

GAFI-VIII

**GROUPE D'ACTION FINANCIERE
SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**



**RAPPORT ANNUEL
1996-1997**

Juin 1997

TABLE DES MATIÈRES

RESUME	Page 3
INTRODUCTION.....	Page 5
I. EXAMEN DES MÉTHODES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DES CONTRE-MESURES	Page 6
- Examen 1996-1997 des tendances et techniques du blanchiment de capitaux	Page 6
- Questions d'orientation générale	Page 7
II. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX	Page 10
- Exercice 1996-97 d'auto-évaluation	Page 10
- Application de la politique du GAFI relative aux membres ne respectant pas les Recommandations	Page 10
- Evaluations mutuelles :	
- Australie	Page 12
- Royaume-Uni	Page 13
- Danemark	Page 14
- Etats-Unis	Page 15
- Autriche	Page 18
- Belgique ..	Page 19
- Evaluations horizontales	Page 21
III. RELATIONS EXTÉRIEURES.....	Page 23
- Généralités	Page 23
- Coopération avec les organisations régionales et internationales	Page 24
- Initiatives prises en 1996-1997	Page 25
- Caraïbes	Page 25
- Asie/Pacifique	Page 25
- Afrique australe et orientale.....	Page 26
- Amérique latine	Page 26
- Europe centrale et orientale	Page 27
- Moyen orient	Page 27
CONCLUSION	Page 28
ANNEXE A - Rapport du GAFI-VIII sur les typologies de blanchiment de capitaux	
ANNEXE B - Evaluation des mesures prises par les membres du GAFI relatives aux confiscations et aux mesures provisoires	
ANNEXE C - Evaluation des mesures prises par les membres du GAFI à propos de l'identification des clients	

GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

RAPPORT ANNUEL 1996-97

RÉSUMÉ

1. C'est l'Italie qui a présidé la huitième session du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI). Plusieurs tâches importantes ont été menées à bien en 1996-97, notamment un large examen des tendances et techniques du blanchiment de capitaux qui s'est plus particulièrement attaché à la menace que fait peser le développement des nouvelles technologies de paiement. Le GAFI a en outre poursuivi ses travaux dans un certain nombre de domaines ayant trait à l'application et l'affinement des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux. Par ailleurs, le Groupe a mené à bien un programme intensif de contacts avec des pays non membres. Enfin, le GAFI a commencé à réfléchir à l'examen de ses travaux futurs qui sera réalisé dans le cadre du GAFI-IX.

2. L'une des grandes tâches accomplies en 1996-97 aura été l'examen annuel des méthodes de blanchiment de capitaux et des contre-mesures qui comprenait un tour d'horizon global des tendances et techniques en matière de blanchiment.¹ On a pu observer à cette occasion que le phénomène le plus marquant résidait dans le recours croissant des professionnels du blanchiment à des institutions financières non bancaires, notamment les bureaux de change, les sociétés de transfert de fonds et les professions non financières. Le Groupe a accordé une attention particulière aux menaces en matière de blanchiment des nouvelles technologies des paiements avec la participation d'experts financiers du secteur privé. De toute évidence, les services opérationnels et les autorités de tutelle doivent désormais se tourner vers l'avenir pour mettre en évidence les problèmes potentiels et les nouveaux défis. Grâce à son partenariat permanent avec le secteur, le GAFI entend poursuivre l'étude de cette question à mesure de l'évolution des systèmes de paiement et contribuer à l'application concrète des mesures anti-blanchiment avant que les systèmes ne fassent l'objet d'utilisations abusives.

3. Dans le même esprit de coopération avec le secteur des services financiers, le GAFI s'est penché sur la question de l'identification du client donneur d'ordre dans les transferts électroniques de fonds pour ce qui concerne SWIFT, et a étudié les façons d'améliorer le retour d'information vers les institutions financières.

4. Une part importante du travail du GAFI a été consacrée au suivi de l'application par ses membres des Quarante Recommandations. De plus, six évaluations mutuelles, centrées sur l'efficacité des contre-mesures en place, ont été menées au cours du GAFI-VIII -- Australie, Royaume-Uni, Danemark, Etats-Unis, Autriche et Belgique. On trouvera des synthèses des rapports d'évaluation dans la Partie II du présent Rapport. Le GAFI a en outre achevé deux études importantes sur les mesures adoptées par ses membres dans les domaines de la confiscation du produit d'activités criminelles et de l'identification des clients.²

¹ Voir Annexe A.

² Voir Annexes B et C.

5. En coopération avec les organismes internationaux et régionaux intéressés, le GAFI a poursuivi sa mission d'encouragement des pays non membres à prendre l'initiative contre le blanchiment de capitaux. Cette session a vu l'implication accrue des organisations internationales dans les discussions de mesures d'orientation générale et des relations extérieures du GAFI. En 1996-97, le GAFI a également réexaminé sa stratégie de relations extérieures et ses relations de travail ont été renforcées avec toutes les organisations concernées, en particulier avec le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux des Caraïbes (GAFIC). La mise en œuvre de la politique visant à encourager d'autres organismes à mener des évaluations mutuelles des mesures anti-blanchiment de leurs membres a commencé. A cet égard, les procédures d'évaluation mutuelle du GAFIC, du Conseil de l'Europe et du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux (OGBS) ont été jugées conformes aux principes du GAFI.

6. Les activités de relations extérieures du GAFI se sont traduites par des contacts et des réunions avec divers pays de chaque continent. La formation d'un groupe régional anti-blanchiment dans la région Asie/Pacifique a constitué un événement très important. Lors d'une Conférence des pays d'Afrique australe et orientale sur le blanchiment de capitaux, sous l'égide conjointe du Secrétariat du Commonwealth et du GAFI, les participants ont approuvé le principe de la création d'un GAFI régional. En Europe, le GAFI a organisé, avec la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, une mission conjointe en Russie préconisant la mise en place d'un dispositif complet de lutte contre le blanchiment de capitaux.

7. Enfin, le GAFI a commencé à s'interroger sur ce que vont être les grands défis de l'avenir dans le combat international contre le blanchiment de capitaux. A cet égard, le Groupe d'action entreprendra en 1997-98, un examen approfondi de l'évolution de ses activités, de ses structures et de sa composition. Cette tâche essentielle sera menée sous la présidence de la Belgique, à partir du 1er juillet 1997.

INTRODUCTION

8. Le Groupe d'action financière a été créé lors du Sommet du G-7 de Paris en 1989 afin d'étudier des mesures pour lutter contre le blanchiment de capitaux. En 1990, il a publié quarante Recommandations d'action contre ce phénomène. Elles ont été révisées en 1996 pour prendre en compte l'évolution des tendances du blanchiment de capitaux. Le GAFI réunit vingt-six gouvernements³ et deux organisations régionales⁴, représentant les grands centres financiers dans le monde.

9. En juillet 1996, l'Italie a succédé aux Etats-Unis à la présidence du Groupe pour sa huitième session de travail. Trois réunions plénières ont eu lieu en 1996-97, dont deux au siège de l'OCDE à Paris et une à Rome. En outre, une réunion spéciale d'experts s'est déroulée en novembre 1996 pour examiner les tendances et l'évolution des méthodes de blanchiment de capitaux et les contre-mesures.

10. Les délégations auprès du Groupe d'action sont composées d'experts appartenant à un large éventail de corps d'administration, notamment des experts des ministères des Finances, de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires étrangères, des autorités de tutelle financière et des services opérationnels.

11. En outre, le GAFI coopère étroitement avec des organisations internationales et régionales s'intéressant à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Des représentants du Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), du Conseil de l'Europe, du Secrétariat du Commonwealth, du Fonds monétaire international (FMI), de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD), d'Interpol, de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux (OGBS), de la Division de la prévention du crime et de la justice pénale des Nations Unies (DPCJPNU), du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), de la Banque mondiale ainsi que de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) ont assisté aux diverses réunions de cette session.

12. Les travaux du GAFI durant la session 1996-97 ont porté sur trois grands domaines :

- (i) l'examen des méthodes de blanchiment de capitaux et des contre-mesures;
- (ii) le suivi de l'application des mesures anti-blanchiment par les membres du Groupe; enfin,
- (iii) la mise en œuvre d'un programme de relations extérieures visant à favoriser une action internationale contre le blanchiment de capitaux la plus large possible.

13. Les Parties I, II et III de ce rapport décrivent les progrès accomplis dans ces trois domaines au cours de l'année.

³ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Hong Kong, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, Royaume des Pays-Bas, Royaume-Uni, Singapour, Suède, Suisse et Turquie.

⁴ Commission européenne et Conseil de coopération du Golfe.

I. L'EXAMEN DES MÉTHODES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DES CONTRE-MESURES

14. Le GAFI a mené à bien plusieurs projets dans ce domaine en 1996-97, mais sa principale réalisation aura été l'étude annuelle des méthodes de blanchiment de capitaux et des contre-mesures qui donne un aperçu global des tendances et techniques du blanchiment de capitaux. Dans ce contexte, la question du blanchiment de capitaux faisant appel aux nouvelles technologies de paiement (cartes à mémoire, opérations bancaires sur l'Internet) a recueilli une attention toute particulière. Deux autres aspects doivent être spécialement suivis : les transferts électroniques de fonds et l'amélioration du retour d'information vers les institutions financières. Enfin, le GAFI a lancé un important travail d'estimation de l'ampleur du blanchiment de capitaux.

A. Examen 1996-97 des tendances et techniques du blanchiment de capitaux

15. Le GAFI assure la promotion de l'échange d'informations et de renseignements sur les tendances qui prévalent en matière de blanchiment de capitaux et sur les contre-mesures efficaces par le biais d'une réunion annuelle d'experts des services opérationnels et des autorités chargées de la réglementation. On trouvera ci-après une brève synthèse des conclusions de l'étude de cette année.⁵

(i) Tendances dans les pays membres du GAFI

16. Dans la plupart des pays membres, le trafic de stupéfiants continue de constituer la plus importante source de revenus illégaux, bien que les experts admettent que les délits non liés à la drogue prennent une importance croissante. En ce qui concerne les techniques, la tendance la plus remarquable réside dans le recours croissant et persistant des professionnels du blanchiment de capitaux aux institutions financières non bancaires et aux entreprises non financières par rapport aux établissements bancaires. On peut penser que cela traduit le respect plus rigoureux par les banques des mesures anti-blanchiment. Des méthodes traditionnelles restent en outre prisées, comme la contrebande d'espèces aux frontières nationales. En dehors du secteur bancaire, le recours aux bureaux de change ou aux services de transfert de fonds restent les menaces les plus fréquemment évoquées, et les professionnels du blanchiment de capitaux bénéficient de plus en plus du concours de spécialistes qui les aident à masquer l'origine et la propriété des fonds d'origine suspecte.

17. Les membres du GAFI ont continué de développer leur arsenal législatif anti-blanchiment afin de contrer les nouvelles menaces. Parmi les mesures les plus courantes, on retiendra l'extension du délit de blanchiment aux infractions principales non liées au trafic de stupéfiants, l'amélioration des textes sur la confiscation et l'élargissement du champ de la législation relative au secteur financier de façon à appliquer les mesures de prévention aux institutions financières non bancaires et aux entreprises non financières. Les membres du GAFI ont en outre redoublé d'efforts pour donner plus d'efficacité et d'efficacité aux structures administratives chargées de traiter les déclarations d'opérations suspectes et pour améliorer la coopération internationale.

(ii) La situation dans les pays non membres du GAFI

18. Toutes les régions du monde servent aux professionnels du blanchiment de capitaux, l'Europe de l'Est, l'ex-Union soviétique, l'Amérique latine étant les plus fréquemment évoquées dans les affaires de blanchiment de capitaux. Les mêmes techniques et méthodes de blanchiment que chez les pays du

⁵ Le rapport du GAFI-VIII sur les typologies figure en annexe A.

GAFI semblent être utilisées dans ces régions et si le trafic de stupéfiants reste le problème majeur, la corruption, la criminalité organisée et la fraude génèrent également d'énormes revenus. Le développement des contre-mesures varie sensiblement et il est souvent étroitement lié à l'impact des initiatives internationales de lutte contre le blanchiment dans la région. De toute évidence, on observe aussi un déplacement croissant des professionnels du blanchiment vers les zones géographiques où les contre-mesures sont faibles. Alors que la plupart des pays membres du GAFI et un certain nombre de pays non membres ont mis en place un dispositif complet, la grande majorité des pays n'en a pas fait autant, et c'est à eux qu'il convient d'accorder plus d'attention.

(iii) *L'évolution des nouvelles technologies*

19. Conformément à sa politique de coopération avec le secteur des services financiers, le GAFI a invité les grands fournisseurs et émetteurs de monnaie électronique pour évoquer les menaces de blanchiment qui peuvent être inhérentes à ces nouvelles technologies. On peut distinguer trois catégories de systèmes : les cartes prépayées, les systèmes de type Internet/réseaux et les systèmes hybrides. Ces divers systèmes ne présentent pas de caractéristique spécifique susceptible d'intéresser plus particulièrement les professionnels du blanchiment, mais les principales caractéristiques qui entrent en ligne de compte ici sont les suivantes : les plafonds de valeur attribués aux comptes/transactions ; les possibilités d'interfonctionnement des cartes prépayées avec les systèmes fondés sur l'Internet ; la question de savoir si les cartes prépayées peuvent transférer des valeurs entre particuliers ; celle du maintien de la présence d'intermédiaires dans les nouveaux systèmes de paiement ; enfin, la précision des relevés de compte/opérations conservés.

20. Parmi les motifs de préoccupations qui se sont dessinés, on retiendra : la nécessité de revoir les régimes réglementaires ; la question de savoir si l'on va disposer de traces documentaires convenables ; les difficultés pour détecter et remonter ou identifier des schémas inhabituels d'opérations financières. Toutefois, les experts sont convenus que l'application des nouvelles technologies aux systèmes de paiement électroniques en était encore à ses débuts et qu'il importait que les autorités opérationnelles et de réglementation continuent de travailler de concert avec le secteur privé pour comprendre les problèmes qui doivent être étudiés et traités à mesure de la maturation des marchés et des technologies.

B. Questions d'orientation générale

(i) *Transferts électroniques de fonds*

21. Depuis de nombreuses années, les services opérationnels sont préoccupés des difficultés de repérage des fonds illégaux qui passent par le système international de transferts de fonds. C'est en partie pour cette raison qu'un certain nombre de gouvernements ont demandé aux banques et aux opérateurs de systèmes de transferts de fonds d'obtenir les noms et des éléments d'identification des initiateurs et bénéficiaires de transferts de fonds. Réagissant à des discussions à ce propos avec le GAFI en 1992, le conseil d'administration de SWIFT⁶ avait diffusé une circulaire à ses adhérents et aux banques participantes pour encourager les utilisateurs à faire figurer des renseignements complets permettant d'identifier les initiateurs et bénéficiaires dans les rubriques SWIFT 50 (Client donneur d'ordre) et 59 (Bénéficiaire). Depuis lors, de nombreux pays ont pris des mesures pour encourager le respect par leurs milieux financiers de cette circulaire SWIFT.

22. Toutefois, le respect de plus en plus fréquent de cette circulaire de 1992 s'est parfois heurté à la difficulté d'identifier les véritables parties initiatrices dans des opérations internationales de transferts

⁶ Société pour la télécommunication financière interbancaire mondiale.

de fonds, même lorsque leur identité était connue de la banque ou de l'autre institution financière à l'origine du transfert. Dans certains cas, le problème était imputable à l'absence de sous-rubrique spécifiquement désignée pour le numéro de compte ou d'un espace suffisant pour l'ensemble des données dans le message SWIFT MT 100.

23. Pour résoudre ce problème, le GAFI a étudié avec SWIFT la possibilité de mettre au point un dispositif permettant de faire apparaître toutes les données relatives à l'identification, dont le numéro de compte et l'adresse complète, d'une partie donnant un ordre dans la structure du message SWIFT. A cet effet, un nouveau message-type optionnel (MT 103) sera utilisé à partir de novembre 1997. La structure du message comportera une nouvelle rubrique facultative pouvant contenir l'intégralité des données mentionnées relatives à l'identification de l'émetteur et du bénéficiaire du virement électronique. En outre, SWIFT a publié des directives aux utilisateurs de son système actuel pour décrire si de telles informations peuvent apparaître dans le message MT 100. Les institutions financières sont encouragées à utiliser le nouveau message.

(ii) Assurer le retour d'information vers les institutions financières

24. On admet généralement l'importance du retour d'information sous des formes convenables et en temps utile vers les institutions financières qui déclarent des opérations qu'elles soupçonnent d'être liées à du blanchiment de capitaux. Ce retour d'information améliore la qualité des déclarations que feront les institutions ultérieurement, administre aux institutions la preuve que les renseignements qu'elles fournissent sont précieux, et il peut être bénéfique aux institutions en réduisant leurs risques et points vulnérables vis-à-vis des clients sur lesquels elles effectuent des déclarations. Afin de poursuivre les discussions du Forum avec les services financiers de janvier 1996, le GAFI a effectué une étude initiale portant sur les méthodes de retour d'information actuellement utilisées, la question de savoir si certaines sont plus efficaces que d'autres, et les limitations juridiques ou d'autre nature qui peuvent nuire à l'obtention d'un retour d'information efficace. Cette étude a été réalisée à partir de présentations et d'informations fournies par plusieurs membres du GAFI et le secteur des services financiers. Il est prévu d'accorder une attention plus poussée à ce sujet.

25. On peut classer les retours d'information en remontées d'informations générales sur les résultats et d'informations spécifiques sur des déclarations précises faites par les institutions financières. La première catégorie recouvre : (a) les informations sur les tendances et typologies actuelles ; (b) des statistiques sur le nombre total de déclarations et leur répartition correspondante ; enfin (c) des illustrations expurgées d'affaires concrètes de blanchiment de capitaux. Cette dernière méthode passe pour particulièrement utile et devrait permettre de donner des illustrations sur des affaires dans lesquelles la déclaration s'est avérée non fondée et indiquer les leçons de l'affaire décrite.

26. Des restrictions juridiques ou pratiques s'imposent cependant au retour d'informations spécifiques dans de nombreux pays membres du GAFI. Cela étant, la communication en temps utile de renseignements aux institutions leur permettra d'améliorer l'efficacité de leurs déclarations et de prendre des décisions importantes à l'égard du client visé. Au minimum, il convient d'accuser réception de la déclaration, et si elle doit faire l'objet d'une enquête plus approfondie, l'institution pourrait être informée de l'organisme chargé de l'enquête ou du nom d'un agent de contact. Si une affaire est close ou achevée, l'institution doit être informée en temps utile de la décision ou du résultat.

27. Les types et méthodes de retour d'information s'améliorent sans aucun doute et de nombreux pays membres travaillent en coopération étroite avec leur secteur financier pour essayer de réduire les éventuelles restrictions ; quoi qu'il en soit, la pratique du retour d'information en est de toute évidence à son premier stade de développement dans la plupart des pays. La poursuite d'un échange coopératif d'informations et d'idées est donc nécessaire pour que le partenariat entre les agences qui reçoivent des

déclarations de soupçons, les services généraux de répression et le secteur financier fonctionne plus efficacement, et le GAFI continuera de promouvoir cette coopération.

(iii) Estimation de l'ampleur des opérations de blanchiment de capitaux

28. On admet depuis un certain temps qu'il est souhaitable d'estimer le volume des capitaux blanchis et par conséquent, des tentatives dans ce sens ont été effectuées lors de l'enquête sur les tendances et les techniques de blanchiment. Cependant, les données disponibles se sont révélées insuffisantes, et le GAFI a donc créé un groupe ad hoc qui étudiera les informations statistiques, entre autres, dont on dispose à propos du produit des délits et du blanchiment de capitaux, définira les paramètres d'une étude sur l'ampleur du blanchiment de capitaux et conviendra d'une méthodologie et d'un calendrier de l'étude. Ce travail important a déjà commencé avec l'étude de diverses approches alternatives et de méthodes qui pourraient être suivies. Cette étude va se prolonger en 1997-98.

II. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

29. Une part considérable des travaux du GAFI a continué d'être centrée sur le suivi de l'application par ses pays membres des quarante Recommandations. Les membres du GAFI sont sans ambiguïté attachés à la discipline consistant à se soumettre à une surveillance multilatérale et à un examen par leurs pairs. L'application des quarante Recommandations par tous les membres donne lieu à un suivi à travers une double démarche :

- un exercice annuel d'auto-évaluation ; et,
- le processus d'évaluation mutuelle plus précise dans le cadre duquel chaque membre fait l'objet d'un examen sur place.

30. En outre, le GAFI procède à des évaluations horizontales des mesures prises par ses membres en vue de l'application de Recommandations spécifiques. Le sujet retenu pour cet examen portait sur les Recommandations relatives à la confiscation des biens et aux mesures provisoires. En 1996-97, le Groupe a achevé un examen sur la confiscation des actifs et les mesures provisoires mises en place par ses membres. Une enquête sur les lois et règlements traitant de l'identification des clients a également été réalisée.

A. Exercice d'auto-évaluation 1996/97

(i) Processus

31. Dans le cadre de cet exercice, chaque membre est invité à fournir des renseignements concernant le bilan de la mise en œuvre des quarante Recommandations. Ces informations sont ensuite réunies et analysées et servent de base de référence pour apprécier dans quelle mesure les quarante Recommandations ont été appliquées aussi bien par chacun des pays que par le Groupe dans son ensemble. Pour tenir compte des modifications apportées aux quarante Recommandations en juin 1996, le processus d'auto-évaluation et les questionnaires ont été révisés. Des renseignements supplémentaires ont été demandés lorsque les membres n'étaient pas en conformité entière avec une Recommandation. Dans cette année de transition, l'exercice 1996-97 d'auto-évaluation a utilisé les nouveaux questionnaires fondés sur les quarante Recommandations de 1996. Toutefois, il a été reconnu que les critères de conformité devraient être davantage affinés. L'enquête d'auto-évaluation de 1996-97 sera donc conclue en septembre 1997.

B. Application de la politique du GAFI relative aux membres ne respectant pas les Recommandations

(i) Principes

32. Conscient qu'il ne pouvait pas attendre des autres qu'ils fassent ce que certains de ses membres ne faisaient pas, le GAFI a défini en 1996 une politique à l'égard de ses rares membres ne respectant pas les quarante Recommandations originelles. Les mesures prévues par cette politique représentent une approche graduelle visant à intensifier la pression exercée sur ces membres par leurs pairs. La procédure consistant à administrer des sanctions préliminaires à certains pays membres avait déjà été appliquée en 1995-96.

(ii) Mesures appliquées en 1996-97

33. Malgré la promulgation d'un décret relatif à l'identification des clients en août 1996, la Turquie était en septembre dernier le seul membre du Groupe n'ayant pas encore adopté de législation de lutte contre le blanchiment de capitaux et dont la mise en œuvre des quarante Recommandations présente de graves lacunes. En conséquence, le 19 septembre 1996, le GAFI a fait une déclaration publique conformément à sa Recommandation 21,⁷ indiquant que la position de la Turquie n'était pas suffisamment conforme aux quarante Recommandations.

34. Le 19 novembre 1996, la Turquie a promulgué la loi n°4208 sur la Prévention du blanchiment de capitaux qui a été publiée au Journal officiel turc et qui est entrée en vigueur le même jour. Cette loi attribue la qualification pénale au blanchiment du produit d'une série d'infractions graves et comporte des dispositions relatives à la saisie, la confiscation et la livraison contrôlée de fonds d'origine illégale. Cette loi institue en outre deux Conseils, dont l'un traitera des questions opérationnelles relatives à la prévention du blanchiment de capitaux tandis que l'autre sera chargé des questions d'orientation. Une autre avancée réside dans la mesure interdisant désormais aux banques d'émettre des certificats de dépôts (comptes anonymes) conformément aux Communiqué n°97/1 de la Banque Centrale qui est entré en vigueur le 31 janvier 1997.

35. Compte tenu de l'adoption de cette nouvelle loi qui a été saluée par le GAFI, il a été décidé de lever l'application de la Recommandation 21. Cette décision a reposé sur l'hypothèse que des règlements d'application concernant les contre-mesures dans le secteur financier seraient promulgués dans les six mois suivants. Les règlements élaborés par le gouvernement turc comportent des mesures qui sont nécessaires à l'application de la loi. Toutefois, les règlements évoqués précédemment n'ont pas été promulgués dans les délais mentionnés par la loi, à savoir avant le 19 mai 1997. La Plénière du GAFI a exprimé sa préoccupation quant à l'échec persistant pour mettre en œuvre ces règlements. Elle s'est résolue à appliquer la Recommandation 21, si ces textes ne sont pas en vigueur lors de sa prochaine réunion, en septembre.

C. Evaluations mutuelles

(i) Objectif et procédure de la seconde série d'évaluations mutuelles

36. Le second volet du suivi de la mise en œuvre des Recommandations du GAFI réside dans le processus d'évaluation mutuelle. Chaque membre est examiné à tour de rôle par le GAFI sur la base d'un rapport rédigé par une équipe d'experts choisis dans d'autres pays membres du Groupe d'action. Cet exercice vise à effectuer une évaluation complète et objective de l'état d'avancement de la mise en œuvre par le pays examiné des mesures visant à combattre le blanchiment de capitaux et à mettre en évidence les domaines dans lesquels il lui reste à accomplir de nouveaux progrès.

37. En 1995, le GAFI a conclu sa première série d'évaluations mutuelles qui s'est avérée très fructueuse. Les rapports d'évaluation ont indiqué à la fois les forces et les faiblesses des dispositifs de

⁷ 21. Les institutions financières devraient porter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions avec les personnes physiques et morales, y compris les sociétés ou les institutions financières, résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou trop peu les présentes Recommandations. Lorsque ces transactions n'ont pas de cause économique ou licite apparente, leur arrière-plan et leur objet devraient être examinés dans la mesure du possible ; les résultats de cet examen devraient être établis par écrits, et être disponibles pour aider les autorités de contrôle, de détection et de répression, les commissaires aux comptes et les contrôleurs internes ou externes.

lutte contre le blanchiment de capitaux des pays membres. En outre, les examens ont parfois accéléré l'adoption des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux.

38. Une seconde série d'évaluations mutuelles, centrées sur l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux sur le terrain, a commencé en 1996. Cette seconde série doit aussi vérifier les éventuelles actions de suivi décidées à la suite des propositions d'amélioration formulées lors de la première série. En septembre 1996, il a été décidé d'améliorer la procédure en définissant un calendrier fixe, en renforçant la préparation des examinateurs et en diffusant des principes directeurs destinés à assurer la cohérence entre les examens. Cette procédure a aussi été complétée par des demandes faites à certains pays d'effectuer des rapports d'étape à propos de toute suggestion d'amélioration de leur système anti-blanchiment. Ce fût le cas pour la Suède à qui on avait demandé en juin 1996 de faire rapport en juin 1997. Lors de la réunion plénière de juin 1997, il a été demandé à l'Autriche de fournir un rapport d'étape en février 1998 sur tout changement qu'elle aura apporté à son régime de lutte contre le blanchiment, de même que sur l'action qu'elle proposera pour faire disparaître les carences identifiées dans son rapport d'évaluation mutuelle, notamment l'existence de livrets anonymes qui est en contradiction avec la Recommandation 10 du GAFI. On trouvera ci-après des résumés des rapports discutés au cours du GAFI-VIII.

(ii) Résumés des rapports

Australie

39. En Australie, les principales sources de revenus illicites sont la fraude à grande échelle et le trafic de stupéfiants. Ces deux formes de criminalité semblent se développer, car elles sont facilitées par l'impact exercé par l'évolution des réglementations et le progrès technologique sur les systèmes financiers ainsi que par la mondialisation de plus en plus marquée des marchés. Ce type de criminalité est généralement organisé par des réseaux internationaux.

40. Le Gouvernement australien a adopté une stratégie "globale" de lutte contre le blanchiment de capitaux en mettant en place des structures adaptées pour contrôler l'application de la loi ainsi qu'une législation et des techniques d'intervention appropriées. L'Australie a fait sienne la philosophie du GAFI et l'a appliquée à des domaines tels que le blanchiment de capitaux lié à la fraude fiscale, étendant aux virements internationaux les obligations de déclaration des opérations transnationales. Le système australien fait une grande place à l'examen des déclarations de transactions financières et des informations connexes pour remonter la filière de l'argent, en particulier dans le cas du crime organisé et des actes criminels graves. A cet égard, le Gouvernement australien a créé un organisme réglementaire spécialisé (AUSTRAC) qui travaille avec le secteur financier, reçoit notification des transactions importantes et suspectes et analyse les données relatives aux opérations financières. Ces "renseignements" sont mis à la disposition des principaux organismes australiens chargés de vérifier l'application de la loi et des services fiscaux australiens (Australian Taxation Office -ATO) afin de les aider à lutter contre l'activité criminelle et la fraude fiscale.

41. L'une des principales caractéristiques de l'utilisation que fait l'Australie des renseignements sur les opérations financières réside dans les activités d'un Groupe spécial réunissant divers organismes : le Bureau australien de renseignements criminels (Australian Bureau of Criminal Intelligence - ABCI - qui représente les Etats et Territoires), le Service des douanes australien (Australian Customs Service - ACS), la Police fédérale australienne (Australian Federal Police - AFP), l'ATO, AUSTRAC et la National Crime Authority. Ce processus permet une diffusion rapide et efficace des informations aux organismes opérationnels concernés. De grandes initiatives en matière d'application du droit sont ainsi prises grâce aux informations utilisées par des groupes ad hoc coordonnés par la National Crime Authority. C'est particulièrement important dans les enquêtes sur la criminalité organisée, mais cela contribue aussi au traitement des grandes opérations de fraude fiscale

et à la mise en lumière de pratiques qui cherchent à faire échec aux obligations de déclaration prévues par la loi australienne.

42. Le système australien a acquis beaucoup de maturité depuis la première évaluation réalisée en mars 1992. AUSTRAC a gagné en importance et en efficacité. A cet égard, il faut louer les efforts qu'il a déployés sans relâche pour collaborer étroitement avec le secteur financier, collecter et analyser des données relatives aux transactions financières et communiquer ces renseignements aux organismes compétents. Il est évident que si AUSTRAC n'avait pas pris la tête des opérations, le régime australien de lutte contre le blanchiment de capitaux aurait été beaucoup moins efficace. Cependant, comme l'intégrité des marchés de capitaux dépend de l'établissement, par les institutions financières, d'un contrôle rigoureux et de mesures fermes de lutte contre le blanchiment de capitaux, les autorités de tutelle financière devraient prendre une part plus active aux programmes visant à combattre ces pratiques.

43. L'Australie peut toutefois être fière de son système équilibré, complet et, à bien des égards, exemplaire, et il convient de la féliciter en conséquence. Ce pays réalise les objectifs des Recommandations du GAFI et revoit constamment la mise en oeuvre des dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent, tout en se projetant loin dans l'avenir. Il est évidemment toujours possible de faire mieux, mais la plupart des points faibles du système -- tels que le contrôle des bureaux de change, la fiabilité des procédures d'identification et l'extension des obligations prévues par le FTR Act à d'autres opérateurs tels que les notaires -- ont déjà été identifiés par les autorités australiennes et sont à l'étude. Compte tenu de la qualité du système australien, le manque de statistiques claires et complètes sur les résultats du système est cependant regrettable. Les statistiques disponibles sont partielles ou ponctuelles et ne permettent pas une évaluation suffisante et globale de l'efficacité du système.

44. Enfin, et surtout, malgré l'engagement actif de l'Australie dans la lutte internationale contre le blanchiment de capitaux, en particulier la sensibilisation des pays d'Asie et du Pacifique, la coopération administrative internationale entre l'AUSTRAC et d'autres unités d'enquêtes financières a pris un retard inhabituel qui doit être absolument comblé dans l'avenir proche.

Le Royaume-Uni

45. Le Royaume-Uni reste un pays consommateur de stupéfiants, avec une production et un transit de drogues relativement faibles. Bien que les stupéfiants soient toujours la principale source de produit illégal pour les blanchisseurs d'argent, le produit d'autres infractions comme l'escroquerie financière et la contrebande de produits soumis à accises semble devenir de plus en plus important. Parmi les tendances observées en matière de blanchiment depuis la première évaluation, on peut citer:

- une utilisation accrue par les blanchisseurs d'argent de petites institutions financières non bancaires et d'entreprises non financières telles que des cabinets d'avocats, d'experts comptables et des bureaux de change ;
- une tendance accrue à faire sortir des espèces en fraude du Royaume-Uni pour les placer plus facilement à l'étranger ;
- une augmentation des placements de profits illégaux en biens de grande valeur ; et
- un afflux croissant de fonds en provenance de l'ex-Union soviétique.

46. Plusieurs grands changements se sont produits depuis la première évaluation. D'importantes modifications ont été apportées à la législation pénale, avec l'institution d'infractions nouvelles couvrant toutes les catégories d'activités criminelles de blanchiment d'argent et le renforcement du système de confiscation. Les Money Laundering Regulations 1993 (les Règlements) imposent une série de règles à

toute une série d'entreprises sur l'identification des clients et la conservation des documents, la surveillance et la déclaration des opérations suspectes. Des mesures importantes ont été également prises en matière de coopération internationale et de nombreuses conventions bilatérales en matière de saisie et de confiscation ont été conclues. Ces mesures ont été complétées par des mesures administratives telles que l'amélioration des instructions à l'intention des institutions financières et les procédures relatives aux déclarations des opérations suspectes et aux enquêtes avec retour de l'information vers les institutions financières, et les mesures visant à accroître la prise de conscience des activités de blanchiment de capitaux par les entreprises non financières.

47. Plusieurs perfectionnements pourraient rendre le système britannique de lutte contre le blanchiment d'argent encore plus efficace. Le National Criminal Intelligence Service a un rôle capital dans l'action menée contre le blanchiment d'argent au Royaume-Uni, et c'est pourquoi il est indispensable qu'il dispose des ressources humaines et technologiques nécessaires à son bon fonctionnement. De même, il est difficile d'analyser l'efficacité du système de déclaration de soupçon si l'on ne dispose pas d'informations statistiques sur le devenir des déclarations, ce que l'on pourrait modifier. Parmi les autres éléments qui pourraient être améliorés, l'élargissement de la portée de la législation concernant la confiscation et la saisie aux frontières d'espèces représentant le produit d'un trafic de stupéfiants, et une extension des Money Laundering Regulations 1993 visant à couvrir toutes les activités financières assurées par les avocats. Il faudrait également analyser de manière approfondie la situation de tous les bureaux de change afin de déterminer s'il convient d'adopter une forme ou une autre d'enregistrement ou de contrôle formel.

48. D'une façon générale, toutefois, le système britannique de lutte contre le blanchiment d'argent est un système impressionnant et complet, qui a constamment été revu et amélioré, qui se conforme aux quarante Recommandations du GAFI, et en fait les dépasse dans de nombreux domaines. De nombreux éléments du système britannique constituent un modèle qui pourrait être suivi par les autres pays, notamment le système de sensibilisation, de formation et d'instruction à l'intention du système financier, qui semble particulièrement efficace. L'attitude adoptée en matière de surveillance de coopération, de sensibilisation et de formation dans le secteur financier s'accompagne d'une législation pénale puissante et efficace. L'attitude et les mesures adoptées en matière de coopération et de coordination, ainsi que la volonté de réexaminer les mesures existantes, même si elles sont relativement récentes, pourraient également servir d'exemple aux autres pays.

Danemark

49. Le Danemark n'est pas un pays producteur de stupéfiants, et il est considéré comme un pays de transit -- la drogue étant pour l'essentiel réexpédiée vers les autres pays scandinaves. Il semble que la consommation de stupéfiants ait augmenté, et même si le Danemark n'occupe pas une place de premier plan sur la scène internationale du trafic de stupéfiants, il existe des indications cependant que le commerce de la drogue génère un important volume de profits illicites. Les délits économiques, tels que la fraude à l'investissement, les fraudes sur des sommes versées à titre d'avances, les fraudes à l'encontre de créanciers et de l'Union européenne, les ventes pyramidales illicites et la contrebande, qui sont considérés comme engendrent des profits importants, posent un problème de plus en plus sérieux. Les principales méthodes utilisées pour blanchir des profits illégaux sont les virements et les passeurs qui font sortir du Danemark les capitaux d'origine criminelle. Un autre domaine qui semble poser problème est celui de l'utilisation des "comptes de recouvrement" par des ressortissants étrangers vivant au Danemark.

50. Le dispositif danois de lutte contre le blanchiment de capitaux est conçu en fonction de la petite dimension du pays et de son secteur financier, et met l'accent sur une intense coopération, tant à l'intérieur du gouvernement qu'avec le secteur privé. Depuis la première évaluation, les principales initiatives ont été l'adoption de la Loi danoise sur les mesures destinées à empêcher le blanchiment

d'argent (la "Loi"), entrée en vigueur le 1er juillet 1993, et la création du Secrétariat chargé de la lutte contre le blanchiment de capitaux au sein du bureau du Procureur public. La Loi, qui met en oeuvre la Directive de l'Union européenne, couvre tout l'éventail des mesures de base qui sont demandées dans le secteur financier, notamment l'identification des clients, la conservation des documents et la déclaration obligatoire des transactions suspectes. Le Secrétariat responsable de la lutte contre le blanchiment de capitaux centralise toutes les informations concernant cette activité, et le bureau du Procureur public joue un rôle non négligeable dans l'ensemble des initiatives de lutte contre le blanchiment de capitaux qui sont mises en oeuvre au Danemark. L'introduction en 1996 d'un projet de loi visant à modifier la législation en matière de confiscation, et qui met en place des mesures telles que l'inversion de la charge de la preuve en cas de délit grave, ne peut que renforcer un système de confiscation, apparemment complet et efficace, et constitue un utile pas en avant.

51. D'autres changements sont néanmoins recommandés. Les délits d'acquisition/de recel qui sont utilisés pour incriminer l'activité de blanchiment ne couvrent pas tous les types d'activité représentés par le blanchiment de capitaux. La sophistication des activités modernes de blanchiment de capitaux exigent une législation effective, et il est recommandé qu'un nouveau délit de blanchiment de capitaux, utilisant en partie la définition du blanchiment de capitaux, figurant dans la Loi soit promulgué. Une intensification de l'effort pédagogique et la possibilité d'assurer un retour d'information amélioré permettraient également de meilleurs résultats dans les secteurs bancaire et non bancaire. L'Autorité de surveillance financière devrait suivre plus activement la mise en oeuvre de mesures efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur financier non bancaire. Il faudrait examiner les mesures qui s'appliquent aux bureaux de change et aux casinos, ainsi que l'application de la Loi aux activités financières des professions juridiques et comptables notamment. L'absence de statistiques dans un certain nombre de domaines n'a pas permis aux examinateurs d'apprécier véritablement les éléments essentiels du dispositif danois de lutte contre le blanchiment de capitaux, et les autorités danoises devraient compléter les efforts actuellement menés pour collecter des statistiques.

52. Toutefois, dans l'ensemble, le dispositif danois de lutte contre le blanchiment de capitaux satisfait aux quarante Recommandations du GAFI et, sur la base des informations disponibles, semble être raisonnablement efficace quant à leur mise en oeuvre. Les mesures visant le secteur financier, telles que l'identification des clients et la conservation des documents, et le système de déclaration des transactions suspectes par les banques semblent fonctionner de manière satisfaisante, et le secteur bancaire est largement conscient du problème. Bien que les institutions financières non bancaires semblent disposées à adopter ces mesures, les progrès enregistrés par ces professions ont été beaucoup plus lents. Les mesures concernant le secteur opérationnel semblent fonctionner de manière satisfaisante avec l'étroite coopération entre les organismes et avec le secteur financier ayant facilité les enquêtes, les poursuites et les confiscations, même si l'absence de données ne permet pas de tirer de conclusion générale. De même, une forte volonté de coopérer au plan international a été exprimée, mais il est difficile de déterminer comment cela se traduit dans les faits. En outre, une plus grande capacité de coopérer directement avec des services opérationnels étrangers non policiers recevant des déclarations de soupçons, devrait être sérieusement envisagée. Globalement, le dispositif danois paraît fonctionner de manière raisonnablement satisfaisante, mais comme cela a été indiqué précédemment, un certain nombre d'améliorations et de précisions pourraient lui être apportées, ce qui renforceraient son effet dissuasif et sa capacité opérationnelle.

Etats-Unis

53. En partie sous l'effet de la taille et du perfectionnement du système financier des Etats-Unis ainsi que de la proximité géographique de ce pays avec les pays producteurs de drogue d'Amérique du Sud, les Etats-Unis continuent de connaître de très graves problèmes de blanchiment de capitaux. On estime que 60-80% des affaires fédérales de blanchiment portent sur le produit du trafic de stupéfiants.

Des revenus illicites considérables sont également générés par des infractions liées à la criminalité organisée et à la criminalité en col blanc, les associations de malfaiteurs étant souvent constituées selon des critères ethniques ou nationaux. En outre, d'importantes opérations de blanchiment portent sur le produit de délits commis à l'étranger.

54. Quelques nouvelles techniques de blanchiment ont été mises en évidence depuis la dernière évaluation. Les techniques les plus courantes continuent à être la "structuration" ou le "fractionnement des dépôts", la contrebande d'espèces aux frontières, ainsi que l'utilisation abusive des systèmes de transferts de fonds, des chèques de banques étrangères, des mandats et des divers autres types de chèques. Parmi les autres techniques ou mécanismes courants, utilisés à divers stades du processus de blanchiment, on retiendra : les comptes ouverts sur des banques de zones extraterritoriales, les sociétés-écrans, les sociétés prête-nom, les actifs et instruments monétaires acquis à l'aide d'espèces, les fausses factures, les assemblages indissociables de fonds d'origine diverse, de comptes de transit ainsi que les méthodes élaborées de conversion d'espèces comme les marchandises ou les métaux précieux. Deux tendances plus générales ont été observées, toutes deux reflétant le succès remporté par les autorités monétaires dans la réduction du recours aux institutions bancaires traditionnelles pour blanchir le produit d'activités illicites : premièrement, il apparaît qu'il y a eu une augmentation considérable du volume d'espèces sorties en contrebande des Etats-Unis au cours des cinq dernières années, le problème de blanchiment étant particulièrement grave aux frontières sud-ouest ; et deuxièmement, on dispose d'indications claires sur le recours désormais plus intensif des spécialistes du blanchiment aux institutions financières non bancaires.

55. Depuis la première évaluation, les Etats-Unis ont pris un certain nombre de mesures importantes pour renforcer leur dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment :

- a) l'introduction d'un nouveau système de déclaration des activités suspectes (suspicious activity reporting - SAR) et de dispositions plus complètes protégeant les déclarants contre une mise en cause de leur responsabilité civile ;
- b) la modification du système de déclaration des opérations en espèces afin de réduire les contraintes réglementaires pesant sur le secteur bancaire américain au moyen d'une augmentation du nombre des exemptions de la déclaration ainsi que d'un formulaire simplifié de déclaration des opérations en espèces (currency transaction reporting - CTR) ;
- c) l'allongement de la liste des infractions primaires donnant lieu à blanchiment de capitaux pour y inclure le terrorisme, les infractions en matière de soins de santé et d'immigration ;
- d) l'amélioration de la coopération entre les administrations publiques et les représentants du secteur financier pour la réalisation des objectifs de lutte contre le blanchiment de capitaux par la mise en place de divers groupes de coordination ;
- e) la mise en œuvre du projet Gateway qui fournit des renseignements financiers en ligne aux autorités des Etats et des administrations locales ;
- f) la mise en place de nouvelles règles de conservation de traces documentaires sur les transferts de fonds ;
- g) et les efforts pour encourager les Etats à promulguer des lois et à coordonner l'application de la loi et la formulation de la réglementation anti-blanchiment.

56. De façon générale, le dispositif des Etats-Unis en matière d'infractions donnant lieu à blanchiment et de confiscation du produit d'activités illégales repose sur des bases saines, et il est

utilisé activement sur le terrain. De fait, on a enregistré un grand nombre de poursuites pour blanchiment de capitaux aux Etats-Unis ces dernières années, aussi bien en termes absolus que par rapport à la pratique des autres pays. Le délit de blanchiment ne s'applique actuellement qu'à un nombre restreint d'infractions principales commises à l'étranger, mais des propositions d'amendements à la législation devraient améliorer sensiblement la situation à cet égard. Des amendements importants sont aussi proposés sur les dispositions civiles et pénales en matière de confiscation, et on espère que ces changements, comme l'obligation pour le ministère public de démontrer que le bien peut être confisqué en appliquant la règle de prépondérance de preuve, ne vont pas réduire l'efficacité des procédures civiles de confiscation qui ont constitué l'un des traits essentiels du dispositif américain de lutte contre le blanchiment.

57. Les organismes opérationnels américains coordonnent de plus en plus leurs activités par l'intermédiaire notamment de groupes ad hoc. Il convient d'encourager les efforts actuellement consentis pour étendre cette coopération et coordination aux organismes de réglementation et à ceux des Etats. Toutefois, certains organismes semblent réticents à utiliser les déclarations d'opérations suspectes pour déclencher des enquêtes. Il est en outre essentiel que les organismes opérationnels américains consentent plus d'efforts pour faire remonter l'information sur l'utilité des SAR au Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) et par là-même aux institutions financières.

58. La coopération internationale a été fortement encouragée à tous les niveaux et les autorités américaines doivent être louées pour leur rôle pilote dans les structures internationales concernées. Leur seul point faible dans ce domaine réside dans l'aide relative à la confiscation du produit ou des instruments de l'activité délictueuse et des propositions d'amendements devraient améliorer cette situation. Toutefois, la ratification et l'application des mesures exigées par la Convention du Conseil de l'Europe permettraient d'élargir et d'uniformiser les bases de l'assistance, et il conviendrait que les autorités américaines envisagent plus sérieusement d'adhérer à cette Convention.

59. Dans le secteur financier, la démarche positive et novatrice de FinCEN, des banques et des autorités de tutelle bancaire ont fortement contribué à resserrer le contrôle du blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire. Toutefois, il faut remédier au non-respect intégral du détail des Recommandations du GAFI concernant l'identification des clients et des bénéficiaires réels, compte tenu de la nécessité d'instaurer des prescriptions uniformes et cohérentes. Comme le reconnaissent sans réserve les autorités, il est aussi urgent d'intensifier les efforts pour introduire des mesures efficaces de lutte contre le blanchiment dans le secteur des institutions financières non bancaires (IFNB), notamment celles qui ne sont pas actuellement soumises à la réglementation financière. Etant donné le nombre d'IFNB, la décision d'essayer de coordonner certains aspects de la réglementation applicable à ces entreprises avec les autorités des Etats semble logique et si un système fédéral d'immatriculation doit être adopté, il conviendra de veiller à son application de façon à ce qu'il soit à la fois efficace et économiquement efficient. Il faudra éviter les doubles emplois et le système ne sera efficace que si l'on accorde des ressources convenables pour en faire respecter les règles. Il est essentiel que l'ensemble des IFNB, y compris les sociétés d'assurance et les courtiers en marchés à terme de marchandises, soient uniformément soumis à tout l'arsenal des prescriptions anti-blanchiment, notamment au nouveau système SAR et ce, le plus vite possible. Il faudra ensuite encourager le respect de ces prescriptions par des directives conviviales et des visites régulières sur place par des représentants des autorités de tutelle formés à cet effet. Le système SAR est un élément central des efforts américains de lutte contre le blanchiment et l'apport de nouveaux perfectionnements à ce système comme l'amélioration du retour d'information, le raccourcissement du temps nécessaire pour effectuer une déclaration et le développement de l'informatisation devraient contribuer à le rendre plus efficace.

60. Le dispositif américain de lutte contre le blanchiment de capitaux est très complexe, et le grand nombre d'organismes opérationnels ou en charge de la réglementation, le nombre considérable d'institutions financières, la diversité des lois fédérales et de celles des Etats, ainsi que l'absence de

statistiques complètes permettant de justifier les décisions de répartition des ressources sont autant de freins à l'efficacité et à l'efficience de ce dispositif. Toutefois, l'attachement des Etats-Unis à la lutte contre le blanchiment de capitaux à tous les niveaux des administrations publiques est remarquable. Dans l'ensemble, le dispositif américain de lutte contre le blanchiment de capitaux est conforme aux quarante Recommandations à bien des égards et dans un certain nombre de domaines, il est en avance pour ce qui est de l'élaboration de contre-mesures. En continuant de répondre énergiquement aux défis qui leur sont lancés, et en poursuivant avec diligence la mise en œuvre du programme de changement entrepris, les autorités vont disposer d'un dispositif encore plus efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Autriche

61. Le plus grave problème de blanchiment de capitaux de l'Autriche a trait aux fonds de source inconnue provenant des pays de l'ex-Union soviétique et des pays d'Europe de l'Est qui aboutissent dans les banques autrichiennes. On pense que la majeure partie du blanchiment de capitaux est lié à une criminalité économique, les mécanismes de fraudes à grande échelle en matière d'investissement constituant un problème considérable à cet égard, même si le trafic de stupéfiants, la corruption et autres infractions graves sont fréquemment à l'origine de ces opérations. De façon générale, il semble que l'Autriche constitue un pays de "transit" pour les professionnels du blanchiment, les fonds d'origine criminelle provenant presque entièrement de l'étranger pour être déposés en Autriche ou envoyés via l'Autriche dans le cadre d'une phase d'empilage ou d'intégration. On pense que les flux d'espèces franchissant les frontières autrichiennes ont connu un gonflement sensible.

62. L'Autriche a adopté une politique de resserrement progressif de son dispositif anti-blanchiment, les pouvoirs publics travaillant en coopération étroite avec les milieux bancaires autrichiens pour les sensibiliser aux problèmes de blanchiment de capitaux. Un certain nombre de changements importants sont intervenus depuis la première évaluation : le blanchiment de capitaux est devenu un délit pénal en octobre 1993 ; les articles 39 à 41 de la loi bancaire, introduite le 1er janvier 1994, imposent des obligations importantes au secteur financier, comme l'identification des clients, l'obligation de déclarer les opérations suspectées de blanchiment, des obligations de conservation de traces documentaires, ainsi que l'obligation de former le personnel et de prendre des mesures organisationnelles contre le blanchiment de capitaux. La création de l'Unité de déclaration des opérations de blanchiment de capitaux au sein de la police a permis à l'Autriche de se doter d'un point central de réception des déclarations d'opérations suspectes. Enfin, en 1997, des amendements ont été apportés à la loi autrichienne en ce qui concerne la confiscation, l'extradition et l'entraide juridique, et une loi permettant la ratification des Conventions de Vienne et du Conseil de l'Europe a été adoptée.

63. Malgré ces avancées qu'il convient de saluer, de graves lacunes n'en subsistent pas moins dans certains domaines, notamment au sein du système financier. Les livrets anonymes constituent certes un instrument traditionnel d'épargne dans ce pays pour toute personne qualifiée de résident autrichien. Toutefois, ils sont vulnérables au blanchiment de capitaux, même s'il ne s'agit pas de la méthode la plus couramment utilisée à cet effet. Ils peuvent servir et ont servi à blanchir le produit d'activités illégales dans plusieurs affaires. Le maintien de ces instruments est contraire à la Recommandation 10, et des mesures doivent donc être prises pour supprimer cette forme de comptes anonymes.

64. Il convient en outre de réexaminer la note interprétative commune qui permet aux avocats, notaires et comptables publics agréés de ne pas avoir à divulguer l'identité de leurs clients. Cela semble contraire aux dispositions appropriées de la loi bancaire et non conforme aux Recommandations du GAFI. Des mesures doivent être prises pour élargir les dispositions de la loi bancaire relatives à l'identification des clients et à la déclaration des opérations suspectes afin de couvrir ces professionnels,

ainsi que les casinos. Il importe aussi que les autorités, en lien avec le secteur financier, élaborent un ensemble complet de principes directeurs fournissant une série unique d'instructions et de conseils précis sur l'ensemble des sujets couverts par la loi bancaire. De tels principes directeurs, ainsi qu'un effort de formation, un développement et une diversification des retours d'informations générales et spécifiques, apporteraient une aide considérable au secteur financier.

65. Les délits de blanchiment de capitaux et les nouvelles lois sur la confiscation constituent une base solide de référence pour les poursuites pénales dans l'avenir. Il convient d'envisager des modifications de la législation, comme l'élargissement de la notion d'acte intentionnel, la suppression des seuils monétaires et l'alourdissement des sanctions applicables aux délits. Les autres raisons expliquant l'absence de réussite résident dans le manque de ressources de l'Unité de déclaration par rapport aux missions qui lui ont été assignées, ainsi qu'à la structure administrative des opérations d'enquête et de poursuites judiciaires vis-à-vis du blanchiment de capitaux et de la confiscation. Il convient de modifier les mécanismes d'enquête et de poursuite de façon à s'attaquer plus efficacement au problème du produit d'activités criminelles. Il faut instaurer une coopération internationale efficace et efficiente pour résoudre les problèmes de blanchiment de capitaux en Autriche. Les amendements récents à la législation correspondante ainsi que la ratification des Conventions de Vienne et de Strasbourg vont y contribuer, mais il est essentiel que l'Autriche puisse conclure des accords bilatéraux lorsque c'est nécessaire.

66. Le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux répond à la majorité des quarante Recommandations du GAFI. Le cadre législatif est en place pour l'essentiel dans la plupart des domaines, même s'il faut lui apporter de nouvelles modifications sensibles en ce qui concerne les secteurs financier aussi bien que non financier. Toutefois, bien que la nouvelle législation, associée à ces nouveaux changements et à un réexamen des structures administratives devraient améliorer sensiblement l'efficacité du dispositif, des changements au système des livrets demeurent nécessaires.

Belgique

67. La plupart des cas de blanchiment détectés en Belgique sont liés au trafic de stupéfiants principalement avec ses pays voisins. Toutefois, d'autres formes de criminalité génèrent des profits importants dans les opérations de blanchiment. Les principales méthodes de blanchiment identifiées sont le change manuel et les versements et paiements internationaux. L'utilisation de structures sociétaires et l'intervention de sociétés implantées dans des centres extra-territoriaux sont fréquentes.

68. La Belgique s'est dotée d'un dispositif anti-blanchiment qui comprend des aspects pénaux, préventifs et internationaux. Le volet pénal du dispositif a été introduit par la loi du 17 juillet 1990, modifiée par une loi du 7 avril 1995. Le délit de blanchiment a une portée tout à fait générale, puisqu'il vise les avantages patrimoniaux tirés d'une infraction pénale quelconque.

69. Les dispositions d'ordre préventif ont été introduites par une loi du 11 janvier 1993, complétée par des lois des 11 juillet 1994 et 7 avril 1995, ainsi que par des arrêtés d'exécution et des circulaires. Il s'agit de mesures visant à prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, et à instaurer un devoir de collaboration aux organismes financiers avec la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF). Le législateur belge a choisi de mettre en place une autorité administrative indépendante afin d'établir une relation de confiance avec le secteur financier. Le rôle des autorités de contrôle du secteur financier, en particulier la Commission bancaire et financière par l'étendue de son action -- notamment en matière de réglementation, d'inspection et de sanction -- contribue à l'effectivité du volet préventif. L'interaction entre ces autorités et la CTIF constitue un élément essentiel du dispositif.

70. La Belgique s'efforce d'améliorer la collaboration internationale et de mettre en oeuvre les conventions appropriées. En outre, la CTIF a fondé avec FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) le Groupe Egmont qui rassemble des agences recevant des déclarations de soupçons, et elle a également conclu de nombreux accords bilatéraux de coopération avec de telles agences d'autres pays. Une loi très récente du 20 mai 1997 devrait probablement améliorer la coopération judiciaire en matière de saisies et de confiscation avec les autorités étrangères.

71. Depuis sa première évaluation mutuelle, la Belgique a effectué de grands progrès tant du point de vue législatif que dans la mise en oeuvre des mesures anti-blanchiment. La transposition des recommandations en droit interne a été réalisée en quasi-totalité à l'exception de quelques points qui font pour l'essentiel l'objet de projets en cours de discussion, voire d'élaboration, mais dont certains dépassent la lettre des recommandations de 1990. Il s'agit notamment du projet de loi étendant le champ d'application de la loi du 11 janvier 1993 à certaines professions non financières (notaires, huissiers de justice, experts comptables externes, réviseurs d'entreprises, transporteurs de fonds, agents immobiliers et casinos). A cause de leur éventuelle vulnérabilité au blanchiment d'argent, le gouvernement belge a décidé d'inclure les avocats dans le champ d'application de la loi du 11 janvier 1993. Les autres mesures à l'étude (notamment la réglementation des activités de transfert de fonds) ou intégrées dans le plan d'action du gouvernement contre la criminalité organisée (renversement de la charge de la preuve) devraient également renforcer l'efficacité du système. Dans ce contexte général, on constate que la responsabilité pénale des personnes morales fait l'objet d'un avant-projet de loi. D'autre part, les services opérationnels manquent encore de l'outil juridique adéquat pour mettre en oeuvre en toute sécurité juridique les techniques d'investigations les plus appropriées à la lutte contre les réseaux internationaux de blanchiment.

72. Les opérations transmises aux autorités judiciaires concernent le plus souvent le stade du placement et dans une moindre mesure, ceux de l'empilage et de l'intégration. Malgré l'importance des résultats déjà atteints par les établissements de crédit dans la détection des opérations de blanchiment, ce secteur pourrait encore améliorer sa contribution notamment dans les phases de l'empilage et de l'intégration. Sur la base des dossiers transmis par la CTIF au parquet, la Belgique peut faire état d'un nombre relativement important de condamnations et d'enquêtes judiciaires en cours.

73. Le système mis en place par les autorités belges fait preuve dans l'ensemble d'une grande cohérence et d'une effectivité certaine, notamment dans le domaine particulier des opérations de blanchiment liées aux opérations de change manuel. Un renforcement des moyens juridiques et humains permettrait aux services opérationnels de poursuivre leur action dans ce secteur, mais également de la développer dans le domaine particulier des activités de blanchiment de deuxième et troisième niveaux.

(iii) Suivi des rapports d'évaluation mutuelle

74. Suite à la demande effectuée à la réunion du GAFI en juin 1996, la Suède a fait un rapport sur les mesures prises pour améliorer son régime anti-blanchiment depuis cette date. Elle a indiqué que la Convention du Conseil de l'Europe a été ratifiée, et que les bureaux de change sont soumis à la loi sur le blanchiment de capitaux depuis le 1er janvier 1997. Elle a aussi déclaré que la Commission gouvernementale d'enquête sur le blanchiment de capitaux avait terminé ses travaux et effectué de nombreuses propositions au gouvernement suédois, notamment :

- une nouvelle définition plus large du blanchiment de capitaux, ainsi qu'un nouveau délit spécifique de blanchiment;
- l'élargissement des catégories de sociétés tenues de déclarer des transactions suspectes aux courtiers en assurance ;

- de nouvelles dispositions pour permettre aux transactions suspectes d'être gelées jusqu'à 48 heures ;
- l'obligation pour toute personne transportant des fonds supérieurs à 50 000 couronnes suédoises (environ 7 000 dollars des Etats-Unis), vers ou à partir de la Suède, d'effectuer une déclaration aux autorités douanières ;
- l'aménagement de certaines dispositions concernant le secret professionnel.

75. L'audition des propositions est actuellement engagée, et il est prévu qu'un projet de loi reposant sur ces propositions et les commentaires s'y rattachant, sera préparé après le mois de septembre 1997.

D. Evaluations horizontales

76. Ce type d'évaluation est mené sur la base de questionnaires qui sollicitent des renseignements sur la nature des mesures prises par les membres du GAFI pour appliquer des Recommandations spécifiques et les résultats obtenus jusqu'à présent grâce à elles. Le Secrétariat prépare ensuite un document de synthèse des réponses qui est examiné par la Plénière. En 1996-97, une évaluation des dispositifs de confiscation et des mesures provisoires qui avait été lancée dans le cadre du GAFI-VII a été conclue. Au cours du présent exercice, le GAFI a aussi accompli un examen des mesures prises par les membres sur l'identification des clients.

(i) Evaluation des lois et dispositifs des membres du GAFI traitant de la confiscation d'actifs et des mesures provisoires⁸

77. Un système efficace de confiscation constitue une composante nécessaire des mesures anti-blanchiment prises par tout pays. Une analyse des dispositifs des pays membres a été préparée en lien avec les procédures de confiscation et les mesures provisoires, aussi bien sur le plan national qu'international, ainsi que sur les fonds de consignation des actifs confisqués, la coordination des procédures de saisie et de confiscation et le partage des actifs. Les textes législatifs et les dispositifs en matière de confiscation présentent une grande diversité, et de nombreux membres ont promulgué de nouvelles lois sur la confiscation ou ont apporté des amendements importants à leurs textes en vigueur ces dernières années.

78. Cette étude a permis de constater que des mécanismes efficaces de confiscation doivent couvrir un éventail d'infractions graves et doivent permettre de prendre des mesures dans certaines affaires pour confisquer le produit d'activités criminelles alors qu'il est inscrit au nom de tiers. Les pays doivent aussi envisager d'élargir leurs lois sur la confiscation pour permettre la confiscation en l'absence de condamnation dans certains cas, ou l'alternative plus limitée du gel, et lorsque c'est possible, de l'action en confiscation contre les fugitifs et les personnes échappant à la justice. La question la plus importante pour la plupart des membres reste cependant celle de la charge de la preuve incombant à la puissance publique et celle de savoir si elle peut être atténuée ou renversée. Parmi les mesures promulguées ou envisagées dans les différents pays, on retiendra : appliquer une norme plus souple en matière de preuves que les normes du droit pénal ; inverser la charge de la preuve et imposer à la défense de prouver que les actifs ont été légitimement acquis ; enfin, permettre aux tribunaux de confisquer le produit d'activités illicites autres que celles auxquelles s'applique directement la condamnation. Les autres solutions susceptibles d'être adoptées prévoient de donner au tribunal le pouvoir discrétionnaire de confisquer les actifs d'un trafiquant de drogues condamné, ou de lui imposer

⁸ Voir annexe B.

d'ordonner la confiscation de tous les actifs disproportionnés par rapport aux revenus légitimes de la personne.

79. Tous les membres ont des législations permettant la saisie ou le gel de biens susceptibles de faire l'objet d'une ordonnance de confiscation. Il n'y a pas de difficulté générale s'agissant de la prise de mesures provisoires, même si un certain nombre de pays se heurtent à un problème pratique en matière de paiement des frais juridiques sur les fonds gelés. En ce qui concerne les questions opérationnelles, on a conclu qu'un régime de confiscation efficace supposait que des procureurs et enquêteurs soient consacrés spécifiquement à cette tâche.

80. En matière d'entraide juridique, les difficultés essentielles résident dans le nombre insuffisant de membres ayant ratifié les conventions internationales correspondantes ou dotés de la législation nationale nécessaire à cet effet. L'expérience de l'entraide est relativement limitée entre les pays membres dans le domaine de la confiscation, de même que le partage des actifs et les procédures coordonnées de saisie et de confiscation en sont encore à leurs balbutiements. La majorité des membres peuvent procéder au partage d'actifs ou à la coordination des procédures, mais rares sont ceux qui en ont l'expérience pratique et seuls sept membres sont dotés de fonds de consignation des actifs confisqués.

(ii) Evaluation des mesures prises par les membres du GAFI en matière d'identification des clients⁹

81. La démarche de "connaissance du client" et de conservation de traces des opérations constituant la base de l'action préventive des contre-mesures anti-blanchiment, tous les membres du GAFI ont de façon générale appliqué les Recommandations correspondantes (n° 10, 11 et 12). Toutefois, il fallait examiner l'efficacité des mécanismes d'identification en place et voir s'il fallait les affiner pour résoudre les problèmes rencontrés par les institutions financières dans les situations les plus délicates.

82. Bien qu'il soit difficile de quantifier l'impact produit par les mécanismes d'identification sur les opérations de blanchiment de capitaux à l'échelle mondiale, il est certain que les prescriptions dans ce domaine exercent un effet dissuasif sensible. Toutefois, en raison d'une application plus précoce et plus rigoureuse de ces prescriptions par le secteur bancaire, les institutions financières non bancaires et plus particulièrement les bureaux de change, sont devenues plus intéressantes pour les professionnels du blanchiment.

83. On a beaucoup fait dans le domaine de l'identification des clients depuis la création du GAFI. Cependant, il reste à affiner et améliorer le système dans des cas comme : les personnes morales (notamment les comptes étrangers et les comptes de prête-nom), la structuration de grands intermédiaires non financiers et les situations où il n'y a pas de contact direct entre le client et l'institution financière. Un autre problème qu'il convient de traiter de façon plus approfondie dans le cadre du GAFI réside dans l'application des mesures d'identification dans le cadre du développement rapide des opérations électroniques et des services financiers faisant appel aux nouvelles technologies.

⁹ Voir annexe C.

III. RELATIONS EXTERIEURES

84. Troisième composante de sa mission, le GAFI parraine un programme de relations extérieures destiné à élever la conscience des nations ou régions non membres quant à la nécessité de lutter contre le blanchiment de capitaux, et propose ses quarante Recommandations comme modèle pour ce faire.

A. Généralités

(i) Description de la stratégie actuelle

85. La stratégie du GAFI en matière de contacts avec les pays non membres a continué de s'appuyer sur trois grands principes. Premièrement, ses activités visent à encourager les pays à adopter les Recommandations du GAFI et à suivre et renforcer ce processus plutôt qu'à apporter des formations et une assistance technique régulière. Dans certains cas, cependant, cette assistance technique peut constituer la méthode la plus utile pour promouvoir les Recommandations. Deuxièmement, le GAFI coopère et coordonne son action, dans toute la mesure du possible, avec l'ensemble des organisations internationales et régionales concernées par la lutte contre le blanchiment de capitaux. Troisièmement, il convient de mettre en œuvre une démarche souple, en adaptant les opérations de relations extérieures à la situation de la région ou des pays concernés.

(ii) Evaluation de la stratégie de relations extérieures du GAFI

86. Pendant le GAFI-VIII, un examen approfondi des activités de relations extérieures du Groupe d'Action a été effectuée. De juin 1990 à novembre 1996, le GAFI a participé à ou organisé 44 conférences et missions auprès de pays non membres. Le programme de relations extérieures du GAFI a été de plus en plus mené en coopération avec des organisations internationales et régionales concernées par la lutte contre le blanchiment de capitaux. De toute évidence, les activités extérieures du GAFI ont bénéficié de cette coopération qui devrait s'intensifier à l'avenir.

87. Une mission ou un séminaire n'apporte pas toujours des résultats immédiats ou concrets en termes de mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux. Pour mieux apprécier les résultats, il convient de songer que le GAFI a parfois mené des activités dans des pays dans lesquels il n'y avait pas aucune perspective favorable d'action efficace à court terme, mais dans lesquels il convenait de porter le message de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les activités entreprises depuis 1991 ont apporté une contribution importante à la promotion de la lutte contre le blanchiment de capitaux en Europe centrale et orientale, en Asie et dans les Caraïbes. De nombreux pays concernés par les relations extérieures du GAFI dans ces régions ont réagi positivement. Les résultats obtenus en termes de sensibilisation au phénomène du blanchiment de capitaux et à la nécessité de le combattre, sont sans aucun doute satisfaisants.

88. La tâche consistant à encourager les pays non membres à adopter et appliquer les quarante Recommandations va gagner en importance à l'avenir. Premièrement, il convient de poursuivre les initiatives ou actions lancées depuis 1991. En outre, un nombre croissant de pays ont manifesté récemment un regain d'intérêt pour les travaux du GAFI et parfois pour l'adhésion au Groupe. Dans ce contexte, il semble important de définir un plan stratégique pour le long terme en collaboration avec les autres organisations internationales concernées. Mais surtout, les relations extérieures doivent devenir la priorité principale du travail du GAFI.

(iii) *La page Internet du GAFI*

89. Afin de fournir un accès plus large et plus facile aux quarante Recommandations et aux autres documents publiés du GAFI, un site sur Internet a été créé. Ce dernier (situé à <http://www.oecd.org/fatf/>) ne contient pas seulement des copies de ces documents, mais aussi un résumé du contexte des travaux du GAFI, son programme de travail pour 1997-98, sa composition et ses liens avec d'autres organisations internationales.

B. Coopération avec les organisations régionales et internationales

(i) *Collaboration et relations de travail*

90. Pour faciliter la coopération internationale dans les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux, le GAFI s'est tourné vers d'autres organisations et groupes internationaux dotés d'infrastructures et de relations susceptibles de relayer ses efforts. Pour coordonner les activités des organismes régionaux et internationaux préoccupés par le blanchiment de capitaux, le GAFI a organisé des réunions régulières des diverses organisations¹⁰ qui s'avèrent des plus utiles. Dans le contexte d'un accroissement des relations et politiques et de travail avec les organisations internationales concernées, ces réunions sont maintenant co-présidées par l'une d'entre elles. Afin de renforcer la promotion des politiques anti-blanchiment à l'échelle mondiale, le Président du GAFI a écrit au Président de la Banque mondiale et au Directeur général du Fonds monétaire international pour demander leur concours, au sujet notamment du respect de la sécurité et de la fiabilité du secteur financier.

91. En 1996-97, le GAFI a aussi participé à différentes réunions à l'initiative de ces organismes. C'est ainsi que des représentants du Groupe ont assisté à des réunions du Groupe d'action financière des Caraïbes, du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux et du Fonds pour les activités criminelles d'Interpol. Le GAFI a aussi assisté à la sixième session de la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, à la réunion du Groupe de travail FinCEN/Interpol sur l'analyse des documents financiers, à une session du Groupe d'experts sur le blanchiment de capitaux de l'Organisation des Etats américains/Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) ainsi qu'à la 21ème Conférence des ministres européens de la Justice sur la corruption et le crime organisé.

(ii) *Application de la politique d'évaluation des pays non membres*

92. En 1996, le GAFI a adopté à la fois une politique et des règles d'application pour l'évaluation de la mise en œuvre de mesures anti-blanchiment par les gouvernements de pays non membres. Cette politique se justifie par le fait que l'application d'une procédure d'évaluation mutuelle va encourager les pays et juridictions, non seulement à poursuivre la mise en œuvre de lois anti-blanchiment, mais aussi à améliorer les contre-mesures déjà en place. Le Groupe a commencé à valider et soutenir le processus d'évaluation mutuelle des autres organismes qui ont accepté de procéder à de telles évaluations de leurs membres. C'est ainsi que le GAFI a estimé que les procédures d'évaluation mutuelle du GAFIC et du Conseil de l'Europe étaient conformes à ses propres principes, de même qu'il a approuvé les procédures de l'OGBS. Comme cette dernière organisation rassemble des autorités de

¹⁰ Il s'agit du Conseil de l'Europe, du Secrétariat du Commonwealth, du Fonds monétaire international, de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD), d'Interpol, de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux, de la Division de la prévention du crime et de la justice pénale des Nations Unies, du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale des douanes.

contrôle des banques, le GAFI a sollicité l'aval politique formel de ces procédures et des quarante Recommandations auprès des gouvernements de certains membres de l'OGBS.

93. L'application de la politique du GAFI aux pays non membres va concerner un bon nombre de pays et juridictions. Le GAFI espère que les procédures d'évaluation mutuelle du GAFIC, du Conseil de l'Europe et de l'OGBS seront productives. A cet égard, le GAFI a aussi décidé de développer sa coopération avec ces organismes. A l'heure où la deuxième série d'évaluations mutuelles de ses pays membres est en cours, le GAFI pourrait envisager de fournir des examinateurs, si l'un des trois organismes mentionnés précédemment le demande. Pour leur permettre de mieux comprendre et connaître les normes et procédures du GAFI, les organismes concernés peuvent aussi assister aux discussions sur les rapports d'évaluation mutuelle du GAFI.

C. Initiatives prises en 1996-97

94. En 1996 et 1997, plusieurs événements marquants sont intervenus dans la lutte internationale contre le blanchiment de capitaux :

- la création d'un Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux ;
- et la Conférence des pays d'Afrique australe et orientale sur le blanchiment de capitaux.

95. Dans les pays ou régions couverts par ces événements, le GAFI a en général continué d'apporter le soutien nécessaire aux organismes concernés plutôt que de lancer de nouvelles initiatives. Il importe en outre que les organisations ou structures internationales concernées (Secrétariat du Commonwealth, OEA/CICAD, GAFIC, Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux) continuent de coopérer avec le GAFI de façon à lui permettre d'observer les évolutions intervenant dans ces régions (Asie, Amérique latine, Caraïbes), en particulier pour ce qui est de l'adoption de contre-mesures anti-blanchiment. Le nouveau projet mondial du PNUCID/DPCJPNU sur le blanchiment de capitaux va contribuer à l'application de ces mesures grâce à l'apport de formations et d'une assistance technique.

Caraïbes

96. En ce qui concerne les Caraïbes, le GAFI a soutenu l'adoption du protocole d'accord lors de la réunion ministérielle de 1996 du GAFIC. Sous la présidence du Costa Rica, le GAFIC a finalisé les rapports d'évaluation mutuelle des Iles Caïmans ainsi que de Trinidad et Tobago et a prévu six missions d'évaluation pour 1997. Le GAFIC a en outre lancé son exercice sur les typologies. A travers ce dernier, le GAFIC propose de développer et de faire partager à ses membres les dernières informations sur le blanchiment de capitaux et autres techniques de la criminalité financière utilisées dans la région des Caraïbes et ailleurs, ainsi que d'établir une base factuelle pour l'analyse des quarante Recommandations révisées du GAFI.

Asie/Pacifique

97. La grande initiative lancée dans la région durant cette session aura été le quatrième Symposium Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux qui s'est déroulé à Bangkok du 25 au 27 février 1997 et auquel ont assisté des représentants de 38 pays/juridictions et organisations internationales. Ce Symposium était co-organisé par le GAFI et l'Office of the Narcotics Control Board de Thaïlande, avec le soutien du PNUCID. Le rôle du GAFI dans cette région consiste à soutenir sans réserve la mise en place concrète du Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux.

98. Les rapports des délégations présentes au Symposium sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures anti-blanchiment indiquent qu'un certain nombre de gouvernements étaient en voie d'adopter une législation. Les représentants au Symposium ont partagé leurs expériences de la lutte contre le blanchiment de capitaux et débattu des diverses mesures destinées à parer à cette menace. Ils ont aussi été informés des conclusions de l'atelier sur la disposition des produits du crime, et des méthodes de blanchiment de capitaux organisé par le Secrétariat du GAFI pour l'Asie et Interpol en novembre 1996.

99. Le Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux a été établi pour faire avancer des initiatives de lutte contre le blanchiment sous des formes coopératives. Conscients que le blanchiment de capitaux constitue un problème international important qui affecte la région Asie/Pacifique, les participants sont convenus de mettre au point un plan d'action régional pour faciliter la promulgation de mesures anti-blanchiment dans la région. Ce Groupe se compose initialement de l'Australie, du Bangladesh, des Etats-Unis, de Hong Kong, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, des Philippines, de la République populaire de Chine, de Singapour, du Sri Lanka, du Taïpeh chinois, de la Thaïlande et de Vanuatu. Il convient de noter que les ministres des finances de la Co-opération économique de l'Asie/Pacifique (APEC) ont publié une déclaration ministérielle dans laquelle ils félicitent de l'établissement du groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux. Le GAFI a noté que les travaux considérables dans la région Asie/Pacifique exigent un financement urgent de la part des membres du GAFI et de ceux du Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux.

Afrique australe et orientale

100. Des représentants de 13 pays africains (Afrique du Sud, Botswana, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Ouganda, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe) ont assisté à la première Conférence des pays d'Afrique australe et orientale sur le blanchiment de capitaux au Cap, en Afrique du Sud, du 1er au 3 octobre 1996. Cette Conférence était placée sous l'égide conjointe du Secrétariat du Commonwealth et du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux.

101. Les participants à la conférence ont admis la nécessité urgente d'adopter une législation anti-blanchiment reposant sur les quarante Recommandations du GAFI et les modèles de loi du Commonwealth. Il a aussi été convenu que les stratégies nationales de lutte contre le blanchiment de capitaux devaient reposer sur une approche multidisciplinaire faisant appel à des fonctionnaires des ministères de la Justice, des Finances et autres ministères ou organismes opérationnels. Toutefois, les participants ont aussi admis qu'il était essentiel d'établir un groupe national de coordination de la lutte contre le blanchiment dans chaque pays. Enfin, ils ont accepté une proposition de mécanisme régional qui devrait aboutir à la création d'un Groupe d'action financière d'Afrique australe et orientale.

Amérique latine

102. Sur ce continent, le GAFI soutien les travaux de l'Organisation des Etats américains/Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (OEA/CICAD), structure qui s'est vue attribuer un rôle dans l'évaluation permanente évoquée dans le Communiqué ministériel de la Conférence sur le blanchiment de capitaux du Sommet des Amériques de 1995.

103. L'OEA/CICAD a mis en place un Groupe d'experts sur le blanchiment de capitaux qui se réunira deux fois par an. Ce Groupe a établi ses procédures d'évaluation et procédera dans l'avenir à un exercice sur les typologies. Il a en outre adopté une Recommandation destinée à amender le modèle de réglementation de la CICAD sur le blanchiment de capitaux afin de prendre en compte l'utilité de la création d'unités d'enquêtes financières.

Europe centrale et orientale

104. Une mission conjointe GAFI/Conseil de l'Europe/Commission européenne, dirigée par le Président du GAFI, s'est rendue à Moscou à l'automne 1996 afin d'évoquer les questions de blanchiment de capitaux avec les autorités russes compétentes. Depuis la précédente mission du GAFI en 1994, quelques progrès ont été accomplis. Durant l'été 1996, la Russie a promulgué deux dispositions de son nouveau Code pénal qui traitent du délit de blanchiment de capitaux. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 1997. En outre, un projet de loi sur "la lutte contre la légalisation (blanchiment) des revenus acquis par des moyens illicites" devait être présenté en novembre 1996 devant la Douma d'Etat. Toutefois, il est difficile de prévoir quand il sera adopté par le parlement.

105. Le GAFI a été invité par le PNUCID à participer à une Conférence internationale sur la coopération en matière de stupéfiants avec la Fédération de Russie, conférence qui a eu lieu en avril 1997 à Moscou et qui devait aborder les questions de blanchiment de capitaux. Le Secrétariat du GAFI a aussi effectué une visite préliminaire à la Banque de Russie afin d'ouvrir la voie à un séminaire sur le blanchiment de capitaux prévu pour octobre 1997.

106. Dans une déclaration commune, les gouvernements d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie se sont engagés à appliquer les mesures définies dans les Conventions de Vienne et de Strasbourg, la directive de l'Union européenne ainsi que les Recommandations du GAFI. La déclaration de Riga sur la lutte contre le blanchiment de capitaux a été également signée par le PNUCID, la Commission européenne et le GAFI à l'occasion d'un Séminaire UE/PNUCID sur le blanchiment de capitaux dans les Etats baltes qui a eu lieu les 14-15 novembre 1996 à Riga.

Moyen-Orient

107. Le GAFI a pris des contacts avec Chypre, Israël et le Liban en vue d'effectuer des missions dans ces pays. Une mission à Chypre interviendra en septembre 1997 en vue de discussions avec les ministères et organismes compétents concernés par la lutte contre le blanchiment de capitaux.

108. Le Conseil de coopération du Golfe (CCG), qui se trouve dans la situation extraordinaire d'être membre du GAFI, tout en étant constitué de pays non membres du GAFI, a été encouragé par le GAFI à élaborer un programme d'application et de suivi de mesures anti-blanchiment dans ses Etats membres. L'adoption et l'utilisation de l'auto-évaluation et des procédures d'évaluation mutuelle devraient fortement contribuer à l'application des quarante Recommandations dans la région du Golfe.

CONCLUSION

109. En 1996-97, des progrès supplémentaires ont été accomplis dans la lutte contre le blanchiment de capitaux tant au sein qu'en dehors de la zone du GAFI. L'application des quarante Recommandations par les membres du GAFI s'est une nouvelle fois améliorée et les mécanismes de suivi ont été encore renforcés et affinés. Les activités internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux entreprises par le GAFI et les autres organisations concernées se sont intensifiées. La connaissance des méthodes et tendances du blanchiment s'est développée. Le GAFI a en outre continué d'entreprendre des travaux précieux sur le perfectionnement des contre-mesures. Dans l'ensemble, l'ampleur et la qualité des travaux menés durant cette session confirment que le GAFI reste une structure efficiente de lutte contre le blanchiment de capitaux.

110. Toutefois, la guerre contre les professionnels du blanchiment de capitaux n'est pas achevée. Même si les quarante Recommandations du GAFI sont devenues des normes largement reconnues pour la lutte contre le blanchiment de capitaux, il reste des domaines importants qui méritent des travaux et directives supplémentaires. En outre, les membres du GAFI doivent continuer d'améliorer l'efficacité des mesures en place. Mais surtout, un grand nombre de pays et territoires dans le monde doivent encore promulguer des lois anti-blanchiment.

111. Il est absolument nécessaire de poursuivre l'action à l'échelle internationale pour approfondir et élargir la lutte contre le blanchiment de capitaux. Cette question vitale sera pleinement traitée à travers l'examen qui sera consacré à l'évolution des activités, des structures et de la composition du GAFI qui aura lieu en 1997-98 sous la présidence de la Belgique.

ANNEXE A

RAPPORT DU GAFI-VIII SUR LES TYPOLOGIES DU BLANCHIMENT DE L'ARGENT

I. INTRODUCTION

1. Le groupe d'experts s'est réuni à Paris les 19-20 novembre 1996 sous la présidence de M. Stanley Morris, Directeur, Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). Le groupe était constitué de représentants des membres suivants du GAFI : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie. Des experts d'organisations non membres ayant un statut d'observateur, comme Interpol, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CIDAD), étaient également présents. En outre, des représentants de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ont assisté à une partie des débats sur les paiements faisant appel aux nouvelles technologies.

2. L'objet de "l'exercice sur les typologies" de 1996-97 était de permettre aux experts des services opérationnels -- essentiellement ceux chargés de la lutte contre le blanchiment des capitaux -- d'examiner les tendances récentes en matière de blanchiment des revenus de la criminalité, les nouvelles menaces et les contre-mesures efficaces. Si les débats ont été axés essentiellement sur l'évolution des méthodes de blanchiment des capitaux dans les pays membres du GAFI, les experts ont aussi cherché à mettre en commun les informations dont ils disposent sur les procédés de blanchiment les plus courants dans les pays ou régions non membres.

3. L'évolution des technologies actuelles appliquées aux nouveaux modes de paiement -- notamment les systèmes de paiement faisant appel aux cartes à mémoire et à l'Internet a constitué un thème de discussion spécial de cet exercice 1996-97. Ce thème a été intégré dans l'ordre du jour de la session 1996-97 en vue de prolonger les travaux entrepris à l'occasion de l'exercice précédent sur les typologies et de poursuivre les discussions qui avaient débuté lors du forum de janvier 1996 sur les services financiers. Pour faciliter ce dialogue, des représentants d'organismes du secteur privé participant à l'émission ou la distribution de nouveaux moyens de paiement ont assisté à cette réunion et ont présenté des exposés sur des aspects précis de leurs systèmes. En outre, des représentants d'un certain nombre d'associations bancaires et d'autres organismes concernés par ce sujet ont assisté à la réunion.

4. Les sujets couverts étaient les suivants :

- (a) les estimations en valeur ou en pourcentage des opérations de blanchiment qui peuvent être quantifiées et, dans le cas contraire, des estimations grossières de l'ampleur des opérations de blanchiment de capitaux par rapport au volume des activités légitimes ;
- (b) les principales origines des revenus illicites blanchis ;
- (c) les principales méthodes de blanchiment mises en évidence dans les secteurs suivants : banque, institutions non bancaires et entreprises non financières ;
- (d) les transferts électroniques de fonds et les éventuelles difficultés de détection du client donneur d'ordre dans une opération de transfert électronique de fonds ;

- (e) les contre-mesures nouvelles (et/ou proposées) dans la lutte contre le blanchiment (d'ordre législatif, réglementaire, politique, etc.) ;
- (f) les pays non membres - principaux centres/régions de blanchiment d'argent, avec des précisions sur les points (b) - (e) ci-dessus.

II. ESTIMATION DU PROBLEME DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX

5. Compte tenu des difficultés pour calculer des chiffres exacts et précis sur le volume des opérations de blanchiment de capitaux intervenant dans les pays membres du GAFI, il était convenu que les membres s'efforceraient, dans le cadre de leurs contributions à la discussion, d'apporter quelques estimations grossières du volume de ces opérations dans leur pays respectif.

6. Malheureusement, la grande majorité des pays membres ne disposent pas de données suffisantes pour étayer des estimations crédibles. Les statistiques les plus complètes restent les résultats de l'étude produite par une délégation dont les projections évaluent à quelque \$A 3.5 milliards (\$EU 2.8 milliards) les opérations réalisées en 1995.

7. Plusieurs membres ont apporté des éléments sur le nombre de déclarations d'opérations suspectes transmises dans leur pays et sur les sommes concernées. Ces chiffres vont de \$EU 45 millions dans un pays à \$EU 800 millions dans un autre. Toutefois, il est admis que ces chiffres ne correspondent qu'à une partie du volume total de capitaux blanchis.

8. D'autres experts ont apporté des données sur les sommes saisies à la suite d'enquêtes ou de poursuites anti-blanchiment. Ainsi, un membre a été dans l'incapacité de déterminer l'ampleur des opérations de blanchiment intervenues dans son pays, mais, à titre d'exemple, il a pu montrer qu'un service opérationnel a enregistré, sur une année incomplète (1er octobre 1995 - 31 août 1996), 1 233 affaires de blanchiment ayant fait l'objet de poursuites, pour une valeur totale de \$EU 1.62 milliards. Toutefois, ces renseignements eux-mêmes ne permettent pas d'étayer une estimation valable du volume des fonds maquillés entrant dans le circuit financier légal, dans la mesure où ils peuvent ne correspondre qu'à un faible pourcentage du volume total du produit de la criminalité.

9. Les difficultés considérables de calcul de l'ampleur du problème du blanchiment de capitaux ont été admises par les experts et des avis divergents se sont exprimés sur l'utilité de la poursuite de ces estimations. Même si une estimation statistiquement utile peut donner des informations précieuses, l'absence de statistiques disponibles et les difficultés méthodologiques risquent de faire d'une telle étude un exercice très délicat et consommateur de temps. D'autres experts ont indiqué que la réalisation d'une estimation précise constituerait un outil précieux pour mesurer si les mesures de lutte contre le blanchiment ont un effet quelconque et constituerait une information utile pour les pouvoirs publics. Un objectif à court terme plus modeste a été suggéré - à savoir le calcul de statistiques précises et complètes sur les condamnations, les saisies et confiscations pour blanchiment de capitaux. Cette organisation note en effet que le nombre d'affaires de blanchiment qui lui ont été déclarées a augmenté pour atteindre 900 environ en 1996, contre 215 en 1992. D'autres experts estiment que de telles statistiques sont souvent trompeuses et ne donnent pas une image précise de l'ampleur du problème.

III. EVOLUTIONS RECENTES DANS LES PAYS MEMBRES DU GAFI

A. Les principales sources de revenus illicites

10. Le trafic de stupéfiants et la criminalité financière (fraude bancaire, utilisation frauduleuse de cartes de crédit, fraudes en matière de placements, fraudes sur avances d'honoraires, faillites frauduleuses, détournements de fonds, etc.) restent les sources les plus fréquemment mentionnées de revenus illicites. Comme dans le rapport 1995-96, le trafic de stupéfiants reste la principale activité génératrice de revenus illicites, mais le volume des opérations de blanchiment liées à la criminalité financière est aussi considérable et les membres scandinaves continuent de faire état de profits illicites supérieurs dans le cas de la criminalité financière à ceux du trafic de stupéfiants. Un certain nombre de pays ont en outre indiqué que la contrebande de marchandises (souvent des produits lourdement taxés comme les alcools et les tabacs) génère des revenus très importants faisant l'objet d'un blanchiment.

11. Les opérations délictueuses liées à la criminalité organisée continuent aussi d'être responsables d'une large part des flux d'argent sale dans les circuits financiers. Des groupes criminels organisés en Italie, au Japon, en Colombie, en Russie et en Europe orientale, au Nigeria et en Extrême-Orient et autres groupes du même type participent à un large éventail d'activités criminelles. Outre le trafic de stupéfiants, ces associations gagnent de l'argent grâce à l'octroi de prêts à des taux usuraires, aux jeux illégaux, à la fraude, au détournement ou à l'extorsion de fonds, à la prostitution, au trafic d'armes et d'êtres humains, au vol organisé de véhicules et à bien d'autres délits. On a pu également noter dans certains pays une tendance des délinquants, qui ne se livraient auparavant qu'au trafic de drogue, à diversifier leurs activités criminelles, ou à passer à la fraude et autres délits passibles de sanctions moins lourdes.

12. De nombreux pays européens ont encore constaté que des sommes considérables sous forme liquide ou autre arrivaient dans leur pays en provenance de l'ex-Union soviétique et d'autres pays d'Europe orientale. On se heurte toujours à des difficultés majeures pour déterminer si ces fonds sont des revenus de la criminalité et même si on parvient à déterminer leur origine illégale, il reste très difficile de dire quelle est l'infraction principale concernée. Bien que l'on ait parfois pu bénéficier de la coopération des services opérationnels de certains pays d'Europe orientale, cette coopération n'a pas été suivie et à bien des occasions, les enquêtes n'ont pas été achevées en raison d'une incapacité de déterminer l'infraction principale.

B. Tendances actuelles du blanchiment de capitaux

13. On peut faire un certain nombre d'observations générales concernant les méthodes de blanchiment de capitaux en usage dans les pays membres du GAFI. D'abord, aucune nouvelle méthode significative de blanchiment n'a été observée par les Etats membres et en fait un certain nombre de techniques traditionnelles ont continué de figurer dans les méthodes privilégiées pour cacher le produit d'activités criminelles. Ensuite, malgré l'absence de nouvelle méthode, on continue de constater des modifications dans l'utilisation relative des diverses méthodes de blanchiment et notamment, la tendance des spécialistes du blanchiment à éviter le secteur bancaire au profit du secteur des institutions financières non bancaires s'est confirmée.

14. Presque tous les membres estiment que le volume des fonds d'origines criminelles sortant en contrebande de leur pays d'origine pour se placer dans le système financier à l'étranger continue d'augmenter. Dans bien des pays européens, il n'y a pas de contrôle aux frontières des mouvements d'espèces et il est relativement simple pour les blanchisseurs de transporter par la route de fortes sommes en espèces à destination de pays voisins. Comme dans le cas des stupéfiants, les autorités estiment que même si des volumes considérables d'espèces sont transportés par des passagers de véhicules, c'est un volume encore plus important de fonds qui peut être caché dans des cargaisons de

marchandises. La tendance persistante à la contrebande d'espèces semble principalement imputable au succès des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux dans les banques et autres institutions financières. Le pendant de la contrebande d'espèces réside dans la détection de volumes considérables de stocks d'espèces.

15. Un phénomène intéressant observé dans un pays membre réside dans le fait que les cellules de blanchiment de capitaux tentent de limiter le volume de chaque stock d'espèces à \$EU 300 000 à EU 500 000. Il s'agit ainsi, semble-t-il de limiter les pertes dues aux saisies par les services opérationnels ou aux vols. Même si ce plafond semble s'appliquer à toutes les méthodes de blanchiment (fractionnement des dépôts, virements électroniques, etc.), on l'observe plus spécialement dans le cas de la contrebande d'espèces.

(i) Le secteur bancaire

16. Les banques restent un mécanisme important pour se défaire du produit d'activités criminelles, bien que les blanchisseurs semblent conscients que les techniques évidentes consistant à déposer de fortes sommes en espèces sur des comptes bancaires en vue de leur transfert ultérieur risquent de provoquer des déclarations auprès des autorités compétentes et ils prennent donc des mesures supplémentaires. Un nombre important de pays ont indiqué que la technique du "fractionnement des dépôts" (smurfing) ou de la structuration était couramment utilisée - cette technique consiste à faire de nombreux dépôts de montants inférieurs au seuil de déclaration, généralement sur un grand nombre de comptes. L'argent est ensuite fréquemment transféré vers un autre compte, souvent dans un autre pays. Cette méthode a été largement utilisée, même dans des pays qui n'avaient pas prévu de procédure de déclaration aux autorités des opérations en espèces au-delà d'un certain seuil. Les pays vers lesquels ces fonds sont transférés constatent souvent que les fonds sont rapidement retirés sous forme d'espèces des comptes bénéficiaires. Dans un pays membre, on a pu constater que la sensibilisation croissante à cette technique a amené les blanchisseurs à déposer des sommes plus petites, par exemple \$EU 2 000 à \$EU 3 000 sur des comptes plus nombreux de façon à éviter d'attirer l'attention.

17. Peut-être en raison de l'amélioration des obligations d'identification des clients, l'utilisation de comptes ouverts sous de faux noms semble diminuer. Toutefois, on observe de nombreux cas d'utilisation de comptes ouverts au nom de parents, d'associés ou de toute autre personne opérant pour le compte du délinquant. Parmi les autres méthodes couramment employées pour cacher le propriétaire réel d'un bien, on retiendra le recours à des sociétés-écrans, presque toujours immatriculées dans une autre juridiction, et à des avocats. Ces techniques sont souvent associées à de nombreuses strates d'opérations et à l'utilisation de multiples comptes - ce qui rend les éventuelles tentatives de vérification en amont plus difficiles.

18. La société-écran est un instrument qui semble largement utilisé dans tous les pays membres dans les secteurs bancaire comme non bancaire. Souvent trouvée directement auprès d'avocats, de comptables ou de sociétés de secrétariat, elle reste une structure de blanchiment d'argent commode. Ces sociétés permettent de masquer l'identité du propriétaire réel des fonds, leur comptabilité est souvent d'un accès plus difficile pour les autorités parce que ces sociétés sont situées dans des zones extra-territoriales ou appartiennent à des professionnels invoquant le secret et ceux qui les gèrent agissent sur instructions anonymes et à distance. Ces sociétés servent au stade du placement en recevant des dépôts d'espèces qui sont ensuite souvent envoyés dans un autre pays, ou au stade de l'intégration pour acheter des biens immobiliers. Elles ont aussi servi à bien des occasions à des infractions principales de faillites frauduleuses.

19. Une autre technique qui semble largement utilisée, notamment par des groupes ethniques d'Afrique ou d'Asie, réside dans les "comptes collectifs". Des immigrants de pays étrangers versent de

nombreuses petites sommes sur un compte et les fonds sont ensuite envoyés à l'étranger. Souvent, le compte étranger reçoit des paiements d'un certain nombre de comptes apparemment non liés dans le pays d'origine. Même si cette méthode est certainement utilisée à des fins légitimes par des immigrants étrangers et des travailleurs envoyant de l'argent dans leur pays d'origine, des groupes criminels s'en sont emparés pour blanchir leur richesse acquise illégalement.

20. Certaines délégations ont noté des tentatives d'organisations criminelles d'infiltrer des petites banques et institutions financières non bancaires et même a observé que ces organisations cherchaient, dans certaines régions du pays, à étendre ce contrôle à un large éventail d'entreprises de leur zone. Les experts de plusieurs pays membres ont mis en lumière des mécanismes de blanchiment faisant appel à la complicité de directeurs ou d'employés de banques, et on a pu constater une tendance notable à l'assistance apportée par des "représentants bancaires du secteur privé" à des spécialistes du fractionnement des comptes ("smurfers") qui recyclent les comptes bancaires utilisés à des fins de structuration. Ils commencent généralement à utiliser un compte en procédant à des dépôts et retraits massifs. Puis, quelques mois avant la vérification de la comptabilité de la banque, ils arrêtent leurs opérations et laissent quelques milliers de dollars sur le compte. Le compte apparaît dès lors au moment de la vérification comptable comme n'ayant pas présenté de mouvements importants durant les trois derniers mois, ce qui éveille moins de soupçons.

21. L'utilisation de "comptes de transit" par les professionnels internationaux du blanchiment, tendance observée l'an dernier par un membre, persiste. Il s'agit de comptes de dépôt à vue ouverts auprès d'institutions financières américaines par des banques ou sociétés étrangères. La banque étrangère fait passer tous les dépôts et chèques de sa clientèle (généralement des particuliers ou des entreprises situées en dehors du pays) sur un compte unique que cette banque étrangère détient auprès d'une banque locale. Les clients étrangers ont un pouvoir de signature sur ce compte américain en tant que codétenteurs et peuvent se livrer à des opérations bancaires internationales normales. Ces comptes remettent en cause les mesures de "connaissance du client" et les principes directeurs de déclaration des opérations suspectes. Il semble que de nombreuses banques proposant ce type de comptes ont été dans l'incapacité de vérifier l'identité de nombre de leurs clients ou de donner des renseignements sur eux, ce qui fait peser une lourde menace de blanchiment de capitaux.

22. Les mécanismes de garantie de prêts constituent aussi une technique utilisée dans un certain nombre de pays, souvent en lien avec la contrebande d'espèces. Par cette technique, le blanchisseur transfère généralement le produit d'activités illégales vers un autre pays, puis dépose ce produit à titre de sûreté ou de garantie pour un prêt bancaire qui est ensuite transmis dans le pays d'origine. Cette méthode donne non seulement à l'argent blanchi l'apparence d'un prêt authentique, mais confère souvent des avantages fiscaux.

23. Outre les typologies décrites précédemment, d'autres techniques courantes de blanchiment continuent de se rencontrer fréquemment dans le secteur bancaire. Les virements télégraphiques restent instrument de premier plan, à tous les stades du processus de blanchiment, en raison de la rapidité de transfert des fonds, qui rend difficile la détection du produit d'activités illégales par les autorités, notamment entre plusieurs juridictions. Les chèques de banque, les mandats et autres instruments analogues restent également des moyens courants de blanchiment de capitaux. Les informations disponibles tendent à montrer que les mesures prises par l'Administration américaine des postes en 1995 aux termes desquelles les mandats postaux nationaux ne peuvent être retirés qu'aux Etats-Unis et sur leurs territoires ont peut-être commencé à freiner l'utilisation de ces instruments à des fins de blanchiment. On continue d'observer des gros dépôts d'espèces dans certaines régions, notamment de la part de personnes et d'intérêts liés à l'ex-Union soviétique et à l'Europe de l'Est, bien que des trafiquants de drogue continuaient d'effectuer de tels dépôts. Souvent, le dépôt d'espèces est suivi d'un virement télégraphique vers une autre juridiction, ce qui limite le risque de saisie.

24. On a demandé aux membres s'ils avaient des difficultés pour identifier le client donneur d'ordre dans des opérations de transfert électronique de fonds. Plusieurs pays ont indiqué qu'ils avaient rencontré ce problème. Ce problème se pose surtout pour les fonds provenant de juridictions extra-territoriales, ou en association avec les "comptes de transit". Un autre pays a effectué une étude qui montre que le manque de renseignements permettant d'identifier le client sur les messages de virement télégraphiques constituait un problème important et que jusqu'à 25 pour cent environ des messages provenant de certaines juridictions ne comportaient pas les renseignements nécessaires sur le client donneur d'ordre. L'absence de tels renseignements sur de tels messages a amené les autorités de tutelle à faire passer un message par les associations bancaires rappelant les banques adhérentes à leurs responsabilités à cet égard. Enfin, il a aussi été constaté que malgré des renseignements suffisants, on pouvait se préoccuper de l'exactitude de certains renseignements enregistrés sur le message de virement, notamment pour des fonds transférés de l'ex-Union soviétique et d'Europe orientale.

(ii) Institutions financières non bancaires

25. Les banques proposent une large gamme de produits financiers et détiennent la plus grande part du marché et leurs services sont donc largement utilisés à des fins de blanchiment. Toutefois, les institutions financières non bancaires et les entreprises non financières deviennent des structures intéressantes pour introduire des gains mal acquis dans les circuits financiers ordinaires à mesure que la réglementation anti-blanchiment gagne en efficacité dans le secteur bancaire. Certaines délégations continuent de faire état d'un déplacement sensible des activités de blanchiment du secteur bancaire traditionnel vers les institutions financières non bancaires et les entreprises et professions non financières. Le nombre croissant de déclarations d'opérations suspectes transmises par ces institutions (bien que cette augmentation soit aussi due à une meilleure observation des règles par ces institutions) et le nombre d'affaires de blanchiment dans lesquelles elles sont impliquées, par rapport aux statistiques comparables pour les banques, témoignent de cette évolution.

26. Comme on l'a indiqué l'an dernier, les bureaux de change, sous leurs diverses appellations, font peser des risques toujours croissants de blanchiment de capitaux. Presque toutes les délégations ont fait état d'une augmentation sensible du nombre d'affaires de blanchiment effectives ou soupçonnées impliquant ce type d'établissement. Ils offrent une gamme de services intéressants pour les criminels : (a) des services de change qui peuvent servir à acheter ou vendre des devises, ainsi que l'échange de paquets de billets de banque de faible valeur faciale contre des billets de gros montants, (b) l'échange d'instruments financiers comme les chèques de voyage, les eurochèques, les mandats et les chèques de particuliers, enfin (c) les mécanismes de virement télégraphique. Les délinquants continuent de se tourner vers les bureaux de change parce qu'ils ne sont pas soumis à une réglementation aussi lourde que les institutions financières traditionnelles ou qu'ils ne sont pas du tout réglementés. Même lorsqu'ils le sont, les bureaux de change ne bénéficient souvent pas d'une formation convenable et ne sont pas dotés de systèmes de contrôle interne pour se protéger contre des opérations de blanchiment. Cette faiblesse est amplifiée par le fait que la plupart des clients sont occasionnels, ce qui rend plus difficile pour ces établissements la "connaissance de la clientèle" et les place dans une situation plus vulnérable.

27. Les services de remise de fonds (parfois appelées centrales de virement) se sont avérés largement utilisés pour des opérations de blanchiment, dans la mesure où ils sont souvent soumis à moins de contraintes réglementaires que des institutions comme les banques qui offrent des services équivalents. Ils sont également prisés de nombreux groupes ethniques dans la mesure où leurs taux de commission sont inférieurs à ceux des banques pour envoyer de l'argent dans un autre pays ; en outre, on les utilise traditionnellement pour des transferts d'argent entre pays. Ils opèrent sous des formes diverses, mais généralement, l'entreprise reçoit des espèces qu'elle transfère par le système bancaire vers un autre compte détenu par une société liée dans une juridiction étrangère où les fonds sont mis à la disposition du bénéficiaire en dernier ressort. On a indiqué qu'une autre technique couramment utilisée par les services de remise de fonds et les bureaux de change consistait pour l'intermédiaire à

mettre les fonds à la disposition de l'organisation criminelle dans le pays de destination en monnaie locale. Le blanchisseur/intermédiaire cède ensuite les fonds d'origine criminelle à des hommes d'affaires étrangers souhaitant acquérir à des fins légitimes des produits pour les exporter. Ces opérations de type "correspondant" ressemblent, sous certains aspects, à des "services clandestins de remise de fonds".

28. Plusieurs membres ont fait état d'un recours important à des formes de "banques clandestines" connues sous diverses appellations (hawala, hundi, etc.). Ces systèmes sont presque toujours associés à des groupes ethniques d'Afrique ou d'Asie et passent généralement par le transfert de valeurs entre pays, mais en dehors du système bancaire légal. L'intermédiaire, qui peut être une institution financière comme une société de paiement ou un commerce ordinaire vendant des marchandises, passe un accord avec une entreprise correspondante dans l'autre pays. Les deux entreprises ont des clients qui veulent avoir des fonds dans l'autre pays et, après avoir prélevé leur commission, les deux intermédiaires vont faire coïncider les sommes voulues par leurs clients et équilibrer leurs comptes en transférant une somme entre eux pour la période, par exemple une fois par mois. Les renseignements sur les clients qui reçoivent les fonds, qui sont généralement réduits au minimum, sont télécopiés entre intermédiaires et les clients obtiennent les fonds auprès des intermédiaires à chaque extrémité de la chaîne. Les experts conviennent qu'il est difficile de déterminer l'ampleur de l'utilisation de ces services de remise de fonds à des fins de blanchiment, dans la mesure où ils sont largement utilisés à des fins légitimes et où les traces comptables sont minimales. En fait, il est même difficile d'identifier les entreprises offrant de tels services.

29. Un certain nombre d'experts ont en outre noté le recours à des produits d'assurance à prime unique et à l'encaissement anticipé de telles polices. On a aussi évoqué un nombre limité d'affaires de blanchiment de fonds d'origine illégale dans le secteur des valeurs mobilières. Certains experts ont noté la menace potentielle futures associée au passage à la monnaie unique - l'euro - en Europe qui est prévu pour 2002. On craint en effet que la conversion des monnaies nationales en euro n'ouvre des perspectives considérables aux spécialistes du blanchiment, sauf introduction de mesures de sauvegarde convenables.

(iii) Entreprises ou professions non financières

30. La réglementation anti-blanchiment s'étant développée dans de nombreux pays, les criminels s'appuient de plus en plus sur des intermédiaires professionnels du blanchiment de capitaux. Les experts ont en effet constaté un nombre important d'affaires impliquant des avocats, des comptables, des conseillers financiers, des notaires, des sociétés de secrétariat et autres organismes fiduciaires dont les services sont sollicités pour les aider à se défaire de profits d'origine criminelle. Parmi les tactiques les plus couramment observées, on retiendra l'utilisation de comptes clients d'avocats et d'avoués pour le placement et l'empilement de fonds. Par cette méthode, le blanchisseur espère bénéficier de l'anonymat lié à la relation privilégiée entre l'avocat et son client. La mise à disposition de comptes bancaires et la fourniture de conseils et services professionnels sur les modalités et lieux de blanchiment de l'argent d'origine criminelle risque d'augmenter à mesure que les contre-mesures gagnent en efficacité.

31. En dehors du recours à des sociétés-écrans, les entreprises du secteur réel de l'économie ont largement servi, soit à camoufler le blanchiment illicite d'argent ou dans le cadre de l'infraction principale et ce recours à ces entreprises a été plus courant dans des affaires de fraude ou autres délits financiers que pour des délits de trafic de stupéfiants. Parmi les techniques utilisées en lien avec ces entreprises, on retiendra les fausses factures, la fusion de fonds d'origine légale et illégale, l'utilisation de mécanismes de garantie de prêts et l'empilement d'opérations par l'intermédiaire de sociétés-écrans dans des zones extra-territoriales. Souvent, le produit de l'opération de blanchiment va être ensuite investi par la société commerciale dans des biens immobiliers ou d'autres affaires, bien qu'un pays ait

déclaré qu'on pouvait observer un abandon de ces placements immobiliers au profit d'investissements moins visibles comme des affaires financières.

32. Les casinos et autres activités liées au jeu, comme les paris clandestins, continuent d'être associés au blanchiment de capitaux, dans la mesure où ils permettent d'expliquer immédiatement une fortune récemment acquise sans origine légitime apparente. Les services offerts par les casinos vont dépendre dans une large mesure de la juridiction dans laquelle ils sont implantés, bien que, dans l'ensemble, ce secteur semble admettre la menace que constitue le blanchiment de capitaux et prenne des mesures pour minimiser les risques en identifiant ses clients, pour rechercher les personnes qui ne jouent pas réellement, etc.

33. Un certain nombre d'autres techniques de blanchiment restent prédominantes dans le secteur non bancaire. Des sommes substantielles d'origine illégale continuent d'être investies dans l'immobilier. On a observé que des intérêts provenant de l'ex-Union soviétique et d'Europe de l'Est investissaient dans les régions voisines, ainsi que dans la zone méditerranéenne. Parmi les autres techniques citées, on retiendra l'achat et la livraison transnationale de métaux précieux comme l'or et l'argent, ainsi que le recours à des instruments financiers comme les récépissés-warrants sur le marché des métaux en vue de transférer des valeurs entre pays. Cette dernière méthode est plus particulièrement associée aux organisations criminelles d'Europe de l'Est.

C. Evolution des contre-mesures

34. Presque tous les membres du GAFI ont appliqué un nombre important de Recommandations du GAFI, voire la totalité d'entre elles. Certains membres ont modifié sensiblement ou développé leur dispositif anti-blanchiment, tandis que d'autres l'ont affiné à la lumière du changement de nature de la menace à laquelle ils font face. Les dispositions décrites ci-après comptent parmi les évolutions les plus notables qui ont déjà été mises en œuvre ou qui doivent l'être.

35. Au cours de l'année écoulée, la Nouvelle-Zélande et la Turquie ont pris des initiatives de grande ampleur. La Nouvelle-Zélande a adopté une loi imposant la déclaration des opérations suspectes, l'identification des clients et la conservation de traces comptables, tandis que la Turquie a adopté un projet de loi instituant un délit de blanchiment d'argent applicable à tout un éventail d'infractions principales et traitant de certaines questions administratives.

36. Pratiquement tous les membres (23) ont désormais pris des mesures pour étendre la portée de leur délit de blanchiment à des délits non liés au trafic de stupéfiants. Cette tendance se confirme face aux indications sur l'importance de ces délits en tant que source de richesse illégale. L'Espagne, la France et la Norvège ont ainsi adopté des textes instituant une infraction pénale de blanchiment en lien avec tous les délits graves, tandis que le Canada envisage de prendre de telles mesures. Le Portugal a inclus le terrorisme, la criminalité financière, la corruption, l'extorsion de fonds ainsi que d'autres délits graves dans les infractions principales en matière de blanchiment de capitaux et l'Allemagne envisage d'ajouter d'autres délits. En outre, des membres comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, Hong Kong, l'Irlande et la Norvège ont promulgué ou envisagent d'adopter des textes visant à faciliter la saisie ou la confiscation des produits d'activités criminelles - ce qui suppose souvent d'étudier s'il convient de renverser la charge de la preuve.

37. Les membres continuent d'étendre la portée des mesures de prévention à de nouveaux groupes d'entreprises et institutions, notamment des institutions financières non bancaires. L'Espagne, la Finlande, la Norvège et la Suède ont promulgué ou vont promulguer des textes plaçant les bureaux de change sous le régime anti-blanchiment. La Norvège a aussi étendu ses obligations de déclaration aux secteurs des valeurs mobilières et de l'assurance, ainsi qu'à la banque centrale. Les membres portent aussi leur attention sur les entreprises non financières qui pourraient entrer dans le champ d'application

de leur dispositif de lutte contre le blanchiment. Il s'agit des avocats (Australie et Belgique), des agents immobiliers et des casinos (Belgique, Finlande et Portugal) et des notaires, commissaires aux comptes, prêteurs sur gage et opérateurs du marché de l'or.

38. Plusieurs membres modifient les structures administratives régissant la réception de déclarations d'opérations suspectes par des unités centrales de renseignement financier (UCRF). Cinq pays ont créé ou vont créer une UCRF afin de recevoir, d'analyser et de diffuser la totalité de ces déclarations. Un autre pays poursuit la mise en œuvre d'un programme dans le cadre duquel les institutions financières peuvent recourir à des systèmes informatiques pour détecter des opérations suspectes. D'après les résultats enregistrés jusqu'ici, les autorités de ce pays estiment que ce programme a très bien réussi. De nombreux membres consentent aussi des efforts pour améliorer la coopération internationale en matière de renseignement comme d'enquêtes, et ils estiment que la capacité d'obtenir une aide rapide et complète de la part d'autres pays, notamment de pays non membres du GAFI a besoin d'être davantage encouragée.

IV. LA SITUATION DANS LES PAYS NON MEMBRES DU GAFI

39. Le blanchiment de capitaux n'est pas un problème circonscrit aux membres du GAFI et, de fait, à mesure que les pays du GAFI prennent des dispositions de lutte contre le blanchiment, il est probable que les opérations de blanchiment vont se développer dans des pays dotés de normes de lutte contre le blanchiment moins strictes. On connaît moins bien la situation à cet égard dans les pays n'appartenant pas au GAFI et, pour certaines régions du monde, les experts ne peuvent faire état que de peu d'informations concernant les tendances et phénomènes de blanchiment.

(i) Asie

40. La région asiatique présente plusieurs caractéristiques importantes qui affectent les méthodes de blanchiment en usage dans la région. Premièrement, l'existence de grands centres de production de stupéfiants dans le Croissant d'Or (Afghanistan, Iran) et le Triangle d'Or (Birmanie/Myanmar, Thaïlande, Laos). Deuxièmement, le recours considérable, aussi bien pour des opérations légitimes qu'illégales, aux systèmes de paiement parallèles comme les systèmes "hawala" ou "hundi". Troisièmement, l'utilisation importante d'espèces et la propension à effectuer des transactions de gros montant en espèces. Enfin, l'existence de groupes criminels chinois et japonais opérant internationalement et dans la région.

41. Le Secrétariat Asie du GAFI et Interpol ont parrainé une réunion sur le blanchiment de capitaux en novembre 1996, et une brève synthèse de cette réunion a été présentée. Cet exercice ainsi que d'autres informations émanant des pays membres du GAFI ont révélé que les sources de produits d'activités illégales n'avaient pas sensiblement évolué. Le produit du trafic de stupéfiant représente la majeure partie des fonds illégaux blanchis, avec des augmentations récentes de la production de méthamphétamines venant s'ajouter au produit traditionnel du trafic d'héroïne. Des bénéfices considérables sont aussi retirés de la criminalité organisée, de la contrebande d'armes et des mouvements organisés d'immigration clandestine. En Asie du Sud-Est, la contrebande d'or et la corruption constituent des sources supplémentaires de fonds illégaux à blanchir.

42. Aucune méthode nouvelle de blanchiment n'a été observée et en règle générale, la tendance en Asie semble être analogue à celle des pays membres du GAFI. Plusieurs pays ont constaté une augmentation du volume de la contrebande aux frontières d'espèces et d'instruments au porteur comme des mandats ou des chèques de banque. Les virements télégraphiques et les services parallèles de remise de fonds sont largement utilisés, tout comme les comptes ouverts sous de faux noms ou les comptes de tiers auprès d'institutions financières. Parmi les autres méthodes, on relèvera le recours à des

professionnels comme les avocats, les casinos, les fausses factures ou les lettres de crédit. Le produit d'activités illégales continue d'être investi dans des biens de forte valeur comme l'immobilier.

43. Les pays non membres du GAFI dans la région en sont à différents stades de développement de leur législation et de leur dispositif de lutte contre le blanchiment et plusieurs pays ont adopté de nouvelles contre-mesures. En 1995, le Pakistan a élaboré un projet de loi visant à conférer la qualification pénale au blanchiment de capitaux liés au trafic de stupéfiants et à imposer certaines obligations de déclaration aux banques et institutions financières pakistanaises. Taiwan a adopté certaines mesures de lutte contre le blanchiment en octobre 1996, tandis que la Chine s'est fixée pour date-butoir le mois de mars 1997 pour rédiger une loi anti-blanchiment qui devrait être adoptée par le Congrès du Peuple vers la fin de ce même mois.

(ii) Amérique centrale, Amérique latine et Bassin des Caraïbes

44. Selon un pays membre du GAFI, le blanchiment de capitaux a augmenté dans la zone des Amériques au cours des douze derniers mois. Ce phénomène est attribué à l'accroissement du trafic de stupéfiants, qui constitue la principale source d'argent blanchi, ainsi qu'à diverses activités criminelles menées par des groupes organisés, enfin à un développement de la contrebande.

45. Le Bassin des Caraïbes sert de point de transit important pour les stupéfiants en provenance d'Amérique latine et à destination des Etats-Unis et c'est aussi le lieu d'implantation de nombreuses banques et institutions financières extra-territoriales. Même lorsqu'une loi anti-blanchiment est promulguée, d'autres éléments comme la législation libérale en matière de constitution de sociétés et d'exercice d'activités commerciales dans les zones franches rendent cette région intéressante pour les blanchisseurs d'argent. Il y a plusieurs dizaines de milliers de sociétés-écrans enregistrées dans la région et le nombre de zones franches s'accroît. Il s'ensuit que les ressources limitées des autorités de tutelle ne permettent pas d'assurer un suivi efficace des activités commerciales qui s'y déroulent.

46. On a également observé une tendance des organisations criminelles russes à vouloir blanchir des profits d'opérations d'extorsion de fonds, de prostitution, de ventes d'armes et de vol de propriété intellectuelle dans les Caraïbes en s'appuyant sur la réglementation bancaire de la région. Des renseignements tendent en outre à montrer que les groupes criminels russes peuvent former des alliances avec d'autres groupes opérant dans la région, notamment la mafia italienne et les cartels colombiens. Ces phénomènes font courir des risques considérables à l'intégrité du système bancaire dans la région.

47. On constate que les cartels colombiens de la drogue font appel à tout un éventail de méthodes : (a) les intermédiaires du cartel paient en narco-dollars des exportateurs américains pour des marchandises exportées vers la Colombie, tandis que les importateurs règlent aux intermédiaires une somme légèrement inférieure en pesos colombiens ; (b) un courtier du cartel paie l'exportateur en narco-dollars dans une zone franche commerciale, l'importateur remet des pesos au courtier et obtient ses marchandises, le trafiquant obtient des pesos qu'il investit localement ou qui lui servent à financer de nouveaux trafics. L'existence de ces zones franches facilite ce processus dans la mesure où elles permettent des mouvements de marchandises et d'espèces sous une surveillance minimale des autorités ; (c) l'utilisation de fausses déclarations d'import/export et autres dispositifs commerciaux; enfin, (d) la structuration d'opérations en espèces continue d'être la principale technique servant à pénétrer le système financier, généralement avec la coopération d'employés de banque corrompus.

48. Dans une zone franche, le secret bancaire protège les sociétés et fiducies et où l'absence de contrôle par les douanes ne permet pas une réelle application de la loi imposant la déclaration de d'entrées d'espèces de plus de \$EU 10 000 dans la zone. Les blanchisseurs peuvent acheter des marchandises dans la zone franche et les revendre contre espèces pour un montant allant de 70 pour

cent à 80 pour cent de leur valeur nominale à des négociants du port franc, ce qui leur permet d'échapper aux douanes et à la réglementation. Ils déposent ensuite leurs pesos dans des banques établies dans le port et transfèrent les fonds sur des comptes ouverts sous de fausses identités dans leur pays. Dans la zone franche, il est courant de blanchir de l'argent à l'aide de chèques de tiers. Des banques ont en outre été rachetées et sont contrôlées par les cartels colombiens qui passent en contrebande des espèces et des chèques pour les déposer dans ces banques.

49. Un problème important réside dans le blanchiment transnational de fonds entre le Mexique et les Etats-Unis. Ce blanchiment peut intervenir par le biais de la contrebande de devises en provenance des Etats-Unis, l'utilisation de comptes de transit qui permettent à une banque à l'étranger d'émettre des chèques auprès de leur propre banque qui sont payables par l'intermédiaire du compte d'une banque correspondante aux Etats-Unis, ainsi que les virements télégraphiques transnationaux. Les chèques de banque mexicains (chèques tirés sur un compte auprès d'une banque américaine détenue par la banque mexicaine) sont largement utilisés pour rapatrier des fonds blanchis vers les Etats-Unis dans la mesure où ils n'ont pas besoin d'être déclarés aux Etats-Unis. Les bureaux de change (casa de cambio) le long de la frontière sont aussi fréquemment utilisés pour le blanchiment de capitaux dans la mesure où ils changent des devises et effectuent des virements télégraphiques; ils peuvent ainsi diluer des fonds d'origine illégale dans des opérations de change légitimes.

50. Malgré l'éventail et l'ampleur du blanchiment de capitaux dans la région, on a pu noter des progrès dans la mise en application des mesures nécessaires. La Conférence ministérielle du Sommet des Amériques de décembre 1995 à laquelle ont participé 34 pays a marqué une initiative importante dans la lutte contre le blanchiment international de capitaux. Les pays participants sont convenus d'appliquer une série de mesures : (a) promulguer une loi attribuant la qualification pénale au blanchiment de fonds émanant de tous les délits graves ; (b) développer les mécanismes à la disposition de la police pour effectuer des enquêtes sur le blanchiment ; (c) revoir les textes législatifs et réglementaires concernant le secret bancaire afin de déterminer dans quelle mesure ces textes autorisent la communication des comptes des institutions financières aux autorités compétentes ; (d) mettre en place des programmes de déclaration des opérations suspectes ou inhabituelles ; (e) partager les renseignements entre pays en vue des enquêtes et de la poursuite des délits de blanchiment de capitaux et prévoir un échange direct de renseignements financiers entre pays ; enfin, (f) mettre en place des unités de renseignement financier pour collecter et analyser les informations communiquées.

(iii) Moyen-Orient et Afrique

51. On ne dispose que d'informations limitées sur cette région, bien qu'à l'évidence les problèmes auxquels font face les pays de la région présentent des différences considérables. Dans la région du Golfe, les problèmes mentionnés le plus souvent sont le système bancaire "hawala" et le recours à l'important marché de l'or pour blanchir des capitaux. Dans le reste du Moyen-Orient, la menace la plus identifiable porte sur les organisations criminelles russes qui, d'après plusieurs rapports, tentent de blanchir de l'argent dans la région. Une autre menace potentielle provient de l'industrie du diamant dans la mesure où les diamants, comme l'or, constituent une réserve de valeur portable qui peut être facilement cachée.

52. Seule une poignée de pays de la zone sont en train de prendre des mesures anti-blanchiment. C'est ainsi qu'en avril 1996, Chypre a adopté une nouvelle loi complète anti-blanchiment qui allonge la liste des délits dont le produit est soumis à saisie ou confiscation et prévoit la création d'une unité de renseignement financier. En mars 1996, le gouvernement israélien a préparé une loi tendant à conférer la qualification pénale au blanchiment du produit de tous les délits graves et devant instaurer un mécanisme de déclaration des opérations suspectes. Toutefois, ce texte n'a pas encore été promulgué et on ne sait pas très bien s'il va être représenté devant le parlement. Le Liban a proposé un texte qui appliquerait la qualification pénale au blanchiment d'argent, mais la loi n'a pas été soumise au

parlement, tandis que dans le Golfe, un certain nombre de mesures liées à l'identification des clients, à la conservation de traces comptables et à la déclaration des opérations suspectes ont été prises pour les institutions financières. Cela mis à part, peu de choses semblent avoir été faites dans ce domaine.

53. En Afrique australe et orientale, on a pu observer une augmentation de la fraude et de la corruption, tandis que le trafic de stupéfiants, la contrebande d'armes, les vols et la revente de marchandises, ainsi que d'autres délits "en col blanc" ont généré des produits considérables qui ont été blanchis. Parmi les méthodes courantes de blanchiment, on retiendra l'achat et la revente de marchandises, la contrebande d'espèces, l'achat de biens immobiliers comme des casinos ou des hôtels de luxe, ainsi que la création de banques privées. Les spécialistes du blanchiment ont aussi recours aux bureaux de change, qui échappent pour une large part à toute réglementation dans l'ensemble de la région. En Afrique australe, les secteurs de l'or et du diamant, ainsi que les systèmes bancaires de type "hawala" font peser d'autres risques ; en Afrique de l'Ouest, on continue de constater la participation d'organisations criminelles nigérianes au trafic international de drogue et à des opérations de fraude à grande échelle.

54. La plupart des pays de la région n'ont pas attribué la qualification pénale au blanchiment de capitaux pas plus qu'ils n'ont pris de mesures anti-blanchiment. Lorsqu'elles existent, elles tendent à être limitées au blanchiment d'argent de la drogue, bien que certains pays, comme le Zimbabwe, la Tanzanie et l'Afrique du Sud (qui a déjà promulgué plusieurs textes importants) soient plus avancés. Toutefois, la tenue d'une Southern and Eastern African Money Laundering Conference (Conférence sur le blanchiment d'argent en Afrique australe et orientale) en octobre 1996, sous l'égide du Secrétariat du Commonwealth et du GAFI, constitue un événement encourageant. La plupart des pays de la région y ont assisté et exprimé leur volonté d'adopter une approche unifiée des questions de lutte contre le blanchiment de capitaux dans la région. Le résultat le plus notable de cette initiative a été l'adoption d'une proposition, que devront confirmer les chefs de gouvernement, d'établir un GAFI d'Afrique australe et orientale.

(iv) Europe de l'Est et ex-Union soviétique

55. Une fois encore, les organisations criminelles d'Europe de l'Est et des Etats indépendants de l'ex-Union soviétique ont été cités parmi les exemples de blanchiment de capitaux donnés par de nombreux membres du GAFI. Des volumes considérables d'espèces et d'autres types de transferts continuent de se faire à partir de ces pays vers les banques et institutions financières des pays membres du GAFI. Bien qu'un nombre significatif d'affaires aient montré que les groupes organisés de criminels russes et d'autres entreprises illégales avaient recours aux circuits financiers légaux pour blanchir des fortunes mal acquises, il n'a pas été possible dans bien des cas de confirmer l'origine des fonds en question.

56. Les sources de fonds illégaux se situent pour leur majeure partie dans la région et peuvent être classées en quatre grandes catégories : (a) la vente illégale de ressources naturelles comme le pétrole, le gaz naturel, des métaux, etc. ; (b) la contrebande d'alcool, de tabac, d'armes et de drogue ; (c) le produit d'activités criminelles organisées classiques, comme l'extorsion de fonds, la prostitution, le vol, la fraude, le vol de véhicules, etc. enfin (d) les délits en col blanc, comme le détournement de biens et de fonds publics, les déclarations frauduleuses de revenus et de bénéfices, l'évasion fiscale et la fuite illégale de capitaux. Les sources étrangères de produits illégaux entrant dans l'ex-Union soviétique pour y être blanchis sont mal connues.

57. La méthode de blanchiment la plus couramment mentionnée dans la région s'observe dans des affaires dans lesquelles des particuliers ouvrent des comptes auprès d'institutions financières et y déposent des sommes considérables en espèces qui sont liées à des intérêts dans les Etats de l'ex-Union soviétique et en Europe de l'Est. Une fois déposés, les fonds sont ensuite transférés hors du pays.

Souvent, ces mécanismes fonctionnent avec l'aide d'un avocat ou d'un autre professionnel. Les sociétés-écrans à l'étranger, ainsi que les sociétés de négoce ou autres sociétés de façade reçoivent couramment des virements de fonds, qu'elles retransfèrent ailleurs.

58. Parmi les autres méthodes courantes, on retiendra les fausses factures, les doubles comptabilités et la fraude sur les contrats. Un scénario habituel consiste à faire un virement de fonds en devises à une société de façade à l'étranger en vue d'une opération commerciale. Un contrat d'achat frauduleux fourni par cette société de façade est présenté à la banque à titre de preuve de la nécessité commerciale du virement des fonds. Une fois les fonds virés, les fonds légitimisés peuvent être librement transférés ou convertis en espèces. Cette méthode sert aussi au détournement de fonds publics.

59. Parmi les catégories d'institutions financières et professions non financières utilisées pour blanchir le produit d'activités criminelles, on trouve les banques, les bureaux de change et d'autres institutions financières non bancaires, les casinos et les sociétés immobilières. Les banques servent souvent au blanchiment de fonds de sources nationales ou étrangères. Bien que les chèques de banque et les chèques de voyage aient été largement utilisés pour des opérations de blanchiment, la majorité de ces opérations s'effectue sous forme d'espèces ou de virements télégraphiques.

60. Les groupes liés à l'ex-Union soviétique et à l'Europe de l'Est continuent d'effectuer des investissements importants dans l'immobilier, l'hôtellerie-restauration, et autres entreprises d'un certain nombre de pays d'Europe occidentale. Les actifs sont souvent acquis par l'intermédiaire de sociétés extra-territoriales avec l'aide d'un intermédiaire. Certaines délégations ont en outre noté des relations entre les groupes criminels organisés russes et des groupes du même genre comme la mafia.

61. Les contre-mesures en sont à divers stades d'adoption et d'application. La Russie a adopté une loi attribuant la qualification pénale au blanchiment du produit de tout un éventail de délits, loi qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1997 et un projet de loi anti-blanchiment a été déposé à la Douma et prévoit des mesures applicables au secteur financier ainsi que des dispositions administratives connexes. Dans les Etats baltes, les mesures en sont à un stade préliminaire d'élaboration, bien que la Lituanie ait pris un certain nombre de dispositions essentielles. En ce qui concerne les autres nations de l'ex-Union soviétique en revanche, seul le Belarus semble en voie d'élaborer une législation anti-blanchiment. Les pays d'Europe de l'Est sont plus avancés et certains ont mis au point des dispositifs de lutte plus complets.

V. EVOLUTION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

62. Tous les grands fournisseurs et émetteurs de monnaie électronique ont été invités à la réunion et quatre organisations représentatives des différents types de systèmes actuellement disponibles, ont donné un aperçu de leur système. Outre les membres du GAFI et les observateurs, un certain nombre d'associations bancaires, comme l'International Banking Security Association et la Fédération bancaire de l'Union européenne, ainsi que des organisations internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque des règlements internationaux (BRI) ont assisté et participé aux débats. Les quatre exposés ont été présentés par :

- la SIBS : la Sociedade Interbancaria de Servicos (SIBS) est la principale société de paiements bancaires du Portugal. Outre ses réseaux de guichets automatiques de banque et de terminaux points de vente, la SIBS a introduit le porte-monnaie électronique Multibanco ;
- Mondex : Mondex International, établie au Royaume-Uni, est le fournisseur d'une carte prépayée qui permet des opérations entre des particuliers et des commerçants ainsi qu'entre particuliers ;

- Cybercash : Il s'agit d'un système fondé sur l'Internet établi aux Etats-Unis. Récemment, Cybercash a annoncé qu'elle travaillait avec Mondex pour la mise au point d'un système hybride dans lequel des cartes prépayées pourraient servir en lien avec le logiciel de Cybercash ;
- Interpay : Interpay est établi aux Pays-Bas et c'est l'organisme de traitement des paiements de l'ensemble des banques néerlandaises. Interpay a lancé la ChipKnip qui s'appuie sur l'Internet et permet d'obtenir des jetons pour acheter des marchandises.

63. A partir de ces exposés et de la documentation fournie auparavant, on peut répartir les systèmes fonctionnant ou en cours de développement en trois catégories : les cartes prépayées, les systèmes s'appuyant sur l'Internet ou sur des réseaux, et les systèmes hybrides qui peuvent assurer l'inter-fonctionnement des deux systèmes précédents. Après les exposés, une large discussion est intervenue sur les questions posées par l'application de la législation anti-blanchiment, notamment sur l'efficacité des mesures réglementaires existantes et des techniques pour les faire appliquer, ainsi que sur les questions de compétence juridique à l'échelle internationale.

64. Il n'y a pas de caractéristique de conception unique des divers systèmes actuellement disponibles ou envisagés, ce qui va les rendre spécialement intéressants pour les blanchisseurs d'argent. Parmi les éléments importants de ces systèmes qui vont déterminer leur utilisation par des criminels, on retiendra :

- les plafonds de valeur attribuée aux cartes et aux comptes/opérations sur l'Internet ;
- les possibilités d'interfonctionnement des cartes prépayées avec les systèmes opérant sur l'Internet ;
- les possibilités de transfert de valeurs par cartes prépayées entre particuliers et non pas uniquement auprès de commerçants ;
- la présence ou non d'intermédiaires dans ces nouveaux modes de paiement ;
- la conservation ou non de traces comptables lors de l'ouverture du compte ou lors d'opérations et la précision de ces traces.

65. Les questions d'application du droit primaire qui ont été soulevées sont les suivantes : (a) la nécessité de réexaminer, voire de réviser, les régimes réglementaires en vigueur pour assurer une surveillance convenable de tous les types de fournisseurs de monnaie électronique ; (b) la question de savoir si l'on va disposer de traces exactes et convenables sur les opérations et les personnes concernées ; (c) les cartes prépayées risquent d'être plus difficiles à repérer que de la monnaie matérialisée ; enfin, (d) la rapidité et le volume des opérations en monnaie électronique risquent de rendre plus difficile le repérage ou la mise en évidence de schémas inhabituels en matière d'opérations financières.

66. Pour les systèmes de monnaie électronique conçus pour opérer internationalement et en multiples devises, un autre défi lancé aux services opérationnels va résider dans la difficulté de déterminer l'autorité juridiquement compétente. Le cadre actuel législatif et réglementaire repose sur des frontières financières et géographiques définies. L'atténuation des frontières financières internationales rend d'autant plus nécessaire le renforcement de la coopération et la coordination des efforts entre nations pour assurer une cohérence des dispositifs et des normes.

67. Toutefois, on admet que l'application des nouvelles technologies aux systèmes de paiement électronique en est encore à ses balbutiements et que la façon dont ces systèmes vont évoluer va dépendre de la combinaison de l'efficacité et de l'efficience de ces technologies, du marché et de l'accueil que leur feront les consommateurs. En conséquence, il est prématuré d'envisager de prescrire des solutions à des problèmes théoriques. Toutefois, il importe que les services opérationnels et les

autorités de tutelle poursuivent leurs travaux pour comprendre les problèmes qui doivent être envisagés et peut-être traités à mesure de la maturation des marchés et des technologies.

68. Les représentants du secteur de la monnaie électronique ont déclaré qu'ils souhaitaient avoir et qu'il avaient besoin de plus de réactions de la part des services opérationnels pour comprendre leurs préoccupations et pour pouvoir intégrer les solutions envisageables dans leurs systèmes et les services opérationnels doivent continuer à se tourner vers le secteur pour accroître leurs connaissances sur le fonctionnement de ces systèmes. Par exemple, des mesures qui sont nécessaires à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux doivent être envisagées en parallèle aux sauvegardes que le secteur intègre dans ces systèmes pour prévenir des risques de fraude et autres problèmes de sécurité. La poursuite du débat sur ces questions et sur d'autres sujets comme le respect de la vie privée et l'efficacité économique sont une composante nécessaire de la coopération future entre le secteur des services financiers, le GAFI, les experts des services opérationnels et de la réglementation.

69. De toute évidence, de nombreux efforts similaires sont en cours en matière de monnaie électronique et le GAFI doit continuer son partenariat avec le secteur et d'autres organisations internationales afin de coordonner et faciliter la communication. L'annexe au présent document comporte un compte rendu plus précis de la discussion.

VI. CONCLUSION

70. Le blanchiment de capitaux reste un très grave problème dans les pays du GAFI et dans le reste du monde. Le blanchiment est une nécessité pour toute activité criminelle générant des bénéfices et les trafiquants de stupéfiants, les délinquants commettant des fraudes financières, les organisations criminelles et d'autres encore, consacrent des efforts considérables pour blanchir le produit de leurs activités illégales, de façon à pouvoir se permettre un train de vie dispendieux.

71. Il reste difficile à évaluer l'ampleur du problème du blanchiment de capitaux. On s'accorde généralement à penser qu'il s'élève à des centaines de milliards de dollars chaque année, mais qu'il faudra une étude complète pour essayer de parvenir à une estimation précise. Cela risque d'être difficile compte tenu du fait qu'un certain nombre de membres ne peuvent même pas donner une estimation grossière du volume de fonds blanchis dans leur pays. Etant donné les difficultés et leurs conséquences en termes de ressources, les avis divergent quant à l'intérêt de procéder à l'étude complète et méthodologiquement saine qui serait nécessaire.

72. Dans la plupart des pays membres, le trafic de stupéfiants reste la première source de produits d'activités illicites, même si les experts admettent que les délits non liés aux stupéfiants gagnent en importance. L'autre grande source de produits réside dans les divers types de fraudes, de contrebande et de délits liés à la criminalité organisée. De fait, une tendance semble se dessiner dans certains pays où l'on voit des criminels de carrière et la criminalité organisée délaisser le trafic de stupéfiants au profit d'autres formes de criminalité en raison des sanctions plus légères encourues pour ces catégories de délits. Les trafiquants de drogue se lancent en outre dans tout éventail de délits, les fonds de plusieurs origines criminelles étant blanchis et dilués.

73. En ce qui concerne les techniques de blanchiment, la tendance la plus notable réside dans l'augmentation persistante du recours par les blanchisseurs aux institutions financières non bancaires et aux entreprises non financières par rapport aux établissements bancaires. On pense que cela traduit l'amélioration du respect par les banques des mesures anti-blanchiment. Les méthodes traditionnelles restent très prisées, comme le montre l'augmentation de la contrebande d'espèces aux frontières ou le fractionnement de dépôts à vue suivi par des virements télégraphiques vers d'autres juridictions. Dans le secteur financier non bancaire, l'utilisation des bureaux de change ou des entreprises de services de

remise de fonds pour se défaire du produit d'activités criminelles reste la menace la plus fréquemment évoquée. Les blanchisseurs continuent de bénéficier de l'assistance de professionnels, qui les aident de diverses façon pour masquer l'origine et la propriété des fonds maquillés. Le recours aux sociétés-écrans, généralement immatriculées dans des zones extra-territoriales, est la technique la plus répandue, avec l'utilisation de comptes ouverts au nom de parents ou amis.

74. Plusieurs membres ont éprouvé des difficultés pour identifier le client donneur d'ordre dans des opérations de transfert électronique de fonds. L'importance du problème varie d'un pays à l'autre et, l'absence de renseignements permettant d'identifier les clients a amené une autorité de tutelle à rappeler aux banques leurs responsabilités à cet égard. Une étude récente dans un pays a montré que cette question d'identification du client sur le message de virement télégraphique constituait un problème grave, jusqu'à 25 pour cent des messages provenant de certaines juridictions ne comportant pas les renseignements nécessaires sur le client donneur d'ordre. On a aussi noté que la présence d'informations suffisantes sur le message n'allait pas nécessairement de pair avec leur exactitude.

75. Les membres du GAFI ont continué de développer leur législation anti-blanchiment pour parer à de nouvelles menaces. Les mesures les plus courantes résident notamment dans l'élargissement du délit de blanchiment d'argent aux infractions principales non liées au trafic de stupéfiant, l'amélioration des dispositions légales en matière de confiscation et l'élargissement du champ d'application des lois concernant le secteur bancaire aux institutions financières non bancaires et aux entreprises non financières. Les efforts s'intensifient en outre pour donner plus d'efficacité et d'efficacité aux structures administratives chargées de traiter les déclarations d'opérations suspectes et pour améliorer la coopération internationale. De toute évidence, il faudra cependant entreprendre de nouveaux travaux pour améliorer la coopération internationale, notamment en ce qui concerne la rapidité de communication de l'information au stade de l'enquête.

76. Le débat intervenu entre les experts des services opérationnels et de la réglementation des membres du GAFI, les fournisseurs et émetteurs de monnaie électronique et un certain nombre de groupes bancaires a constitué une étape importante dans un processus continu de coopération visant à empêcher les systèmes de paiement faisant appel aux nouvelles technologies de servir aux spécialistes du blanchiment. Bien que le GAFI doive continuer de mettre l'accent sur l'identification des moyens grâce auxquels les criminels tentent d'exploiter les systèmes de paiement existants, il ressort clairement de ce débat que les services opérationnels et les autorités de tutelle doivent dès maintenant chercher à cerner les problèmes potentiels et les nouveaux défis. Parmi les caractéristiques importantes de ces nouveaux systèmes qui peuvent affecter l'ampleur de leur utilisation par les criminels, on retiendra le plafonnement de la valeur chargée sur les cartes et les comptes sur l'Internet, les possibilités d'interfonctionnement de ces systèmes, les possibilités de transferts entre particuliers, la désintermédiation et la conservation de traces comptables. Par une coopération et un partenariat avec le secteur, le GAFI entend continuer d'étudier cette question à mesure de l'évolution des systèmes de paiement et travailler à l'application de mesures anti-blanchiment efficaces et raisonnables avant que n'interviennent des utilisations abusives de ces systèmes.

77. Le caractère mondial du problème du blanchiment est manifeste, toutes les régions du monde servant aux blanchisseurs. Pour ce qui est des régions dans lesquelles il n'y a pas de membres du GAFI, l'Europe de l'Est, l'ex-Union soviétique et l'Amérique latine ont été le plus fréquemment évoquées dans des affaires de blanchiment, bien que ce problème constitue une grave menace dans d'autres régions. On retrouve apparemment à peu près la même gamme de techniques et méthodes de blanchiment dans toutes les régions, même si l'intensité d'utilisation de telle ou telle méthode peut varier en fonction de la taille et du perfectionnement des marchés de capitaux et des contre-mesures en vigueur. Comme dans les pays du GAFI, le trafic de stupéfiants reste le problème majeur, bien que la corruption, la criminalité organisée et la fraude génèrent aussi d'énormes profits. L'élaboration de contre-mesures varie fortement d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre, bien qu'elle soit étroitement

liée à l'impact des initiatives internationales de lutte contre le blanchiment dans la zone. Quoi qu'il en soit, de même que les blanchisseurs ont déplacé leurs activités vers des secteurs financiers moins réglementés, on assiste de toute évidence à des déplacements vers des zones dans lesquelles les contre-mesures sont limitées. Même si tous les membres du GAFI et quelques pays non membres ont mis en place des dispositifs complets, la grande majorité des pays ne l'a pas fait et c'est à ces pays qu'il convient d'accorder plus d'attention.

Février 1997

APPENDICE AU RAPPORT DU GAFI SUR LES TYPOLOGIES - QUESTIONS CONCERNANT LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE PAIEMENT

I. INTRODUCTION

A. Généralités

1. Suite à l'adoption de la nouvelle recommandation 13 des quarante recommandations révisées -- les pays devraient apporter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux technologies nouvelles ou en développement, qui risquent de favoriser l'anonymat, et prendre des mesures supplémentaires, si nécessaire, pour éviter l'utilisation de ces technologies dans les dispositifs de blanchiment de capitaux" -- cette question a commencé d'être traitée dans le cadre de l'exercice sur la typologie de cette année. L'un des objectifs de la réunion du GAFI sur les typologies pour 1996/97, qui a eu lieu à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) à Paris les 19 et 20 novembre 1996, était d'instaurer un dialogue entre les membres du GAFI et les principaux développeurs et fournisseurs internationaux de systèmes électroniques de paiement bancaire et de paiement en numéraire. Il s'agissait également d'offrir aux représentants du secteur financier privé la possibilité de répondre à un certain nombre de questions concernant le fonctionnement de ces systèmes et d'examiner les problèmes d'intérêt mutuel avec la communauté internationale des services opérationnels et des autorités réglementaires. Cette réunion faisait suite à une autre manifestation organisée par le GAFI en janvier 1996, le "Forum sur les services financiers", qui a rassemblé des représentants des pouvoirs publics et du secteur privé (bancaire et non bancaire) afin d'examiner les mesures anti-blanchiment, notamment dans le cadre des nouveaux systèmes de paiement.

2. Le blanchiment de l'argent est incriminé dans la plupart des pays ; il suppose néanmoins une infraction initiale (par exemple fraude, trafic de drogue, contrefaçon ou toute autre activité illicite déterminée générant des fonds qui doivent être blanchis). Ce qui complique la détection de ces activités, c'est que les moyens utilisés pour le blanchiment des fonds sont non seulement licites, mais extrêmement courants, par exemple l'ouverture d'un compte bancaire, l'achat d'instruments monétaires, un virement ou une opération de change dans le cadre d'échanges internationaux.

3. La monnaie électronique peut permettre aux criminels de dissimuler plus facilement la source du produit de leurs activités et de transférer plus facilement ce produit sans que cette opération puisse être détectée. On peut être pratiquement certain que si ces nouveaux systèmes évoluent de manière à mieux répondre que les systèmes actuels de paiement aux besoins des criminels, ceux-ci les utiliseront.

B. Réunion sur les typologies

4. Par conséquent, il était important, tout en privilégiant l'optique du blanchiment de l'argent, de prendre en compte dans l'exercice sur les typologies les problèmes d'application des lois liés à d'autres infractions que soulève l'évolution des technologies des systèmes de paiement. A titre d'exemple, tout type d'institution financière, y compris un système de monnaie électronique, peut être doté d'une très grande sécurité interne et externe et être conforme à certaines obligations de déclaration ou de conservation de documents ; il n'empêche qu'il peut être utilisé à tout stade du cycle de blanchiment de l'argent.

5. De plus en plus, le GAFI s'efforce de mettre en place des modalités à même d'intensifier la coopération avec le secteur privé des services financiers. Cette démarche s'impose encore davantage

avec l'avènement des nouveaux systèmes de monnaie électronique. Les experts du secteur privé invités par le GAFI à la réunion sur les typologies ont dressé un bilan de l'évolution technologique actuelle de ces systèmes de paiement et ont examiné les problèmes qui se posent pour l'application des lois dans le domaine du blanchiment des capitaux. L'objectif était triple : mieux informer le GAFI sur le fonctionnement de ces systèmes, mettre au fait les services chargés de l'application des lois des difficultés qui peuvent apparaître et déterminer les initiatives que le GAFI et les professionnels pourraient prendre pour faire en sorte que ces systèmes soient conçus de manière à minimiser les possibilités d'utilisation abusive par les criminels.

II. RECENSEMENT DES PROBLEMES ET CHAMP D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DU GAFI

6. L'application des nouvelles technologies aux systèmes de paiement électroniques n'en est qu'à ses débuts. La diffusion de ces systèmes sera fonction à la fois de l'efficacité et de l'efficience des technologies mises en oeuvre, des caractéristiques du marché et de l'acceptation par les consommateurs. On notera qu'à ce jour aucun cas de blanchiment de l'argent au moyen de ces systèmes n'a été signalé. Dès lors, il est trop tôt pour envisager des solutions contraignantes à des problèmes théoriques. Les services chargés de l'application des lois et les autorités réglementaires rendraient néanmoins un mauvais service au public et aux entreprises qui développent ces nouveaux systèmes de monnaie électronique si elles ne s'employaient pas à recenser les problèmes qui doivent être examinés à mesure que les marchés et les technologies en viennent au stade de la maturité. On rendra compte ci-après de l'action menée par le GAFI pour recenser les différents types de systèmes de monnaie électronique et analyser leur articulation avec les systèmes actuels de paiement, dans l'optique des quarante recommandations du GAFI et des préoccupations d'ordre général des services chargés de l'application des lois et des autorités réglementaires.

A. Mise au point d'une taxonomie des services de paiement

7. Au sens le plus large, les systèmes de paiement ne sont que des mécanismes permettant d'accroître l'utilité de la monnaie, en particulier pour qu'elle puisse mieux remplir sa fonction de moyen d'échange. Par conséquent, si les systèmes de monnaie électronique apportent un surcroît d'efficacité et sont susceptibles d'avoir un meilleur rapport coût/efficacité, comme le prétendent les prestataires, le mode opératoire des transactions financières pourrait profondément se transformer à l'avenir¹¹.

8. A l'heure actuelle, ces nouveaux systèmes de paiement concernent essentiellement des opérations de détail/de consommation de faible valeur. Mais la prudence commande de reconnaître qu'ils pourraient avoir bien plus d'impact. Les technologies actuelles permettraient d'obtenir avec ces systèmes à la fois la vitesse des systèmes de transfert bancaire et l'anonymat du numéraire. Grâce à la conjonction de ces deux caractéristiques, des opérations équivalentes à des transferts pourraient être effectuées dans l'anonymat et l'argent pourrait circuler à travers le monde en quelques secondes. Les opérations de paiement en monnaie électronique pourraient s'effectuer sans limite, quelle que soit la devise, et sans le moindre intermédiaire.

9. Jusqu'à présent, aucune terminologie officielle n'a été adoptée au niveau international pour les systèmes de monnaie électronique. Dans le cas des systèmes de paiement ou de transaction qui utilisent des technologies comme les cartes prépayées, les cartes à mémoire et Internet, on utilise souvent toute une série d'appellations : "monnaie électronique", "monnaie numérique", "cyber-monnaie", et "cyber-paiements". Le même terme peut souvent avoir une signification différente en fonction du contexte et du

¹¹ Cyberpayments: An Introductory Survey, the Financial Crimes Enforcement Network, U.S. Department of the Treasury, 27 septembre 1996.

type d'opération¹². Quoi qu'il en soit, nous avons retenu aux fins du présent examen trois grandes modalités de ces nouvelles technologies : les cartes prépayées, les systèmes fondés sur un réseau et les systèmes hybrides.

(i) *Cartes prépayées*

10. Les cartes prépayées utilisent une piste magnétique ou optique ou un microprocesseur. On pourrait augmenter la valeur des cartes utilisant une technique magnétique ou optique, mais on ne considère pas qu'il s'agisse véritablement d'un instrument viable pour la monnaie électronique, parce que la sécurité est limitée. A l'heure actuelle, ce qu'on fait de mieux, c'est une carte à microprocesseur, ce dernier offrant une plus grande sécurité et étant portable. La contrefaçon et la falsification sont beaucoup plus difficiles avec un microprocesseur qu'avec une bande optique ou magnétique. Les cartes à microprocesseur, beaucoup plus sûres, constituent donc un bien meilleur substitut du numéraire. Avec ces types de cartes prépayées, le transfert de la valeur intervient au moment et sur le lieu de l'opération ; il n'y a donc pas besoin dans la pratique d'une autorisation immédiate.

11. Plusieurs systèmes de monnaie électronique s'appuient sur toute une série de dispositifs pour faciliter les transferts de valeur d'une carte à l'autre, de façon à créer un réseau décentralisé de paiement. Certains systèmes comportent un relevé de chaque opération, mais d'autres offrent la possibilité pour l'utilisateur d'autoriser le transfert de valeur d'une carte à une autre hors ligne, sans autorisation.

(ii) *Systèmes fondés sur un réseau*

12. Certains systèmes de monnaie électronique utilisent Internet pour effectuer le transfert. De par sa couverture mondiale, Internet élimine le besoin d'une présence physique et permet à quiconque de réaliser une opération avec n'importe qui dans le monde. Certains systèmes exigent la tenue d'un compte auprès d'une institution financière, par laquelle s'opère le règlement. D'autres systèmes envisagent l'utilisation d'une valeur numérique ou de jetons numériques : la valeur est achetée à un émetteur, puis stockée dans l'ordinateur, sans être conservée dans un compte. Grâce aux méthodes modernes de cryptographie, ces opérations peuvent être totalement sûres. Même si une opération laisse une trace électronique lorsqu'elle est réalisée via Internet, cela ne veut pas dire pour autant qu'on puisse la rattacher à une personne physique ou morale. Ces systèmes sont d'un large accès et leur portabilité n'exige aucun déplacement matériel.

(iii) *Systèmes hybrides*

13. Ces systèmes de monnaie électronique mettent en oeuvre des technologies complexes pour répondre à des besoins de base des consommateurs. Il est très difficile de distinguer plusieurs catégories du fait des interrelations entre les différents éléments et des progrès rapides de l'interopérabilité (compatibilité et acceptation réciproques des cartes prépayées et/ou des systèmes fondés sur un réseau). On assiste actuellement à la mise au point de systèmes qui rendraient les cartes prépayées interchangeables, quel que soit l'émetteur. Avec d'autres systèmes en cours de développement, on pourrait utiliser les cartes en combinaison avec les systèmes fondés sur un réseau.

(iv) *Principales caractéristiques des systèmes de monnaie électronique*

¹² Le rapport d'octobre 1996 de la Banque des règlements internationaux (BRI) intitulé : "Implications for Central Banks of the Development of Electronic Money" contient des définitions et une analyse terminologique. On a toutefois utilisé pour l'exercice du GAFI sur les typologies la terminologie élaborée dans le présent document.

14. Il est encore trop tôt pour avoir une idée de l'évolution des nouveaux systèmes de paiement qui viennent d'être évoqués par rapport aux systèmes que nous connaissons aujourd'hui. On peut toutefois recenser les caractéristiques propres aux systèmes actuels de paiement et aux systèmes de paiement électroniques. Le tableau 1 de l'annexe I recense un certain nombre de généralisations simplifiées pouvant être utiles pour cet examen.

15. De plus, les distinctions qu'on peut faire actuellement entre la prestation de services de paiement par cartes à microprocesseur et celle au moyen de logiciels utilisant Internet ont tendance à s'estomper. Les entreprises qui mettent au point des systèmes de monnaie électronique conçoivent actuellement des interfaces à carte à microprocesseur pour les ordinateurs personnels, qui faciliteront le transfert de valeur d'une carte à microprocesseur à un PC. Ces systèmes ne cessant d'évoluer, le meilleur moyen de les distinguer est de s'attacher à l'organisme émetteur et d'examiner si le système opère dans un environnement ouvert ou fermé. Les diagrammes de l'appendice II illustrent quatre modèles de systèmes de monnaie électronique :

Le modèle de l'émetteur commerçant: l'émetteur de la carte et le vendeur des biens et des services sont confondus. Exemple : la carte "Creative Star" destinée aux utilisateurs du réseau de transport de Hong Kong.

Le modèle de l'émetteur bancaire pour systèmes fermés ou ouverts: le commerçant et l'émetteur de la carte sont deux entités différentes. Le règlement des opérations s'opère par les mécanismes bancaires traditionnels. Exemple : la carte Proton de Banksys en Belgique et la carte Danmont au Danemark.

Le modèle de l'émetteur non bancaire: avec ces systèmes, l'utilisateur achète de l'argent électronique à un émetteur contre du numéraire traditionnel et dépense l'argent électronique dans les commerces participants. L'émetteur rachète ensuite l'argent électronique aux commerçants. Exemple : les "pièces électroniques" de CyberCash.

Le modèle sans intermédiaire: la monnaie électronique émise par une banque ou un établissement non bancaire serait transférable entre les utilisateurs. Le seul point de contact entre le système traditionnel de paiement et la monnaie électronique serait l'achat initial de monnaie électronique à l'émetteur et le rachat de la monnaie électronique aux particuliers et aux commerçants. Exemple : le système Mondex.

16. Du fait de cette évolution dans le sens de l'interopérabilité, il est d'autant plus important de bien décrire et de définir soigneusement ces systèmes. Une définition trop large pourra englober des services qui ne sont pas véritablement de la monnaie électronique et qui, par conséquent, ne présentent pas d'intérêt particulier du point de vue de l'application des lois. Une définition trop étroite, par exemple en fonction de la nature de l'établissement ou en fonction des caractéristiques de l'opération, soulèvera un problème différent et tout aussi sérieux, car un long délai se sera écoulé avant qu'on prenne en compte certains systèmes. Le résultat pourra être le suivant : les pouvoirs publics et les prestataires prendront, une fois les systèmes mis en place, des mesures qui ne seront pas efficaces et qui auront un mauvais rapport coût/efficacité. Le Groupe du GAFI sur les typologies a décidé qu'il était essentiel de poursuivre le dialogue avec les professionnels, pour que les principales caractéristiques de ces systèmes soient bien comprises et que les recommandations du GAFI et les préoccupations des services opérationnels et des autorités réglementaires soient bien prises en compte.

B. Adéquation des réglementations et des politiques actuelles

(i) *Désintermédiation/nouveau rôle des intermédiaires nécessaires*

17. Jusqu'à présent, les services opérationnels et les autorités réglementaires se sont appuyés sur l'intermédiation par les banques et les autres institutions financières réglementées, qui constituent des

"points de passage obligé" par lesquels les fonds doivent généralement transiter et qui donnent lieu à l'établissement de documents. En fait, un grand nombre de réglementations anti-blanchiment et les quarante recommandations du GAFI ont précisément pour objet d'imposer aux institutions financières certaines mesures permettant de conserver, pour les besoins de l'application des lois, une trace sur papier.

18. La recommandation 8 applique les prescriptions du GAFI aux institutions financières non bancaires. La recommandation 9 demande aux pays Membres de déterminer si d'autres activités financières exercées par des entreprises non financières sont vulnérables sur le plan du blanchiment des capitaux et, dans l'affirmative, de mettre en place des contrôles efficaces¹³. Les services de monnaie électronique pourraient sans doute relever de ces deux recommandations.

19. Certains systèmes de monnaie électronique facilitent l'échange de valeurs financières sans la participation d'un intermédiaire financier comme une banque. Ces systèmes ont donc tendance à éliminer les "points de passage obligé" si importants pour les enquêtes. Dans ces conditions, à mesure que le fonctionnement de ces systèmes est mieux connu, les pouvoirs publics ont à déterminer les mesures réglementaires qu'il faudra prendre le cas échéant.

(ii) *Rôle des autorités réglementaires/administratives*

20. Les recommandations du GAFI 26, 27, 28 et 29 concernent le rôle des autorités réglementaires et autres autorités administratives pour l'évaluation et l'exécution des mesures anti-blanchiment. Les systèmes de monnaie électronique posent problème en ce sens que certains d'entre eux peuvent être fournis par des entreprises qui ne sont pas soumises aux dispositifs réglementaires en place. Il n'y a pas de consensus quant à la nature et à l'ampleur de la surveillance que doivent exercer les pouvoirs publics sur les systèmes de monnaie électronique. En outre, du fait des progrès technologiques, on peut se demander s'il existe un moyen efficace, ou même s'il est possible, d'évaluer le niveau de conformité de la même manière qu'on procède actuellement pour les institutions financières réglementées. Les recommandations mentionnées ci-dessus postulent cette possibilité.

(iii) *Identification du client et mesures de conservation de documents/de détection des activités suspectes*

21. Avec les systèmes de monnaie électronique, il peut être difficile d'identifier le client de façon efficace et sûre. Sur Internet, il peut être impossible de distinguer entre un énorme conglomerat international et un petit garagiste et, dans les deux cas, on pourra ne savoir pratiquement rien sur les activités effectives de l'entreprise. Comment les prestataires de monnaie électronique vont-ils connaître véritablement leurs clients et comment détecter les activités suspectes parmi le très grand nombre d'opérations prévisibles ?

22. L'application de plusieurs recommandations pourrait soulever des difficultés pour les systèmes de monnaie électronique. Par exemple, les recommandations 10 à 12 exigent des institutions financières qu'elles conservent certaines pièces se rapportant aux opérations, qu'elles vérifient et enregistrent l'identité des clients et qu'elles vérifient l'existence et la structure juridique des sociétés. En outre, des mesures raisonnables doivent être prises pour obtenir et conserver des informations sur la véritable identité des personnes dans l'intérêt desquelles des opérations sont réalisées ou des comptes sont ouverts. Tous ces documents doivent être conservés au moins cinq ans et être mis, si nécessaire, à

¹³ A l'annexe de la recommandation n°9, parmi les exemples d'activité dont pourraient relever les systèmes de monnaie électronique, on citera l'acceptation de dépôts et autres fonds remboursables du public, la fourniture de services de transmission monétaire, l'émission ou la gestion de moyens de paiement et les opérations de change.

la disposition des autorités compétentes. Le problème est de savoir comment ces mesures pourraient être appliquées aux systèmes de monnaie électronique. De plus, conformément aux recommandations 14 à 19, les institutions financières doivent détecter et déclarer les activités suspectes. Elles doivent également mettre en place des programmes de lutte contre le blanchiment des capitaux.

23. La transférabilité de la monnaie électronique risque d'avoir des conséquences du point de vue du blanchiment des capitaux. Avec certains systèmes, les transferts ne se font qu'entre un particulier et un détaillant ou un émetteur, mais avec d'autres ils peuvent s'effectuer entre particuliers. Certains concepteurs de ces systèmes considèrent que, grâce à l'absence d'intermédiaires, on obtient un équivalent plus proche du numéraire. D'autres jugent que cette caractéristique accroît la probabilité de fraude et de contrefaçon¹⁴. L'une des solutions pourrait être que les prestataires de monnaie électronique n'autorisent entre les particuliers que des achats de faible valeur.

24. Des plafonds de valeur peuvent également avoir une incidence sur le blanchiment des capitaux. D'un système à l'autre, les montants qui peuvent être détenus par un particulier ou un détaillant au moyen du microprocesseur ou d'un autre dispositif sont variables. Lors de la plupart des essais de systèmes de monnaie électronique, on a fixé des plafonds allant jusqu'à l'équivalent de 1000 dollars US, mais avec les moyens technologiques existants, les opérations pourraient porter sur des montants illimités.

25. Quoi qu'il en soit, il est probable que les émetteurs, pour réduire le risque de fraude, limiteront la valeur stockée sur chaque dispositif. Les systèmes de monnaie électronique pourraient appliquer des plafonds qui seraient fonction des besoins et seraient déterminés selon des critères commerciaux. Par exemple, un détaillant pourrait disposer d'un plafond plus élevé qu'un particulier, ou même que d'autres détaillants, en fonction du volume de ses activités. En outre, des dates d'expiration pourraient être prévues ; à l'issue d'un certain délai, il faudrait que l'émetteur intervienne de nouveau ou que la valeur soit redéposée dans un compte. On peut également imaginer que la valeur électronique ne soit valable que pour un certain nombre d'opérations.

26. Mais, comme pour les instruments monétaires et les opérations classiques de transfert, on peut s'attendre à ce que les blanchisseurs exploitent les plafonds, quels qu'ils soient. De même qu'ils structurent aujourd'hui leurs opérations de façon à ne pas dépasser les plafonds qui déclenchent une déclaration, ils pourraient obtenir plusieurs cartes, opérer sous plusieurs noms ou faire appel à plusieurs émetteurs.

27. Les obligations en matière de conservation de documents sont essentielles du point de vue de l'application des lois. Elles sont variables d'un système à l'autre, en ce qui concerne aussi bien les relevés des différentes opérations que le titre de propriété. Certains systèmes n'exigent que des documents très limités, alors que d'autres conservent une documentation détaillée dans une base de données centralisée.

28. Relevés d'opérations : il n'est pas réaliste de vouloir centraliser les opérations entre particuliers. Même si cela était possible du point de vue technologique, un relevé de chaque opération serait prohibitif et la masse considérable de données qui en résulterait n'aurait aucune valeur commerciale et ne serait pas non plus exploitable pour l'application des lois. En outre, si on conserve trop de documents détaillés, le client risque de ne pas l'accepter pour des raisons de protection de la vie privée. Certains clients voudront sans doute pourtant des relevés pour leurs opérations et on peut penser

¹⁴ Les informations à ce sujet sont reprises du document intitulé "Electronic Money : Law Enforcement Concerns", juin 1996, établi par la Banque des règlements internationaux (BRI). On s'est appuyé également sur les déclarations des représentants de la BRI lors de l'exercice sur les typologies.

que parmi les relevés conservés par les opérateurs des systèmes de monnaie électronique pour leurs besoins propres et à des fins de protection contre la fraude, certains pourraient être également utilisés pour lutter contre le blanchiment de capitaux.

29. Titre de propriété : avec certains systèmes, il serait possible d'acheter des cartes prépayées dans des distributeurs. Avec d'autres, il faudrait ouvrir un compte et le titulaire sera identifié avant de pouvoir effectuer des opérations. Bien évidemment, moins de documents seraient conservés, plus le système serait attrayant pour les criminels.

(iv) *Instaurer un équilibre entre la protection de la vie privée, la sécurité publique et l'accès légitime des autorités chargées de l'application des lois et de la réglementation*

30. La rapidité, la sécurité et l'anonymat des systèmes de monnaie électronique sont des caractéristiques positives qui sont à même de protéger ces systèmes contre les abus. Mais ces mêmes caractéristiques sont susceptibles également d'attirer les individus qui auront en vue une utilisation illicite. La sécurité et l'anonymat préservent la vie privée, ce qui peut être vital sur le plan de l'efficacité et de la compétitivité, mais elles peuvent également, sur le plan répressif, empêcher la détection d'opérations illicites. Par ailleurs, en vertu de la recommandation 2, les lois sur le secret professionnel des institutions financières doivent être conçues de manière à ne pas entraver les mesures anti-blanchiment.

C Efficacité des techniques traditionnelles d'investigation

31. Les techniques mises en oeuvre dans les systèmes de monnaie électronique auront des répercussions sur l'efficacité des techniques actuelles d'investigation dans le domaine de la délinquance financière. Ces techniques reposent sur certains préalables, notamment l'intervention d'une banque pour réaliser certaines opérations, l'aptitude des institutions financières à surveiller les activités de la clientèle et l'utilisation d'une monnaie matérialisée. Or, les systèmes de monnaie électronique remettent en question ces hypothèses quant à la nature des opérations bancaires et quant aux modalités des investigations.

(i) *Moindre vulnérabilité à la détection*

32. Les blanchisseurs ont toujours dû faire face au problème du volume physique du numéraire ; il n'est pas rare que de l'argent soit abandonné tout simplement parce qu'on n'a pas pu le déplacer assez rapidement. Avec la monnaie électronique, la contrebande d'argent est bien moins nécessaire. Il n'y a plus besoin de transporter l'argent acquis illicitement dans un conteneur ou dans un grand nombre de valises à double fond ; des sommes considérables peuvent être transférées instantanément et en toute sécurité en appuyant sur quelques touches.

33. Les systèmes de monnaie électronique ouvrent la possibilité de transférer des fonds dans le monde entier sans avoir à faire appel à l'intermédiaire traditionnel, l'établissement de dépôts. Les fonds pourraient être transférés dans les pays les plus laxistes du point de vue de la lutte contre le blanchiment de l'argent. En outre, les cartes à plafond très élevé seraient plus faciles à dissimuler que le numéraire. La recommandation 22 invite précisément les pays à envisager la mise en oeuvre de mesures destinées à détecter ou à surveiller les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments au porteur ou négociables.

(ii) *Une surveillance de plus en plus difficile du fait de la rapidité des transactions financières*

34. Etant donné la rapidité de la circulation de la monnaie électronique (en particulier sur Internet), il sera difficile de détecter ou de dépister ce type de transfert de fonds. Avec ces systèmes de

paiement et le phénomène de désintermédiation, les autorités réglementaires et les services répressifs n'auront pas la tâche facile pour mettre en place des dispositifs susceptibles de prévenir le blanchiment de capitaux.

(iii) *Le volume des opérations entrave la détection*

35. On estime aujourd'hui que les opérations illicites ne représentent qu'une faible fraction des 2 000 milliards de dollars qui font l'objet de virements à travers le monde. Lorsqu'ils seront largement utilisés, les systèmes de monnaie électronique traiteront également un certain volume d'opérations illicites. On peut penser que les systèmes de monnaie électronique traiteront des opérations d'un montant plus faible que les systèmes de transfert électronique, mais ils traiteront probablement un plus gros volume d'opérations, de sorte qu'il sera encore plus difficile de détecter les opérations illicites, ne serait-ce qu'à cause du volume des fonds qui circuleront dans le système.

36. Du fait du volume énorme et de la rapidité du traitement des données informatisées, il sera problématique de mettre au point des indicateurs pour la détection des activités suspectes. A titre de comparaison, le système SWIFT, l'un des principaux systèmes de transfert électronique de fonds, reçoit environ 2.5 millions de messages par jour et 580 millions par an. Il compte 135 pays membres et 5 300 utilisateurs. Il traite 1 000 opérations par seconde¹⁵.

37. A l'heure actuelle, on estime le nombre de sites sur Internet à 12.8 millions et le nombre des utilisateurs à 61.9 millions, ce qui donne plus d'un milliard de messages électroniques par mois. Ces chiffres, considérables par rapport à ceux indiqués pour le système SWIFT, montrent bien que la surveillance dans le domaine de la monnaie électronique est un véritable défi¹⁶.

38. Conformément aux recommandations 23 et 30, les pays devraient envisager d'enregistrer sous une forme agrégée les flux d'espèces et réfléchir à l'utilité d'un dispositif de déclaration des transactions en espèces. Avec les systèmes de monnaie électronique, on peut imaginer combien cela serait difficile et probablement extrêmement coûteux.

D. Problèmes de compétence au niveau international

39. Dans le cas des systèmes de monnaie électronique conçus pour des opérations internationales et pour de multiples monnaies, les services opérationnels se heurteront à une autre difficulté : comment déterminer l'autorité compétente ? A l'heure actuelle, les dispositifs réglementaires et répressifs s'appuient sur certaines délimitations, financières et géographiques. A mesure que s'estomperont les frontières pour les opérations financières internationales, une coopération et une coordination internationales seront encore plus indispensables pour que les mesures qui sont prises et les normes qui sont appliquées soient cohérentes. Les recommandations 20, 21 et 32 visent un certain nombre de mesures susceptibles d'améliorer l'application des normes internationales.

III. RESUME/CONCLUSIONS

¹⁵ Source : Groupe de travail fraude de la Fédération bancaire de l'Union européenne, note explicative : Systèmes de paiement électroniques et blanchiment d'argent, 30 septembre 1996.

¹⁶ Les chiffres concernant les sites et les messages électroniques proviennent de la Network Wizards Survey, juillet 1996, site www.nw.com ; les chiffres concernant les utilisateurs ont été obtenus au moyen du générateur de statistiques Anamorph, décembre 1996, site www.anamorph.com.

(i) *Interopérabilité*

40. Les systèmes de monnaie électronique ne comportent en eux-mêmes aucune caractéristique intrinsèque qui puisse les rendre attrayants pour les criminels. Les prestataires de monnaie électronique prendront en compte toute une série de facteurs pour déterminer les caractéristiques à long terme de leur système ; l'acceptation par le client et la prévention de la fraude joueront à cet égard un rôle primordial. L'évolution de ces systèmes et la façon dont ils seront finalement conçus influenceront sur leur attrait pour les blanchisseurs d'argent. Les caractéristiques qui seront retenues pour les systèmes de monnaie électronique seront fonction de tout un ensemble d'éléments, notamment la stratégie commerciale, qui fera intervenir l'acceptation par le client et les considérations de prudence au niveau du fonctionnement du système, ainsi que le choix des concurrents et le cadre juridique et réglementaire¹⁷.

41. Il faut manifestement s'efforcer de dissocier les problèmes qui doivent être résolus au stade de la mise au point des systèmes de ceux qu'il faudra résoudre au cas par cas une fois que les systèmes seront en place.

(ii) *Rôle des pouvoirs publics*

42. Dans le monde de la finance "analogique", le secteur privé, en innovant et en s'adaptant, a su régler un grand nombre de problèmes à la demande des pouvoirs publics sans qu'il ait fallu pour autant imposer de nouvelles obligations réglementaires. De leur côté, le public et les professionnels se tournent vers les autorités pour qu'elles fixent des normes et créent des conditions d'égalité entre les opérateurs du secteur privé, cette action revêtant une importance toute particulière à mesure que les activités financières se mondialisent.

43. On ne voit pas pourquoi il en serait autrement dans le nouveau monde de la finance "numérique". Le secteur privé devra coopérer au règlement des problèmes au fur et à mesure qu'ils se poseront. Les pouvoirs publics devront étudier soigneusement leur réponse, de façon à exploiter, lorsque cela sera possible, les solutions qu'offre le marché, tout en se dotant de l'expertise nécessaire pour être à même de prendre les bonnes décisions¹⁸.

(iii) *Prestataires de monnaie électronique non bancaires/non traditionnels*

44. Sans nuire au développement de ces systèmes, les services opérationnels et les autorités réglementaires doivent réfléchir aux nouveaux problèmes que posent les prestataires de monnaie électronique autres que les banques. En dehors de la question de la désintermédiation, il faudra également déterminer quels services seront chargés de faire respecter les mesures anti-blanchiment. Il faudra également s'interroger sur la nature de ces mesures et se demander si, vu l'état d'avancement des technologies, il est même possible d'évaluer efficacement la conformité aux réglementations.

(iv) *Techniques d'application des lois*

45. Les techniques et les méthodes traditionnelles risquent de perdre de leur efficacité ou même d'être totalement obsolètes. Il faudra commencer d'envisager de nouvelles méthodes en plus de celles

¹⁷ Document de la BRI : Electronic Money: Law Enforcement Concerns, juin 1996.

¹⁸ An Introduction to Electronic Money Issues, document rédigé pour la Conférence du Département du Trésor des Etats-Unis : Toward Electronic Money & Banking, 19-20 septembre 1996, Washington D.C.

actuellement utilisées, pour être mieux à même de prévenir et de détecter les opérations de blanchiment au fur et à mesure de la diffusion des nouvelles technologies de paiement dans le monde.

(v) *Concilier l'anonymat et la responsabilité*

46. Il faut qu'un juste équilibre s'instaure entre le droit à la protection de la vie privée dans le domaine financier et les impératifs légitimes de prévention et de détection de la criminalité. Le GAFI s'est efforcé de parvenir à cet équilibre dans ses recommandations applicables au secteur des services financiers tels qu'ils se présentent actuellement, mais les nouvelles technologies créeront de nouveaux défis. Il faudra veiller tout particulièrement à ce que les prestataires de monnaie électronique puissent dans la pratique mettre en place les mesures qui s'imposent sans avoir à supporter des coûts et des charges inutiles.

47. Pour mener à bien efficacement cette tâche, il faut que le GAFI continue de mettre en contact les services opérationnels, les autorités réglementaires et le secteur privé pour examiner les questions d'intérêt mutuel. C'est ainsi que nous pourrons élaborer des mesures efficaces et raisonnables pour la prévention et la détection de la criminalité financière, sans nuire aux effets bénéfiques des nouvelles technologies pour les entreprises et les consommateurs.

48. Il est clairement apparu à l'occasion de l'exercice sur les typologies que les professionnels du secteur de la monnaie électronique souhaitent et doivent être mieux informés des préoccupations des pouvoirs publics, de façon à pouvoir apporter des solutions aux problèmes que leurs systèmes paraissent poser. Manifestement, les services opérationnels doivent maintenir leurs contacts avec les professionnels pour mieux comprendre le fonctionnement de ces systèmes. L'une des missions essentielles du GAFI doit être de continuer à coordonner et à faciliter les communications entre le secteur de la monnaie électronique et les services opérationnels ainsi que les autorités réglementaires, et également entre un certain nombre d'organisations internationales, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque des règlements internationaux (BRI) et le Comité de Bâle.

49. A l'heure actuelle, les réglementations concernant spécifiquement les systèmes de monnaie électronique sont très rares, et il n'y en a d'ailleurs peut-être même aucune. Les pouvoirs publics se tournent vers les professionnels pour être informés des derniers progrès technologiques. De leur côté, ils doivent être prêts à faire connaître aux professionnels leurs réactions et leur position de façon que ceux-ci puissent en tirer parti en temps utile. Il se peut que des entreprises ou des pays s'efforcent d'attirer des clients en lançant des systèmes de monnaie électronique moins réglementés ou en adoptant des réglementations moins strictes. Le GAFI devra veiller à l'égalité des conditions, de façon que certains prestataires de monnaie électronique se livrant à des activités légitimes ne subissent pas un désavantage concurrentiel.

IV. APPENDICES

Appendice 1 Tableau 1 : Caractéristiques de la monnaie électronique : généralisations simplifiées.

Appendice 2 Diagrammes 1-4 : Modèles de paiement par monnaie électronique

**CARACTERISTIQUES DES SYSTEMES DE MONNAIE ELECTRONIQUE
GENERALISATIONS SIMPLIFIEES ***

SYSTEMES DE PAIEMENT ACTUELS

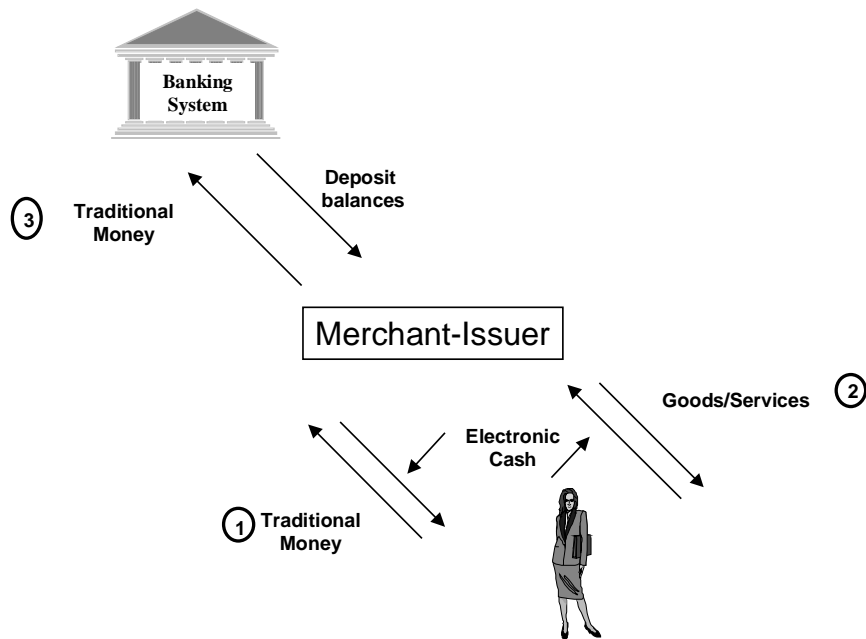
**SYSTEMES DE MONNAIE
ELECTRONIQUE**

Contrôle étroit par les banques centrales	Positions nationales diverses quant au contrôle
Surveillance et réglementation très structurées	Dispositifs très techniques à concevoir
Très nombreux ouvrages sur les problèmes juridiques et les politiques à suivre	Applicabilité indéterminée des lois et réglementations actuelles
Moyens de paiement matérialisés : chèque, numéraire	Caractère immatériel
Infrastructures considérables dans le monde entier	Petite taille, informatisation
Intensité relativement forte en main-d'oeuvre	Intensité relativement forte en capital
Infrastructures très coûteuses (bâtiments)	Installations décentralisées à faible coût
Transferts dominés par les banques	Transferts au moyen d'ordinateurs personnels
Paiements des consommateurs essentiellement par chèque	Essentiellement cyber-monnaie
La monnaie circule lentement	La monnaie circule rapidement
Intermédiation dominée par les banques	Intermédiaires non traditionnels
Nécessité d'un mécanisme de compensation	Compensation moins nécessaire ou supprimée
Transport physique	Télécommunications
Utilisation de certaines monnaies à l'échelle mondiale	Change facile/une monnaie
Numéros de série et relevés bancaires	Messages chiffrés
Importante collection de données statistiques	Aucune méthode pour les statistiques concernant la masse monétaire
Frontières économiques nationales	Caractère amorphe des frontières politiques et économiques
Compétences précises	Compétences concurrentes et indéterminées
Méthodes normalisées de validation généralement non réfutables	Méthodes évolutives de vérification des opérations
Fongibilité	Convertibilité en numéraire spécifique au système
Authentification, structure établie pour la vérification de l'authenticité	Indéterminée, spécifique au système, pouvant faire intervenir un tiers.

* Ces exemples se réfèrent aux Etats-Unis et sont inclus uniquement à des fins illustratives.

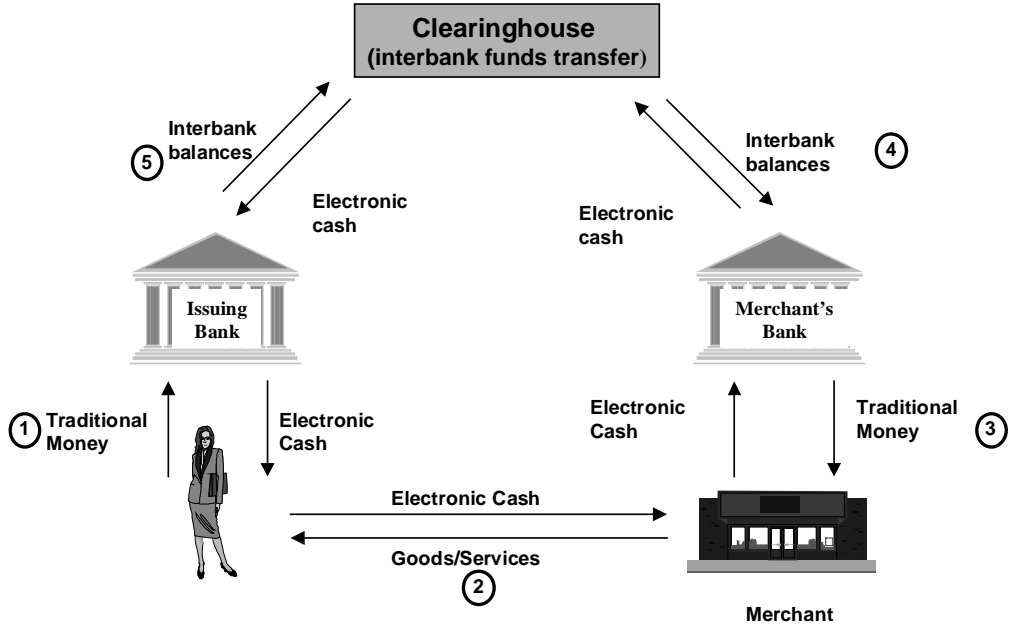
Source : Cyberpayments: An Introductory Survey, FinCEN, 27 septembre 1995.

E-Money System: Merchant-Issuer Model* (Diagram 1)



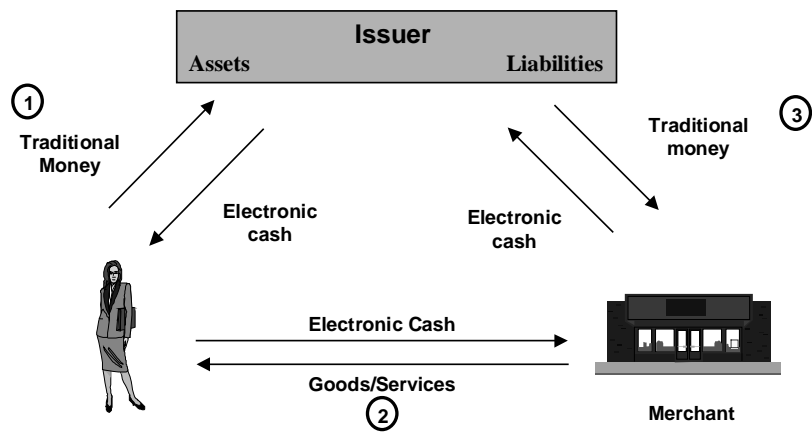
* Cet exemple se réfère aux Etats-Unis et est inclus uniquement à des fins illustratives

**E-Money System:
Bank Issuer Model for Closed and Open Systems*
(Diagram 2)**



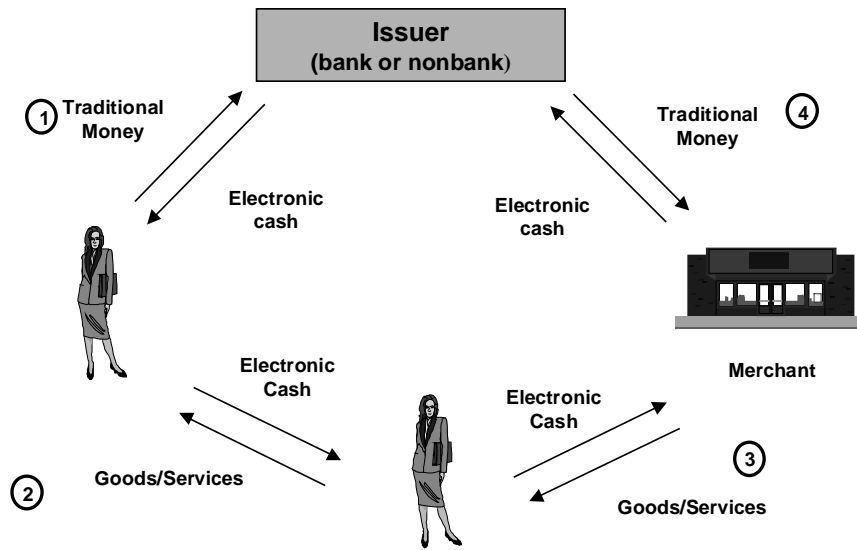
* Cet exemple se réfère aux Etats-Unis et est inclus uniquement à des fins illustratives

**E-Money System:
Nonbank Issuer Model*
(Diagram 3)**



* Cet exemple se réfère aux Etats-Unis et est inclus uniquement à des fins illustratives

E-Money System: Peer-to-Peer Transfer* (Diagram 4)



* Cet exemple se réfère aux Etats-Unis et est inclus uniquement à des fins illustratives

ANNEXE B

EVALUATION DES LOIS ET SYSTEMES DES MEMBRES DU GAFI RELATIFS A LA CONFISCATION DES BIENS ET AUX MESURES PROVISOIRES

Introduction

1. Ce document présente une analyse des réponses à un questionnaire sur les mesures prises par les membres du GAFI en ce qui concerne leurs lois et systèmes en vigueur au 1er mars 1997¹⁹ en matière de confiscation des biens et de mesures provisoires, tant au niveau national que dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale. De plus, il a été demandé aux membres du GAFI de faire part de leur position sur trois autres questions : la mise en place de fonds de biens confisqués, la coordination des procédures de saisie et de confiscation et le partage des biens confisqués. Le présent document comprend une appendice présentant un tableau des principales caractéristiques des systèmes de confiscation des membres.

2. La confiscation est un élément important du point de vue du blanchiment de capitaux. La crainte qu'ont les criminels de voir confisqué le produit de leurs activités illicites est un facteur déterminant qui les incite au blanchiment. Tout dispositif pénal de lutte contre le blanchiment de capitaux doit nécessairement comporter la mise en place d'un système de confiscation efficace. Les réponses au questionnaire ont permis d'obtenir une grande quantité d'informations qualitatives, mais un volume limité d'informations quantitatives. Le présent document a pour objet de décrire en termes généraux la nature des systèmes que les membres du GAFI ont adoptés pour la confiscation et les mesures provisoires connexes, qu'il s'agisse des procédures nationales ou des procédures faisant suite à une demande d'entraide judiciaire internationale. On examinera les résultats obtenus grâce à ces systèmes de confiscation en cherchant à recenser les domaines soulevant des difficultés ainsi que les principaux atouts et faiblesses des diverses approches. Enfin, on procédera à une description et une analyse similaires des mesures que les membres ont pu prendre en ce qui concerne la mise en place de fonds pour les biens confisqués, la coordination des procédures de saisie et de confiscation et le partage des biens confisqués.

I. SYSTEMES NATIONAUX DE CONFISCATION

3. Tous les membres disposent d'une législation prévoyant la confiscation ou la déchéance du produit ou des instruments de certaines ou de toutes les infractions, ainsi que de dispositions concernant la saisie ou le gel des biens susceptibles de faire l'objet ultérieurement d'une confiscation. Lorsque le blanchiment de l'argent est réprimé pénalement, ce qui est le cas pour tous les membres, il est possible d'en confisquer le produit. L'éventail des législations et systèmes de confiscation est large et varié. La plupart des membres ont adopté une nouvelle législation sur la confiscation ou ont profondément modifié leur législation en la matière au cours des cinq dernières années, comme la Suisse en 1994, la Grèce en 1995, l'Irlande en 1994 et 1996 et l'Autriche en 1997. Souvent ces membres disposent encore d'une législation plus ancienne et plus simplement formulée, qui permet aux tribunaux de confisquer le produit ou les instruments de l'activité criminelle. Dans d'autres pays comme le Danemark, les mesures concernant la confiscation et les mesures connexes font partie des dispositions générales du code pénal et sont en vigueur depuis de nombreuses années sans avoir été sensiblement modifiées.

¹⁹ Les lois et procédures nationales font l'objet de changements. Dans le cas d'une recherche d'informations sur les lois de membres du GAFI en particulier, il faudrait approcher le gouvernement du pays en question.

Systèmes de confiscation/déchéance

4. On trouvera à l'appendice 1 un résumé des principales caractéristiques des lois des membres en matière de confiscation. Aux fins du présent rapport, les principales caractéristiques des dispositions sur la confiscation ou la déchéance sont les suivantes :

- a) le système prend-il en compte le bien, sa valeur ou les deux;
- b) concerne-t-il seulement le trafic de drogue ou toutes les infractions graves;
- c) une condamnation est-elle nécessaire pour que les dispositions sur la confiscation soient applicables;
- d) les règles de preuve relèvent-elles du droit pénal ou du droit civil (voire d'un régime encore plus souple);
- e) la charge de la preuve peut-elle être renversée, le défendeur devant démontrer que le bien a été légalement acquis et qu'il n'a pas tiré avantage de son activité criminelle;
- f) si une condamnation est nécessaire, l'ordonnance de confiscation ou de déchéance peut-elle porter sur le produit de délits commis (mais n'ayant pas fait l'objet de poursuites) avant le délit pour lequel la personne incriminée est condamnée ou sur des biens acquis antérieurement;
- g) les biens détenus par des tiers (qui ne sont pas défendeurs dans le cadre de la procédure pénale) peuvent-ils être confisqués;
- h) les biens qui constituent ou sont destinés à constituer un instrument du délit peuvent-ils être confisqués.

Bien ou valeur

5. Tous les membres, à l'exception de l'Espagne et de l'Italie (dont les systèmes prennent seulement en compte le bien²⁰), disposent de systèmes permettant à la fois de confisquer des biens spécifiques dont on a constaté qu'ils constituent le produit ou l'instrument de l'activité criminelle et de prononcer une ordonnance²¹ prenant en compte la valeur du produit de l'activité criminelle. Dans leur grande majorité, les autres membres disposent de systèmes dont la principale méthode de confiscation prend en compte le bien, mais qui prévoient également la possibilité d'une ordonnance exprimée en valeur si le bien ne peut être confisqué pour certaines raisons, par exemple si le défendeur l'a fait sortir du pays et qu'il est impossible de le localiser. A l'exception des Pays-Bas et de l'Autriche, les sept pays dont la principale méthode de confiscation s'appuie sur un système prenant en compte la valeur du bien connaissent un régime juridique s'inspirant de la common law anglaise. Trois membres disposent de systèmes de confiscation prenant en compte tant le bien que sa valeur.

Délit de trafic de drogue ou tout délit grave

6. Les membres dont les dispositions relatives à la confiscation font partie du droit pénal général ont habituellement un système applicable à toutes les infractions graves et, de fait, à toutes les infractions. Toutefois, un certain nombre de pays ont également, en plus, des dispositions telles que

²⁰ L'Italie a introduit la confiscation en valeur en 1995 pour les délits liés à l'usure.

²¹ Le terme "ordonnance" couvre également toute décision et tout jugement de confiscation.

le renversement de la charge de la preuve, qui facilitent les procédures de confiscation mais ne s'appliquent qu'à certaines catégories d'infractions les plus graves. D'autres membres, notamment le Royaume-Uni et les Pays-Bas, possèdent une législation spécifique en matière de confiscation applicable à toutes les infractions graves, alors que certains autres, comme les Etats-Unis et le Canada, disposent d'une liste d'infractions les plus graves auxquelles est applicable leur législation relative à la confiscation. Singapour a une législation sur la confiscation qui se limite au délit de trafic de drogue (y compris le blanchiment de l'argent de la drogue) et le Luxembourg a une législation spéciale en matière de confiscation pour le trafic de drogue et le blanchiment de l'argent de la drogue.

Nécessité d'une condamnation

7. Pour tous les membres, le régime de confiscation est mis en oeuvre dans le cadre de la procédure de jugement et une condamnation est donc nécessaire. Toutefois, même si dans la grande majorité des membres le prononcé de la confiscation s'inscrit normalement dans le cadre d'une condamnation, dans certains la confiscation ou la déchéance peuvent être également prononcées même si aucune condamnation n'a été obtenue. Deux solutions sont possibles :

- (a) Une confiscation dans le cadre d'une procédure pénale, mais sans qu'une condamnation ou un verdict de culpabilité soient nécessaires. Par exemple, en Angleterre et au Pays de Galles, la confiscation peut être prononcée si le défendeur s'est soustrait à la justice pendant au moins deux ans, si la preuve est établie (selon les règles applicables en matière civile) qu'il a tiré avantage d'un trafic de drogue et si des mesures raisonnables ont été prises pour le contacter. Il existe des dispositions similaires, qui ne sont pas toutefois identiques, dans la plupart des pays de common law. Au Royaume-Uni, une loi prévoit également, dans le cadre de la procédure pénale, une procure civile qui permet de confisquer les fonds qui sont le produit ou l'instrument d'un trafic de drogue et qui sont importés ou exportés. En Autriche, une ordonnance de confiscation peut être prononcée dans un procès pénal indépendant, lorsqu'il n'y a pas de recherche formelle de la culpabilité de la personne;
- (b) La confiscation en dehors de toute procédure pénale, par le biais d'une procédure à caractère civil ou administratif. Aux Etats-Unis et en Allemagne, par exemple, une procédure distincte peut être engagée si certaines conditions sont remplies, et la confiscation peut être prononcée même s'il n'y a pas condamnation. Aux Etats-Unis, une procédure distincte de déchéance peut être engagée au civil, si la loi le permet, dès lors qu'il y a lieu de croire que le bien est le produit ou l'instrument d'une activité criminelle. La procédure de déchéance au civil peut être indépendante de la procédure pénale, ou parallèle. En outre, les Etats-Unis connaissent un système administratif de déchéance, à caractère extrajudiciaire. En Irlande, les procédures civiles peuvent être utilisées pour geler et, en fin de compte, confisquer des biens d'une valeur égale à au moins 10 000 livres qui représentent le produit ou l'instrument de n'importe quel délit. En Italie, il est également possible d'intenter, sous l'égide d'un tribunal, une action visant à obtenir une confiscation par défaut, cette action n'ayant pas un caractère pénal.

Règles de preuve

8. La confiscation est normalement considérée comme faisant partie intégrante de la peine infligée au défendeur, bien que, dans certains cas, on puisse également avancer qu'il s'agit d'une mesure à finalité non répressive²². Dans la mesure où elles font partie de la procédure pénale, il n'est

²² Comparer la décision de la Cour européenne dans Welch contre Royaume-Uni, par laquelle la Cour a jugé qu'une mesure de confiscation prise dans le cadre de la loi de 1986 sur le délit de trafic de drogue en Angleterre et aux Pays de Galles constituait une sanction pénale et la décision de la Cour Suprême des Etats-Unis dans l'affaire Etats-Unis contre Ursery, dont il

pas surprenant que les règles de preuve applicables dans la plupart des membres soient les règles pénales²³. Dans les huit membres où s'applique le système de la common law anglaise, l'autorité publique peut, pour l'administration de la preuve, s'appuyer sur les règles plus souples applicables au civil. Dans ces pays, on a jugé que la norme pénale était trop difficile à appliquer pour les infractions graves comme le trafic de drogue, faute de victimes qui permettraient d'identifier facilement le profit réalisé par le délinquant. Il est intéressant de noter que dans le système norvégien les autorités chargées des poursuites doivent démontrer selon les règles de preuve applicables en matière pénale que le défendeur a tiré un produit de l'infraction, mais qu'elles peuvent selon les règles applicables au civil démontrer la valeur de ce produit. Au Danemark, si le montant des produits ne peut pas être déterminé avec précision, alors une somme estimée équivalente à ce montant peut être confisquée. On fera observer que dans certains membres à système juridique de type continental les règles de preuve applicables au civil peuvent être plus strictes.

Renversement de la charge de la preuve

9. Dans la majorité des membres, c'est au procureur ou à l'avocat représentant l'Etat qu'il incombe de prouver que les biens sont le produit d'une infraction ou qu'une somme ou valeur détenue par le défendeur correspond à sa part du produit d'une infraction. Parmi les dix membres où il est possible de mettre la preuve à la charge du défendeur, tous sauf trois laissent cette possibilité à l'appréciation du tribunal, qui en use habituellement lorsque l'autorité publique a soumis des éléments de preuve donnant à penser que le bien pourrait être d'origine criminelle ou que la personne incriminée n'aurait pas pu normalement l'acquérir régulièrement. Au Royaume-Uni, le tribunal, à la requête de l'autorité chargée des poursuites, doit appliquer dans les affaires de trafic de drogue de larges présomptions en ce qui concerne l'origine illicite des biens et qu'à Hong Kong il est laissé sur ce point toute latitude au tribunal. Toutefois, à l'heure actuelle ces présomptions ne jouent pas dans les affaires de blanchiment de capitaux. La législation australienne prévoit la confiscation automatique de biens du défendeur dans les affaires de trafic de drogue ou de blanchiment d'argent si le défendeur n'apporte pas la preuve qu'il a légalement acquis ces biens, autrement dit, les biens sont confisqués si le défendeur ne réagit pas. Il existe en Allemagne une "confiscation élargie" permettant à l'Etat, pour certains délits, de demander la confiscation de biens du défendeur ou d'un complice ne se rattachant pas directement à une infraction déterminée, dès lors qu'on peut légitimement présumer que ces biens ont été acquis en vue d'une activité illicite ou proviennent d'une telle activité. En Autriche, le charge de la preuve peut être partiellement renversée dans les cas où il y a eu répétitions de commissions de crimes au cours d'une période ou lorsque l'accusé est un membre d'une organisation criminelle.

10. Il existe en France dans ce domaine deux dispositions de très large portée. La première permet au tribunal d'ordonner la confiscation de tous les biens, légalement ou illégalement acquis, des personnes condamnées pour trafic de drogue ou blanchiment de l'argent de la drogue. La deuxième disposition date de mai 1996 ; elle érige en délit le fait, pour une personne entretenant des relations habituelles avec un trafiquant ou un consommateur de drogue, de ne pas pouvoir apporter la preuve qu'il dispose de sources légales de revenu en rapport avec son mode de vie. En cas de condamnation, les biens sont passibles de confiscation. Avec cette deuxième disposition, il y a donc renversement de la charge de la preuve pour le délit même et non pour le prononcé de la confiscation.

résulte que les dispositions applicables aux Etats-Unis en matière de déchéance sur le plan civil ne constituent pas une sanction pour l'application de la règle non bis in idem.

²³ Cette norme peut être très variable : au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, par exemple, la norme pénale est généralement la "preuve au-delà du doute raisonnable" (bien qu'aux Etats-Unis, pour la confiscation en cas de trafic de drogue la règle soit celle de la "prépondérance des preuves"), alors qu'en France c'est "l'intime conviction" qui s'applique généralement en matière pénale.

Il existe également en Italie des dispositions allégeant la charge de la preuve pour le procureur. Les biens d'une personne condamnée pour certaines infractions liées à la Mafia, notamment en cas de trafic de drogue ou d'exaction, sont passibles de confiscation si la personne ne peut pas justifier l'origine des biens et si ces biens ne sont pas en rapport avec ses revenus régulièrement acquis. La procédure de confiscation peut être parallèle ou non à l'instance pénale. Le tribunal peut prononcer la confiscation à hauteur du montant qui n'est pas en rapport avec les revenus régulièrement acquis. Le Danemark a introduit un projet de loi obligeant l'accusé, dans les cas d'infractions graves, à rendre compte devant le tribunal que ses actifs ont vraisemblablement été légalement acquis. D'autres membres, notamment la Belgique et l'Islande, envisagent actuellement d'introduire des législations similaires.

Lien entre la condamnation et la confiscation

11. La question est de savoir si les membres ne peuvent obtenir un jugement de confiscation que dans le cas où celle-ci porte directement sur le produit de l'infraction pour laquelle la personne a été condamnée, ou s'il est possible d'obtenir également la confiscation du produit d'infractions antérieures pour lesquelles la personne n'a pas été condamnée. Dans un grand nombre de pays (prenant en compte le bien ou sa valeur) où le renversement de la charge de la preuve est possible, la confiscation peut porter sur le produit d'infractions autres que celles pour lesquelles la personne en cause est condamnée au moment considéré. Certains membres appliquant le système de confiscation fondé sur la valeur, à titre principal ou accessoire, ont précisé que les ordonnances de confiscation de ce type pouvaient s'appliquer à tout bien, qu'il ait été acquis légalement ou non. Toutefois, il s'agit d'un problème qui concerne l'exécution de l'ordonnance de confiscation et non la portée proprement dite de cette ordonnance. Le Canada et les Pays-Bas sont les seuls pays à avoir un système permettant, après condamnation, la confiscation de biens correspondant au produit d'infractions antérieures pour lesquelles la confiscation est autorisée et n'ayant pas fait l'objet de poursuites, sans avoir de dispositions rendant possible le renversement de la charge de la preuve. En revanche, il est possible en France de procéder à la confiscation de ces biens pour les infractions les plus graves en matière de trafic de drogue, ainsi que pour le blanchiment des fonds provenant de tout produit lié au trafic de la drogue, même s'ils ont été légalement acquis.

Biens détenus par des tiers

12. Dans leur grande majorité, les membres disposent d'une législation qui, tout en respectant les droits des tiers de bonne foi, permet de confisquer à des tiers qui ne sont pas eux-mêmes défendeurs le produit d'activités criminelles ou des biens d'une valeur équivalente lorsque s'applique le système fondé sur la valeur. Dans un grand nombre de membres, par exemple la France et le Luxembourg, il est possible d'obtenir la confiscation de biens détenus par des personnes qui sont complices ou co-auteurs de l'infraction primaire, notamment parce qu'elles ont participé à cette infraction ou en détiennent le produit. Toutefois, on ne considérera pas dans cette note que ces personnes sont des tiers, puisqu'elles sont défenderesses à l'instance pénale. Parmi les situations dans lesquelles des biens détenus par des tiers qui ne sont pas inculpés peuvent donner lieu à confiscation, on citera les exemples suivants : la personne savait²⁴ que le bien provenait d'une infraction pénale, le bien constituait un don direct ou indirect d'une personne incriminée, ou la personne incriminée exerçait encore un contrôle effectif sur le bien. En Turquie, seuls les biens appartenant à la personne incriminée peuvent être confisqués.

Instruments

13. La confiscation des instruments ou produits d'un délit de blanchiment de capitaux est possible dans presque tous les membres, et cette possibilité est généralement prévue dans le droit pénal général. La seule exception est le Canada, où il n'est pas possible de confisquer les biens

²⁴ Dans certains pays, le critère peut être le fait de "croire", "suspecter", "ne pas ignorer", etc.

utilisés pour commettre une infraction de blanchiment. Dans plusieurs membres, il ne peut y avoir confiscation des biens qui sont destinés à être utilisés -- et ne sont pas effectivement utilisés -- pour commettre une telle infraction (contrairement à ce qu'exige l'article 5(1) et (2) de la Convention de Vienne de 1988).

Mesures provisoires

14. Tous les membres ont une législation conférant aux organismes chargés de l'application de la loi le pouvoir de saisir des biens susceptibles de faire l'objet d'une ordonnance de confiscation en tant que produits ou instruments d'une infraction pénale. De même, il est possible dans la plupart des membres de geler ou de mettre sous séquestre sous une forme ou sous une autre ce type de biens ou, dans le cas de systèmes fondés sur la valeur, tout bien, de façon qu'en définitive l'ordonnance de confiscation puisse être exécutée. Il ne semble pas que le fonctionnement de la législation relative aux mesures provisoires soulève une quelconque difficulté d'ordre général. Tous les membres peuvent prendre des mesures provisoires, sous la forme d'une saisie ou d'un gel de biens, dès qu'une personne est arrêtée et inculpée d'une infraction pénale le permettant et jusqu'à la clôture de l'instance pénale. Ces mesures provisoires sont également possibles avant l'arrestation et l'inculpation dans la plupart des membres, mais la saisie ou le gel de biens sont généralement de durée limitée en l'absence d'inculpation.

15. Le pouvoir d'ordonner la saisie du produit d'une activité criminelle appartient généralement au procureur ou au juge d'instruction ; dans certains pays, cette mesure peut être prise dans des circonstances exceptionnelles par un fonctionnaire chargé de l'application de la loi. Toutefois, les fonctionnaires chargés de cette dernière ont souvent le pouvoir de saisir des biens constituant le produit direct ou un instrument de l'infraction. Le gel de biens, les restrictions à l'usage de biens ou la mise sous séquestre sont des pouvoirs normalement réservés au tribunal compétent. Pour obtenir une ordonnance à cet effet, il faut en général disposer de preuves suffisantes pour convaincre le tribunal que la personne a commis l'infraction et qu'elle en a tiré avantage, ou que les biens constituent le produit de cette infraction. Dans un grand nombre de membres, il faut également démontrer que le gel des biens est indispensable pour que, le cas échéant, une ordonnance de confiscation puisse être exécutée. Autrement dit, il faut démontrer qu'il y a risque de dissipation.

Aspects opérationnels

16. Environ la moitié des membres du GAFI disposent, au sein de la police ou d'autres organismes opérationnels, de services d'enquêtes financières qui sont chargés d'enquêter sur les aspects financiers des crimes et délits (y compris le blanchiment de capitaux) et notamment d'identifier et de localiser des biens en vue de leur confiscation. Dans un certain nombre de ces membres, le législateur a dû conférer aux organismes chargés de l'application des lois le pouvoir de procéder aux enquêtes financières nécessaires, parce que les possibilités qui s'offraient à ces organismes pour obtenir certaines informations se limitaient généralement au délit même et ne s'étendaient pas à ce qu'il était advenu du produit de l'infraction. La plupart des organismes opérationnels, lorsqu'ils enquêtent sur l'aspect financier d'une conduite suspecte, peuvent vérifier les comptes bancaires de la personne incriminée ainsi que des documents publics comme ceux concernant la propriété immobilière, les sociétés et les véhicules à moteur. Très souvent, ils peuvent également obtenir le dossier fiscal de la personne incriminée, élément essentiel pour déterminer les revenus acquis régulièrement. L'efficacité et la rapidité de ces opérations dépendent du degré d'informatisation de ces documents publics, l'idéal étant que l'organisme chargé de l'enquête puisse avoir accès en ligne aux registres publics, notamment ceux concernant les sociétés ou la propriété immobilière.

17. Ces enquêtes peuvent avoir en général deux objectifs. Le premier est de chercher à prouver que les biens constituent le produit de l'infraction ayant donné lieu à inculpation ou d'une autre activité illicite, ou bien, dans un système fondé sur la valeur, que l'inculpé a tiré de l'infraction un avantage qui représente une certaine valeur. Le deuxième objectif, qui intervient lorsque le

renversement de la charge est possible, est de chercher à déterminer si l'inculpé possède des biens dont la valeur n'est pas en rapport avec ses revenus licites connus.

18. Plusieurs méthodes sont mises en oeuvre pour l'exécution des ordonnances de confiscation. Dans la majorité des membres, on dessaisit le propriétaire du bien de son titre de propriété au profit de l'Etat. Dans d'autres cas, notamment lorsque l'ordonnance est fondée sur la valeur, une autorité publique doit prendre des mesures supplémentaires pour exécuter l'ordonnance de confiscation des biens remplissant les conditions prescrites. Les lois et procédures de mise en application soulèvent en général peu de difficultés dans la mesure où les biens ont été saisis ou bloqués à un stade antérieur. La situation qui pose le plus de problèmes est celle où les biens se trouvent en dehors du pays et où une entraide judiciaire est nécessaire pour localiser les biens et pour les bloquer ou les saisir. Toutefois, l'exécution opportune des ordonnances de confiscation peut aussi être un problème.

Problèmes, modifications proposées et éléments efficaces du système

19. L'un des aspects des systèmes de confiscation qui est jugé comme très important est l'allègement de la charge de la preuve pour l'autorité chargée des poursuites. La difficulté est la suivante : il faut a) prouver selon la norme pénale que la personne incriminée a eu antérieurement une conduite criminelle dont elle a tiré avantage ou qui lui a permis d'obtenir certains biens; et b) établir un lien entre le bien susceptible d'être confisqué et une activité criminelle antérieure. Apporter cette preuve ne soulève pas de difficultés lorsqu'il s'agit d'une infraction pour laquelle la victime est aisément identifiable, mais dans le cas de la plupart des délits de trafic de drogue et d'un grand nombre d'autres infractions graves il n'y a pas de victime directe pouvant apporter des éléments de preuve ; de plus, dans la majorité des cas, le délinquant est arrêté lorsqu'il commet le délit, de sorte qu'il n'a pas pu en tirer profit, même s'il se livre à ce trafic depuis plusieurs années. La possibilité de renversement de la charge de la preuve est jugée très importante en Australie, à Hong Kong et au Royaume-Uni. De même, en Allemagne, au Danemark, en Islande, au Luxembourg, en Norvège et en Suède, la charge de la preuve est jugée problématique ; plusieurs de ces pays envisagent le renversement de la charge de la preuve pour certaines infractions. Les récentes modifications du droit Suisse et Autrichien sont intéressantes en ce qu'elles permettent la confiscation des biens d'organisations criminelles, dès lors qu'on peut prouver que ces organisations contrôlent les biens en question. Il n'y a pas à prouver l'origine illicite des biens.

20. Bon nombre de pays ont rencontré des difficultés pour le règlement des frais de justice sur les sommes bloquées. La difficulté de concilier le droit légitime de l'inculpé d'être représenté en justice, en utilisant des biens qui lui appartenaient, et la pratique qui fait que dans certains cas les avocats de l'inculpé utilisent la plus grande partie, voire la totalité des sommes bloquées en faisant valoir des moyens de défense qui ne sont pas fondés, l'inculpé finissant par plaider coupable. Plusieurs méthodes peuvent être envisagées pour contrôler l'utilisation des sommes bloquées : s'assurer qu'il n'existe pas d'autres biens qui pourraient être utilisés à cet effet, taxer les honoraires d'avocat, interdire l'utilisation des biens qui constituent effectivement le produit du délit et faire en sorte que les avocats soient rémunérés au taux de l'aide judiciaire.

21. Plusieurs pays estiment en outre avoir bénéficié d'une structure organisationnelle comportant un organisme multidisciplinaire ou permettant une coopération étroite entre les organismes publics concernés. Le Canada, la Finlande, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et Singapour ont tous bénéficié d'un tel dispositif, un membre signalant toutefois l'existence de certains problèmes de coordination auxquels il souhaiterait remédier. De même, on a considéré qu'un régime efficace de confiscation exige souvent l'intervention de procureurs et d'enquêteurs spécialisés dans ce domaine.

22. En dehors des aspects qui viennent d'être évoqués, certains membres comme le Luxembourg, la Norvège et l'Islande procèdent actuellement à un réexamen plus général de leur droit de la confiscation. Plus de la moitié des membres estiment que leur système ne pose pas de problèmes et n'envisagent donc pas de modifications.

Résultats obtenus

23. Seuls 12 membres établissent des statistiques et, parmi eux, neuf seulement ont des statistiques annuelles. Bien que des sommes importantes aient été saisies et confisquées dans plusieurs pays, il est difficile de discerner à partir de statistiques disponibles une quelconque tendance précise. Ces statistiques doivent également être interprétées avec prudence, car les pays peuvent mesurer le nombre d'ordonnances de confiscation/de gel de différentes manières et il faut également tenir compte du délai qui s'écoule entre le début de l'affaire (le moment où les sommes sont bloquées) et sa conclusion (le moment où les sommes sont confisquées). De nombreuses affaires ayant donné lieu à une saisie sont toujours en cours d'instruction et une ordonnance de confiscation ne peut être prononcée qu'après la condamnation.

II. ENTRAIDE JUDICIAIRE

24. Les membres du GAFI se trouvent à des stades différents de développement de leur système d'entraide judiciaire pour ce qui est de la confiscation et des mesures provisoires. Deux pays ne peuvent accorder l'entraide dans ce domaine, tandis que d'autres membres limitent cette entraide au trafic de drogue et au blanchiment de l'argent de la drogue. Deux autres pays peuvent accorder l'entraide sur la base des règles de reconnaissance des jugements, mais doivent engager leur propre procédure au niveau national, à savoir les poursuites pénales pour blanchiment de capitaux ou une procédure de confiscation in-rem de nature civile lorsqu'il s'agit d'une infraction pour trafic de drogue et d'une série d'autres infractions graves liées au terrorisme ou à la fraude.

25. On subdivise traditionnellement l'entraide judiciaire en matière de confiscation en trois grands domaines : (a) l'entraide au niveau de l'enquête, pour identifier et localiser des biens et obtenir des documents, (b) la possibilité de geler ou de saisir des biens en vertu d'une demande fondée sur une ordonnance de confiscation rendue dans un pays étranger et (c) la possibilité d'enregistrement et d'exécution de cette ordonnance étrangère de confiscation. La plupart des pays Membres ont reçu un certain nombre de demandes d'entraide en matière d'enquête, impliquant ou non l'utilisation de mesures coercitives. Généralement, si des mesures coercitives doivent être prises, une demande officielle est nécessaire, mais dans certains membres comme le Royaume-Uni des mandats de perquisition ou des ordonnances de production de documents peuvent être obtenus par voie de coopération entre les organismes chargés de l'application de la loi. Toutefois, la plupart des membres n'ont qu'une expérience très limitée de l'entraide en matière de gel, de saisie et de confiscation de biens. Dans certains cas, faute de statistiques, aucune information n'est disponible. Six membres seulement disposent d'informations sur le nombre et la valeur des demandes d'entraide judiciaire qu'ils ont formulées ou reçues. On notera que nombreux sont les membres qui n'ont tout simplement pas formulé ou reçu de demandes d'entraide judiciaire en vue du gel ou de la confiscation d'un bien. Compte tenu de cette expérience limitée, peu de problèmes ont été identifiés et les membres qui envisagent des modifications sont très peu nombreux.

Voies de l'entraide

26. Si on laisse de côté les méthodes traditionnelles d'entraide comme les commissions rogatoires, qui ont généralement pour but d'obtenir des éléments de preuve dans le cadre d'une instance pénale, et l'entraide informelle entre les organismes chargés de l'application de la loi, au niveau bilatéral ou par le biais d'organismes tels qu'Interpol ou l'Organisation mondiale des douanes, il existe principalement trois voies d'entraide :

- (a) les conventions multilatérales;
 - la Convention de Vienne de 1988 (Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes) [19 membres l'ont ratifiée et 3 autres ont l'intention de le faire dans un futur proche],
 - la Convention de 1990 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime [10 membres l'ont ratifiée et 6 autres ont l'intention de le faire dans un futur proche],
 - la Convention européenne de 1970 sur la validité internationale des jugements répressifs,
 - la Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959,
- (b) les conventions bilatérales, qui ont généralement pour but de faire en sorte que l'entraide soit réciproque ;
- (c) le droit interne, au moyen de la réciprocité, de la double incrimination ou d'une autre manière.

Types d'entraide

27. **Enquête.** Tous les membres peuvent accorder l'entraide dans les affaires de blanchiment d'argent, en prenant des mesures coercitives de recherche et de saisie de documents et d'archives détenus par des institutions financières, des sociétés ou des particuliers. Il s'agit d'identifier et de localiser le produit de l'activité criminelle, l'objectif ultime étant la confiscation. Hormis l'Italie, ces membres peuvent également obtenir une ordonnance exigeant la présentation de documents ; en Italie, ces documents peuvent être obtenus par voie de saisie. L'ordonnance dite "de surveillance" constitue un instrument d'enquête inhabituel, qui est probablement plus utile dans le cas de poursuites pénales pour blanchiment d'argent que du point de vue de la confiscation. En Australie, à Hong Kong et en Nouvelle-Zélande, les autorités peuvent demander pour les délits relatifs au trafic de drogue et au blanchiment de capitaux une ordonnance permettant d'obtenir non seulement des informations rétrospectives (ordonnance de production de documents), mais également des documents et renseignements bancaires actuels ou futurs. Ce type d'ordonnance représente une forme de surveillance financière pouvant contraindre une institution financière à fournir des renseignements et des documents concernant une personne ou un compte au fur et à mesure que ces documents sont créés, pour une période pouvant aller jusqu'à trois mois ; elle peut être très utile pour déterminer à quel moment un délit est sur le point d'être commis.

28. L'octroi de l'entraide n'est pas soumis à un ensemble commun de conditions. Toutefois, les membres n'ont pas fait état de difficultés particulières entravant ou empêchant l'entraide dans ce domaine. Malgré tout, deux aspects paraissent soulever des problèmes dans certains pays : (a) un grand nombre de membres n'accordent l'entraide que dans un cadre multilatéral ou bilatéral et trop peu de pays sont à même de prendre des mesures dans ce cadre et (b) les informations fournies au pays requis sont insuffisantes pour répondre aux critères appliqués par ce pays ; en d'autres termes, il s'agit "d'aller à la pêche aux renseignements". Il existe au Royaume-Uni et à Hong Kong un système qui semble bien fonctionner et qui permet aux organismes chargés de l'application de la loi d'obtenir, pour les affaires de drogue, des ordonnances de production de documents et des mandats de perquisition au nom d'organismes étrangers chargés de l'application de la loi et de leur fournir une copie des documents obtenus sans qu'il soit besoin d'une demande officielle en vertu d'une convention ou d'un accord, ou sans que la double incrimination, la réciprocité ou un grand nombre des préalables habituels soient nécessaires. Au niveau de l'enquête, cela permet d'obtenir des renseignements rapidement et de mener plus promptement les enquêtes complexes concernant des opérations de blanchiment de capitaux.

29. **Gel/saisie.** Dans 22 membres, il peut être donné suite à une demande d'entraide concernant l'un de ces deux types de mesures provisoires, ou à une ordonnance en vue de la constitution de sûretés pour les biens concernés. Aux Etats-Unis et au Canada, il est également possible d'accorder l'entraide dans le cadre des procédures nationales de confiscation. En Nouvelle-Zélande, l'enregistrement et l'exécution d'une ordonnance étrangère de gel de biens sont également possibles. Les autres membres, dès lors que les conditions nécessaires sont remplies, peuvent prendre des mesures de gel ou de saisie sur la base de leur propre législation, sans qu'une mesure provisoire ait nécessairement été prise dans le pays étranger. Parmi les conditions les plus courantes qui doivent être remplies pour qu'une telle demande soit suivie d'effets, on citera les conditions suivantes :

- l'existence d'une voie multilatérale ou bilatérale permettant la formulation de la demande ;
- la double incrimination ; l'acte en cause doit constituer une infraction pénale dans les deux pays ;
- la mesure recherchée aurait pu également être obtenue si l'action avait été intentée dans le pays requis ;
- il existe suffisamment d'éléments démontrant qu'une ordonnance de confiscation pourrait être en définitive rendue dans le pays requérant.

Toutefois, certains membres comme le Danemark, la France ou le Portugal peuvent accorder l'entraide pour des mesures provisoires même en l'absence de convention bilatérale ou multilatérale, dès lors que les conditions exigées sont remplies.

30. Le gel de biens détenus au Luxembourg et leur rapatriement ultérieur aux Etats-Unis, où ils ont été frappés de confiscation, constitue un exemple intéressant de coopération entre ces deux pays. On notera également que plusieurs pays du GAFI peuvent ordonner le rapatriement, dans le pays requérant, de tout bien constituant l'objet de l'infraction situé dans le pays requis (y compris les fonds déposés dans des comptes bancaires) qui est contrôlé par une personne en voie d'extradition.

31. **Confiscation.** Dans un certain nombre de membres, la possibilité d'accorder l'entraide pour l'exécution d'une ordonnance étrangère de confiscation est soumise à certaines limites. Sept membres ne peuvent ni enregistrer, ni exécuter une ordonnance étrangère de confiscation. L'Espagne ne peut pas enregistrer une ordonnance étrangère de confiscation fondée sur la valeur du bien (alors qu'elle peut enregistrer une ordonnance étrangère de confiscation d'un bien, des effets provenant d'un délit et des instruments avec lesquels il a été exécuté ainsi que les gains provenant du délit quelque soient les transformations qu'ils aient pu subir). Hong Kong, le Luxembourg, le Japon et Singapour ne peuvent accorder actuellement ce type d'entraide qu'en cas d'infraction liée au trafic de drogue. L'ordonnance étrangère de confiscation, une fois enregistrée, est exécutée de la même manière qu'une ordonnance nationale, soit en l'exécutant directement lorsqu'elle porte sur un bien (puisqu'en vertu de l'ordonnance de confiscation la propriété revient à l'Etat) ou en désignant un administrateur judiciaire ou en recourant à toute autre méthode d'exécution civile et pénale s'il s'agit d'une ordonnance fondée sur la valeur. Dans 15 membres, les sommes confisquées sont versées au Trésor public. Dans 7 autres membres elles sont déposées auprès d'un fonds de confiscation ou peuvent être, dans certains cas, partagées avec le pays requérant. Outre les conditions mentionnées au paragraphe 29, les conditions couramment exigées pour qu'une ordonnance étrangère de confiscation puisse être enregistrée sont les suivantes :

- (a) l'ordonnance doit être définitive et ne doit pas pouvoir faire l'objet d'un appel ;
- (b) le défendeur doit avoir eu la possibilité de comparaître dans le pays requérant et d'y être représenté légalement ;

- (c) l'ordonnance ne doit pas être contraire à tout principe fondamental de justice dans le pays requis.

Problèmes, modifications proposées et aspects du système fonctionnant correctement

32. Les membres n'ont pas signalé un grand nombre de problèmes particuliers rencontrés pour la mise en oeuvre de leur système d'entraide judiciaire. Toutefois, compte tenu des diverses limites qui s'appliquent à la plupart des systèmes des membres, l'absence de problèmes est sans doute plutôt due au manque d'expérience (et à l'absence d'affaires ayant soulevé des problèmes) qu'à la perfection du système. Les principaux problèmes que rencontrent les membres paraissent être les suivants :

- (a) Le fait qu'ils n'aient pas ratifié les conventions multilatérales ou conclu des conventions bilatérales en vertu desquelles ils pourraient demander l'entraide et qu'ils n'aient pas mis en place la législation nationale nécessaire. La Convention de Vienne de 1988, qui se limite aux infractions liées au trafic de drogue, a été ratifiée par 19 membres. Il est essentiel qu'elle soit rapidement ratifiée par tous les membres. La Convention de 1990 du Conseil de l'Europe a seulement été ratifiée par un nombre limité de membres du GAFI. Cette Convention étant récente et complète, il est éminent souhaitable que les membres qui sont en mesure de le faire la ratifient rapidement. Peu de membres utilisent fréquemment les conventions bilatérales, et même lorsque ces conventions sont utilisées fréquemment, ce qui est le cas en Australie et au Royaume-Uni, les affaires de confiscation sont très peu nombreuses. De même, la France, qui recourt aux conventions multilatérales et bilatérales pour la confiscation, n'a eu en 1995 que peu d'affaires dans lesquelles des demandes de confiscation au titre de l'entraide judiciaire ont été formulées. Toutefois, l'élargissement de l'infraction de blanchiment de capitaux à toutes les infractions signifie qu'elle peut désormais accorder une entraide bien plus large.
- (b) Les restrictions résultant de la législation interne soulèvent des problèmes. Des pays ont signalé que la nécessité dans laquelle ils se trouvent d'entamer des poursuites ou d'engager une procédure de confiscation au niveau national constituait un problème. Les Etats-Unis envisagent donc des mesures qui permettraient aux Etats étrangers de faire exécuter par les tribunaux des Etats-Unis leurs ordonnances de confiscation fondées sur la valeur. Ils envisagent également d'adopter des dispositions qui permettraient de geler pendant 30 jours des biens appartenant à une personne inculpée dans un pays étrangers, dès lors que les biens pourraient faire l'objet d'une confiscation en vertu du droit des Etats-Unis. De la même manière, les Etats-Unis sont préoccupés par le fait que certains membres du GAFI ne puissent pas exécuter une ordonnance civile rendue en matière de confiscation aux Etats-Unis puisqu'il n'y a pas dans ce cas condamnation. C'est le cas des membres qui exigent que toutes les conditions préalables à une confiscation soient remplies (y compris la condamnation). Un certain nombre de membres envisagent ou ont pris de nouvelles mesures : la Belgique a adopté des dispositions autorisant l'entraide judiciaire pour la confiscation et les questions connexes, Hong Kong prépare actuellement une loi qui rendra possible l'entraide judiciaire pour toutes les infractions graves, la France peut maintenant accorder l'entraide en matière de confiscation pour les infractions de blanchiment ne se rattachant pas au trafic de drogue, la Norvège ainsi que l'Islande ont procédé à un réexamen de leur législation actuelle.

33. D'autres problèmes ont également été recensés. Les Pays-Bas et le Canada considèrent qu'il n'est pas donné suite assez rapidement aux demandes d'entraide, ce qui laisse aux délinquants la possibilité de transférer des biens à l'étranger et d'éviter un blocage ou une saisie. L'Australie a reconnu qu'elle ne pouvait pas bloquer des biens avant l'inculpation ; c'est pourquoi elle procède actuellement aux réformes qui s'imposent. Le Canada estime que les ordonnances antérieures à l'inculpation soulèvent des problèmes pour les pays qui exigent que toute demande émane d'une autorité judiciaire. Mais d'une façon générale, malgré le petit nombre d'affaires, le manque de

statistiques et les difficultés qui ont été recensées plus haut, la plupart des membres estiment que leur système ne soulève pas de problèmes et ils n'envisagent pas de procéder à des modifications.

Résultats

34. Ce qu'il faut noter, c'est que la plupart des membres n'ont eu que très peu de demandes d'entraide, voire aucune, même s'ils ont mis en place la législation nécessaire. Les statistiques disponibles ne permettent pas de tirer de conclusions précises. Dans les membres qui ont reçu ou formulé des demandes d'entraide, la diminution des montants confisqués ou réalisés par rapport aux montants bloqués ou saisis peut tenir au fait que certaines affaires sont en cours et n'ont pas encore atteint le stade de la confiscation.

III. FONDS DE BIENS CONFISQUES, ACTION COORDONNEE ET PARTAGE DES BIENS

Fonds de biens confisqués

35. Sept membres seulement -- l'Australie, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie (uniquement pour le produit du trafic de drogue), le Luxembourg et le Royaume-Uni ont mis en place des fonds de biens confisqués. Ces fonds recueillent les sommes provenant de l'aliénation de biens confisqués. Les sommes qui alimentent le fonds peuvent être, par exemple, partagées avec d'autres pays ou d'autres collectivités territoriales d'un même pays, ou affectées à des actions dans le domaine de l'application de la loi, de la réadaptation des drogués et de la sensibilisation au problème de la drogue. Au Royaume-Uni, seules les sommes provenant d'affaires internationales sont versées au Fonds (il s'agit des sommes obtenues lorsqu'une ordonnance étrangère de confiscation a été enregistrée et exécutée, ou des paiements reçus d'autres pays dans le cadre d'enquêtes conjointes lorsqu'il y a eu confiscation. Ces sommes ont atteint 4.7 millions de £ ces six dernières années. Les quatre autres pays versent à leur fonds toutes les sommes correspondant aux biens confisqués. Tous ces membres considèrent que leurs systèmes fonctionnent bien et sont très utiles pour promouvoir la coopération internationale et la coopération entre organismes chargés de l'application de la loi. Les autres membres n'ont pas mis en place de fonds de ce type et ils n'envisagent pas de le faire (sauf dans le cas de la Belgique et des Pays-Bas). La raison invoquée dans presque tous les pays pour ne pas constituer un tel fonds est la non-conformité aux principes budgétaires normaux et à la règle de non-affectation des recettes. Le principe normal est en effet d'affecter toutes les sommes collectées par l'Etat aux recettes générales, utilisées ensuite pour tous les décaissements.

Coordination des procédures de saisie et de confiscation

36. Le problème est de savoir si un membre peut entrer en liaison et coordonner son action avec un autre membre généralement avant qu'une procédure soit engagée, mais aussi parfois après qu'elle a été engagée, de façon à pouvoir prendre les mesures les plus efficaces pour bloquer, saisir et également confisquer le produit d'activités criminelles. Dans la plupart des cas, cette action se situera tout simplement dans le prolongement des possibilités qui s'offrent aux pays membres de mener des enquêtes en coopération, ce que tous les membres peuvent faire, et elle consistera à décider, soit où une personne sera poursuivie, soit où la procédure de confiscation sera engagée. Vingt membres au moins peuvent coordonner leurs procédures et ont mis en place des principes et procédures à cet effet. Au moins la moitié d'entre eux soit exigent que cette coordination ait lieu dans le cadre d'une convention d'entraide judiciaire, soit considèrent qu'il est souhaitable qu'elle ait lieu dans ce cadre. Toutefois, deux pays ont signalé des affaires où ils ont eu à coordonner leurs procédures de saisie et de confiscation avec un autre pays. Par conséquent, les membres n'avaient pas connaissance de problèmes particuliers.

Partage des biens

37. Seize membres peuvent partager des biens confisqués et dix-sept peuvent recevoir des biens confisqués. Dans la grande majorité de ces pays, il n'y a pas de lois particulières autorisant le partage, mais rien ne s'y oppose non plus. La plupart des pays exigent toutefois que le partage ou la réception de biens confisqués aient lieu dans le cadre d'une convention d'entraide judiciaire. Parmi les autres conditions qui doivent être réunies pour qu'il puisse y avoir partage, on citera les conditions suivantes :

- (a) une condition, qui s'applique en Australie et probablement dans la plupart des autres membres, est que le partage et la réception de biens ne sont possibles que lorsque l'entraide intervient en vertu d'une demande de blocage, de saisie ou de confiscation de biens. Le partage et la réception de biens ne sont pas possibles lorsque l'entraide se situe uniquement au niveau de l'enquête. Toutefois, les Etats-Unis et les Pays-Bas pratiquent le partage aussi bien pour l'entraide judiciaire que pour l'entraide au niveau de l'enquête ;
- (b) en principe, un membre ne pratique le partage que si la valeur des biens est supérieure à 1,3 million de dollars des Etats-Unis ;
- (c) un autre membre ne peut procéder à un partage que si la confiscation est fondée sur des biens ; il ne le peut pas si la confiscation est fondée sur la valeur.

En dehors des Etats-Unis, peu de pays ont pratiqué le partage de biens. Toutefois, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la Suisse ont reçu des biens partagés ou en ont remis à d'autres pays.

IV CONCLUSION

38. On a pu dire qu'une condamnation ou un emprisonnement ne gêne pas certains criminels ou certaines organisations criminelles ; ce qui leur importe, c'est de conserver leurs gains illicites. En conséquence, un système efficace de confiscation, sur le plan national et international, est un élément de dissuasion essentiel et efficace par rapport à son coût. Comme le montre l'appendice 1, il existe tout un éventail de systèmes de confiscation, qui présentent des caractéristiques très différentes. De ce fait, et aussi parce que les statistiques sont déficientes et que beaucoup de pays manquent d'expérience dans ce domaine, il est difficile de bien identifier les problèmes, et encore plus de déterminer les caractéristiques souhaitables d'un système idéal. Il faut néanmoins garder à l'esprit deux éléments essentiels :

- (a) de nombreuses formes de criminalité à but lucratif, en particulier le trafic de drogue, se situent dans le cadre d'une activité durable. Si l'on confisque uniquement le produit du délit pour lequel le délinquant est effectivement poursuivi, il est peu probable qu'on prive les criminels d'une forte proportion de leurs gains illicites ;
- (b) pour les infractions les plus graves comme le trafic de drogue, le crime organisé ou la fraude complexe, il sera difficile voire impossible, de prouver selon la règle applicable normalement en matière pénale dans quelle mesure un délinquant a bénéficié financièrement de ses activités criminelles.

39. La plupart des pays ont adopté des lois en matière de confiscation il y a de nombreuses années, mais ces lois ont mis en place des systèmes limités de saisie et de confiscation "classiques". Ces systèmes sont valables dans les affaires simples où, par exemple le trafiquant de drogue est arrêté alors qu'il est en possession de la drogue et du produit de la vente la plus récente, mais on peut se demander si les lois anciennes et relativement simples de ce type sont suffisantes. Les pays devraient

envisager un certain nombre de mesures supplémentaires s'ils veulent pouvoir efficacement confisquer, saisir et bloquer les produits blanchis et s'attaquer aux problèmes évoqués au paragraphe 38 ci-dessus. Certaines mesures devraient être mises en oeuvre dans tous les membres : (a) un système efficace de confiscation devrait s'appliquer à tout un éventail d'infractions graves, et pas seulement au trafic de drogue, de sorte que le délinquant ne puisse pas arguer du fait que les biens sont le produit d'une activité criminelle autre que le trafic de drogue ; (b) il devrait être également possible, dans les cas appropriés, de confisquer le produit d'activités criminelles (ou des biens d'une valeur équivalente) même s'il est au nom de tiers, et les pays dans lesquels les lois à cet effet seraient nécessaires pourraient envisager certaines des méthodes exposées à ce sujet au paragraphe 12. Hormis les Etats-Unis, qui disposent de moyens très efficaces grâce à leur procédure de confiscation en matière civile, la plupart des pays exigent une condamnation pour qu'il puisse y avoir confiscation. Il faudrait que les membres envisagent un système de confiscation ne reposant pas sur une condamnation ou la solution, plus limitée, qui consisterait en ce que, lorsque la confiscation est subordonnée à une condamnation, ils envisagent des lois leur permettant d'engager une procédure de confiscation et lorsque cela est possible, de gel contre les personnes en fuite ou les contumax. Un inculpé en fuite ne devrait pas pouvoir conserver le produit d'actes criminels.

40. Le problème le plus important pour la plupart des pays membres est sans doute celui de la charge de la preuve pour l'autorité publique et de l'assouplissement ou du renversement de la charge de la preuve. Autre problème étroitement lié au précédent : faut-il priver le délinquant du produit d'infractions autres que celles pour lesquelles il est condamné dans l'immédiat ? Si le but est de priver le délinquant condamné de tout le produit de ses activités criminelles, il faudrait sérieusement envisager des mesures qui facilitent la tâche du procureur. Les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- appliquer dans la procédure de confiscation une norme de preuve plus souple que la norme pénale actuelle ;
- mettre en oeuvre la solution la plus efficace, le renversement de la charge de la preuve, en exigeant que les personnes incriminées apportent la preuve que les biens ont été légalement acquis;
- si une condamnation est nécessaire pour qu'il y puisse y avoir confiscation, permettre aux tribunaux de confisquer le produit d'activités criminelles autres que celles pour lesquelles la condamnation est prononcée dans l'immédiat.

Sous réserve des principaux fondamentaux du droit interne de chaque pays et de la nécessaire préservation des droits des victimes, les membres devraient envisager d'adopter des mesures de ce type pour les activités criminelles graves comme le trafic de drogue ou le crime organisé. Une autre solution, adoptée en France, consiste à donner aux tribunaux un pouvoir discrétionnaire de confiscation de l'ensemble des biens d'une personne condamnée pour les faits les plus graves de trafic de drogue, ou, comme en Italie, à obliger les tribunaux à ordonner la confiscation de tous les biens qui ne sont pas en rapport avec les revenus licites.

41. Les mesures provisoires ne soulèvent généralement pas de difficultés particulières, si ce n'est dans le domaine très délicat du déblocage des fonds pour la représentation en justice du délinquant, et on peut se demander s'il convient que les autorités chargées des poursuites aient à prouver le risque de dissipation. Pour que l'ordonnance de confiscation susceptible d'être finalement rendue puisse être exécutée sur les biens disponibles, il faudrait que les membres aient la possibilité de bloquer/saisir tous les types de biens dès le début de la procédure pénale et jusqu'à sa clôture. Sur le plan opérationnel, un régime de confiscation ne sera généralement efficace que s'il fait intervenir au niveau des poursuites et de l'enquête des agents spécialisés. Faute de ressources spécialement consacrées à ces mesures, d'autres tâches seront toujours jugées plus prioritaires, la confiscation étant souvent considérée comme accessoire aux poursuites proprement dites.

42. En ce qui concerne l'entraide judiciaire, les difficultés essentielles paraissent être les suivantes : trop peu de membres ont ratifié la Convention de Vienne ou la Convention de Strasbourg, ou ont mis en place la législation interne indispensable. Le trafic international de drogue rapporte à l'évidence des sommes considérables, comme le montrent les montants confisqués dans certains pays. Or, les cas d'entraide entre les membres dans le domaine de la confiscation sont très peu nombreux. La coopération internationale jouant un rôle essentiel dans les activités des organismes chargés de l'application de la loi, il faut que leurs prérogatives sur le plan juridique et judiciaire soient en phase. Le partage de biens confisqués et la coordination des procédures de saisie et de confiscation constituent également des éléments de coopération internationale encore embryonnaires. Dans la majorité des membres, il est possible de partager des biens et de coordonner ces procédures, mais très peu de membres ont une expérience pratique en la matière. Il faudrait à l'avenir étudier de façon plus approfondie la coopération internationale en général.

43. En définitive, il faut prendre des mesures pour mettre en place sur le plan interne un régime efficace de confiscation qui dépossède les criminels du produit de toutes leurs activités criminelles, où qu'il se trouve, et également pour intensifier l'entraide judiciaire.

CARACTERISTIQUES DES SYSTEMES JURIDIQUES NATIONAUX DE CONFISCATIONPrécisions

Année :	Année de l'adoption de la législation sur la confiscation ou du dernier amendement important
Trafic de drogue ou infraction grave :	La législation s'applique-t-elle uniquement au trafic de drogue ou à toutes les infractions graves ?
Bien ou valeur du bien :	La loi sur la confiscation prévoit-elle principalement la confiscation de biens ou prévoit-elle le versement par la personne impliquée d'une somme (valeur) ? [la méthode principale et la plus utilisée est en caractères gras]
Nécessité d'une condamnation :	Une condamnation est-elle nécessaire pour pouvoir procéder à une confiscation, ou la confiscation peut-elle être opérée en l'absence de condamnation (que l'éventail des cas soit vaste ou restreint)?
Renversement de la charge	Le renversement de la charge de la preuve, qui fait que c'est au défendeur ou au propriétaire du bien devant être et de la preuve : confisqué qu'il revient de prouver que ce bien (ou le bénéfice présumé dans un système basé sur la valeur) n'a pas été acquis grâce à l'infraction, est-il obligatoire ou laissé à l'appréciation du tribunal ?
Lien entre la condamnation :	La loi sur la confiscation prévoit-elle que celle-ci ne peut porter que sur le produit de l'infraction pour laquelle la personne impliquée a été condamnée ?
Biens détenus par des tiers :	<p>Dans de nombreux pays, il est possible de poursuivre les complices ou auteurs de l'infraction principale commise par le défendeur, mais les défendeurs au pénal ne sont pas dans cette annexe considérés comme des "tiers". Cette colonne prévoit trois catégories de situation (il ne s'agit pas ici d'une liste exhaustive) dans lesquelles des biens appartenant à des tiers ou détenus par eux peuvent être confisqués ou faire objet d'une ordonnance de confiscation.</p> <p>(i) don - le bien a été remis par le défendeur à un tiers sans véritable contrepartie ;</p> <p>(ii) connaissance - le tiers savait en partie, était convaincu, soupçonnait, ne pouvait ignorer, etc., que le bien provenait d'une infraction ;</p> <p>(iii) contrôle effectif - au moment de la procédure de confiscation - le défendeur exerçait encore un contrôle effectif sur le bien, quel qu'en soit le propriétaire nominal.</p>

Pays	Année	Infraction grave (IG) ou liée à la drogue (D)	Confiscation du bien (B) ou de sa valeur (V)	Nécessité d'une condamnation?	Règles de preuve pénales ou civiles (ou autres plus souples)	Renversement de la charge de la preuve ?	Lien entre la condamnation et la confiscation	Biens détenus par des tiers
Allemagne	1975	IG	BV	non	pénales	non ²⁵	oui	oui
Australie								
- Customs Act	1979	D	BV	non	civiles	non	non	contrôle eff.
- POCA	1987	IG	BV	oui ²⁶	civiles	oui	non	contrôle eff.
Autriche	1997	IG	BV	non	pénales	oui ²⁷	non	don
Belgique	1990	IG	BV	oui	pénales	non ²⁸	oui	oui
Canada	1989	IG	BV	oui	Les deux sont possibles	non	non	oui
Danemark	1930s	IG	BV	oui ²⁹	pénales	non ³⁰	oui	toute catégorie
Espagne	1996	IG	B	oui	pénales	non	oui	oui ³¹
Etats-Unis								
confiscation civ	1986	IG	B	non	civiles	oui ³³	non	conn/contrôle eff.
confiscation pén	1984	IG	BV	oui	pénales ³²	non	oui	don/contrôle eff.
Finlande	1994	IG	BV	oui	pénales	non	oui	oui

²⁵25 Allemagne - si le défendeur est reconnu coupable de certains délits et que les circonstances le justifient, le tribunal peut considérer que les biens du défendeur ont été acquis grâce à des activités illégales et, par conséquent, les confisquer.

²⁶26 Australie et Nouvelle-Zélande - à l'exception des personnes décédées ou en fuite avant la condamnation, lesquelles peuvent être réputées condamnées à des fins de confiscation.

²⁷27 Autriche - la charge de la preuve peut être partiellement renversée dans les cas où des infractions ont été perpétrées de façon répétée au cours d'une période ou lorsque le défendeur fait partie d'une organisation criminelle.

²⁸28 Belgique - le renversement de la preuve est envisagé dans le cadre de mesures de lutte contre le crime organisé.

²⁹29 Danemark - une ordonnance peut être prise en l'absence de condamnation, si des poursuites ne peuvent être engagées du fait de la prescription de l'infraction

³⁰30 Le Danemark a soumis un projet de loi qui stipule qu'en matière d'infraction grave et à la propriété, le défendeur doit rendre compte devant le tribunal que les biens qu'il possède ont vraisemblablement été légitimement acquis ; l'Islande envisage de faire de même.

³¹31 Espagne - les biens peuvent être confisqués lorsqu'il s'agit de dons et que le tiers savait ou soupçonnait qu'ils constituaient le produit d'un délit-possession de mauvaise foi. A l'inverse, les droits des tiers de bonne foi doivent toujours être protégés. De même, une ordonnance de confiscation peut porter sur des biens effectivement contrôlés par le défendeur, de même lorsque le tiers n'est qu'un simple prête-nom agissant frauduleusement.

³²32 Etats-Unis - dans les affaires pénales, le régime de la preuve est celui qui s'applique pour le prononcé de la sentence, à savoir la règle de prépondérance de preuve.

³³33 Etats-Unis - dans les affaires civiles, si le gouvernement démontre qu'il y a matière à engager des poursuites, il revient alors au défendeur d'apporter la preuve qu'il ou elle ne savait pas que les biens avaient été acquis illégalement, ou qu'il ou elle n'avait pas consenti à l'utilisation illégale de ces biens.

Pays	Année	Infraction grave (IG) ou liée à la drogue (D)	Confiscation du bien (B) ou de sa valeur (V)	Nécessité d'une condamnation?	Règles de preuve pénales ou civiles (ou autres plus souples)	Renversement de la charge de la preuve ?	Lien entre la condamnation et la confiscation	Biens détenus par des tiers
France		IG	BV	oui	pénales	oui (drogue)	non (drogue) ³⁴	connaissance
Grèce	1995	IG	BV	non	pénales	oui	non	don
Hong Kong	1995	IG	BV	oui ³⁵	civiles	oui	non ¹¹	don/contrôle eff.
Irlande	1994	IG	BV	oui	civiles	oui	non	don
	1996	IG	B	non	civiles	oui	non	oui
Islande	1940s	IG	BV	non	pénales	non ⁶	oui	connaissance
Italie	1950	IG	B	oui ³⁶	pénales	oui ³⁷	non ¹²	contrôle eff.
Japon								
Anti drogue Loi	1992	D	BV	oui	pénales	oui ³⁸	oui	connaissance
Code Pénal	1908	IG	BV	oui	pénales	non	oui	connaissance
Luxembourg	1989	IG	BV	non	pénales	non	oui	oui
Nouvelle Zélande	1992	IG	BV	oui ¹²	civiles	oui	oui	contrôle eff.
Norvège	1985	IG	BV	non	pénales/civiles	non	oui	don/ connaissance
Pays-Bas	1993	IG	BV	oui	autres ³⁹	non	non	oui
Antilles Néerlandaises		IG	BV	oui	pénales	non	oui	oui

³⁴ France - le tribunal peut ordonner la confiscation des biens d'un défendeur (que ceux-ci aient été acquis, légitimement ou non, avant ou après le délit), si le défendeur est reconnu coupable d'un délit de trafic de drogue ou de blanchiment de capitaux provenant d'un tel trafic. La confiscation des biens ne nécessite rien d'autre que l'obtention par le Parquet d'une condamnation de ce type.

³⁵ Hong Kong et Royaume-Uni - une ordonnance de confiscation peut être prononcée en l'absence de condamnation lorsque le défendeur décède ou prend la fuite avant la condamnation. En outre, les espèces importées ou exportées constituant le produit ou l'instrument d'un trafic de drogue peuvent être confisquées sans qu'il y ait condamnation.

³⁶ Italie - dans certains cas, la confiscation peut intervenir en l'absence de condamnation.

³⁷ Italie - pour le trafic de drogue et le crime organisé, la charge de la preuve que les biens ont été légitimement acquis peut incomber au défendeur, si les biens de ce dernier ne sont pas en rapport avec ses revenus. Cette disposition est dans ce cas applicable à tous les biens, et non pas uniquement à ceux qui constituent le produit du délit pour lequel il a été condamné.

³⁸ Japon et Nouvelle-Zélande - pour les délits relatifs à la drogue, si les biens ont été obtenus à l'époque où les délits ont été perpétrés et si la valeur de ces biens est sans rapport avec les revenus légitimes du défendeur.

Pays	Année	Infraction grave (IG) ou liée à la drogue (D)	Confiscation du bien (B) ou de sa valeur (V)	Nécessité d'une condamnation?	Règles de preuve pénales ou civiles (ou autres plus souples)	Renversement de la charge de la preuve ?	Lien entre la condamnation et la confiscation	Biens détenus par des tiers
Aruba		IG	BV	oui	pénales	non	non	oui
Portugal	1995	IG	BV	oui	pénales	non	oui	connaissance
Royaume-Uni	1995	IG	BV	oui ¹¹	civiles	oui	non ¹¹	don
Singapour	1993	D	BV	oui	civiles	oui	non	don/contrôle eff.
Suède	1940s	IG	BV	oui	pénales	non	oui	oui
Suisse	1994	IG	BV	non	pénales	oui	non	oui
Turquie	1920s	IG	BV	oui	pénales	non	oui	non
TOTAL		D: 1 IG: 25	B: 16 V: 6 BV:4	Oui: 17 Non: 7 Les deux: 2	Pénales: 16 Civiles: 6 Les deux: 3	Oui: 11 Non: 13 Les deux: 2	Oui: 13 Non: 12 Les deux: 1	Oui: 25 Non: 1

³⁹ Pays-Bas - le régime de la preuve est légèrement plus souple qu'en matière pénale.

ANNEXE C

EVALUATION HORIZONTALE DES MESURES PRISES PAR LES MEMBRES DU GAFI EN CE QUI CONCERNE L'IDENTIFICATION DES CLIENTS⁴⁰

– Introduction

1. Ce document présente une synthèse des mesures prises par les membres du GAFI en ce qui concerne les obligations d'identification du client et les règles relatives à la conservation de documents. Il est consacré au régime d'identification mis en place par les membres et aux problèmes pratiques qui ont pu se poser.

2. L'idée que l'établissement doit connaître son client est probablement la pierre angulaire des Quarante Recommandations du GAFI. Tandis que tous les membres ont généralement mis en oeuvre les recommandations relatives à l'identification du client et à la conservation de pièces, il convient d'examiner l'efficacité des régimes d'identification en place et de voir si des améliorations sont nécessaires pour résoudre les problèmes rencontrés par les institutions financières dans les situations les plus difficiles.

3. Ce document décrit d'abord les systèmes d'identification du client et de conservation de pièces en vigueur chez les membres du GAFI. Il aborde ensuite des questions spécifiques, notamment les comptes anonymes, l'identification du bénéficiaire effectif, l'identification en l'absence de contact physique entre le client et l'institution financière et les problèmes futurs liés au développement de nouvelles technologies de paiement électronique telles que les cartes de prépaiement. En conclusion, on s'efforcera de présenter une évaluation d'ensemble de l'efficacité des régimes d'identification et de leur incidence sur les activités de blanchiment de capitaux.

– I. DESCRIPTION DES OBLIGATIONS D'IDENTIFICATION DU CLIENT ET DE CONSERVATION DE PIÈCES PARMI LES MEMBRES DU GAFI

A. OBLIGATIONS D'IDENTIFICATION

a) (i) Cadre juridique et lignes directrices à l'intention des institutions

4. Chez une grande majorité de membres, l'obligation d'identification du client a été instituée par voie législative. Toutefois, deux membres ont appliqué des obligations d'identification par décret (Turquie) ou au moyen de réglementations (Japon). Deux autres membres (Hong Kong et Singapour) ont mis en place des lignes directrices qui ont force de loi. Chez d'autres membres, les obligations d'identification du client applicables à la plupart des institutions sont prévues par la loi, tandis que certains secteurs sont couverts par une réglementation. Les Pays-Bas sont dotés d'une loi -- la loi relative à l'identification (services financiers) -- qui traite uniquement des questions d'identification. Enfin, en Suisse, l'identification du client relève à la fois de la loi (le code pénal punit le défaut de vigilance des institutions financières lorsqu'elles identifient le bénéficiaire effectif) et d'autres normes (Convention relative à l'obligation de diligence des banques, directives de la Commission fédérale des banques).

5. Tandis que la plupart des régimes en place ont été instaurés récemment (entre 1990 et 1996), après l'adoption des Quarante Recommandations du GAFI, les dispositions de plusieurs lois antérieures contenaient déjà des obligations d'identification. On notera aussi avec intérêt qu'avant l'adoption d'une

40. Ce document prend en compte les informations communiquées au Secrétariat du GAFI avant le 28 février 1997. Les législations et pratiques nationales évoluent continuellement, aussi les questions spécifiques sur le droit et les pratiques en vigueur devraient-elles être posées aux autorités nationales compétentes.

législation, des principes d'auto-réglementation étaient publiés par le secteur de manière à définir des normes d'identification du client en l'absence d'obligations légales (par exemple en Italie, au Luxembourg, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni). Outre la promulgation de lois et de règlements et l'adoption de lignes directrices, des orientations complémentaires ont été fournies soit par les organismes de tutelle, soit par les associations professionnelles chez tous les membres, excepté deux d'entre eux pour les institutions financières non bancaires. La nature de ces directives varie considérablement, et elles ne constituent pas une interprétation légale de la loi.

6. Tous les régimes d'identification s'appliquent à la fois aux banques et aux institutions financières non bancaires. Toutefois, dans un pays membre (la Turquie), les obligations d'identification ne sont applicables qu'aux banques. Dans un nombre restreint de pays, elles s'appliquent aussi en totalité ou en partie aux entreprises non financières quand elles exercent des activités financières (Australie, Belgique, Danemark, France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni) ou même quand elles ne le font pas (Portugal). Dans un très proche avenir, deux membres (la Belgique et l'Italie) étendront les obligations d'identification aux entreprises non financières.

b) (ii) Contenu des cadres juridiques et des lignes directrices⁴¹

(a) Ouverture de comptes et de livrets d'épargne

7. Les types de documents nécessaires pour identifier les personnes physiques qui ouvrent un compte sont généralement, mais pas toujours, spécifiés dans des circulaires ou des lignes directrices (exemple : Allemagne ou Portugal). En France, les documents nécessaires à l'identification des personnes, physiques ou morales, sont précisés dans des dispositions statutaires. Au Canada, les documents requis pour identifier les personnes sont mentionnés dans la réglementation sur le produit de délits (blanchiment de capitaux). Les lignes directrices peuvent aussi contenir des instructions détaillées pour l'établissement de l'identité de différents types de clients.

8. La définition des documents à obtenir varie d'un pays à l'autre. Toutefois, dans une majorité de membres il est fait obligation de produire un document officiel ou tout autre document de source fiable qui porte une photo et une signature. Les documents les plus souvent reconnus et acceptés sont : la carte d'identité, le passeport, le permis de conduire, la carte de sécurité sociale et la carte spéciale de non-résident ou de réfugié. Certains membres reconnaissent d'autres documents tels qu'un certificat de mariage, une carte d'identité municipale, une carte militaire, une carte de police ou une carte d'identification délivrée par une banque. Par ailleurs, le numéro d'identification personnel est généralement exigé dans les pays nordiques et, pour les comptes de dépôt aux Etats-Unis, le client est tenu de produire un numéro d'identification de contribuable ou un numéro de sécurité sociale.

9. Il convient de noter que la Norvège a publié non seulement une liste de documents considérés comme présentant un niveau de sécurité satisfaisant, mais aussi une liste des documents qui sont jugés ne pas offrir un degré de sécurité satisfaisant. Cette seconde liste, qui n'est pas exhaustive, comprend les certificats de baptême, les cartes de crédit, les cartes de transport par autocar et par train, les cartes d'affiliation à des syndicats ou les certificats de scolarité. Au Danemark, seuls sont acceptés les documents qui sont difficiles à falsifier. En Australie, la réglementation définit certains types de documents et le nombre de points qui doivent leur être attribués, si le système des "100 points" est utilisé. Toutefois, c'est à l'intermédiaire financier ("cash dealer") lui-même qu'il revient de décider s'il faut entreprendre des vérifications complémentaires concernant l'authenticité des documents. De fait, le système prévoit que l'intermédiaire financier exige la présentation d'au moins deux documents, et souvent trois ou davantage. Dans presque tous les cas, les documents doivent être complets et valides.

41. Uniquement pour les personnes physiques. Les obligations applicables aux personnes morales font l'objet des paragraphes 21-26.

10. Bien que les clients soient tenus de produire un document original, un certain nombre de contrôles formels doivent être effectués notamment la vérification de la signature, la recherche d'une éventuelle anomalie sur la photographie, et l'apparence physique du client potentiel. D'une manière générale, les institutions financières doivent vérifier que les documents présentés ne montrent aucun signe d'altération. Il existe divers moyens de vérification de l'adresse, mais aucun d'entre eux n'est réellement satisfaisant. Adresser et recevoir du courrier ne donnent pas de résultats absolument probants. Naturellement, d'autres contrôles peuvent être effectués à l'aide du registre des électeurs, de l'annuaire téléphonique ou des factures d'eau, de gaz ou d'électricité. Au Japon, le responsable des contacts avec la clientèle rend visite aux clients pour confirmer leur domicile. Les institutions financières doivent se montrer vigilantes quand le client donne l'adresse d'un tiers ou d'une boîte postale.

11. Enfin, des contrôles complémentaires sont également effectués par plusieurs membres. En Belgique, les institutions assujetties à la loi doivent obtenir d'autres renseignements sur leurs clients (profession, composition de la famille, changements d'adresse, etc.) A Singapour et au Royaume-Uni, chaque fois que possible le client potentiel doit être reçu personnellement. En France, une banque qui ouvre un compte en faveur d'un client qui manifeste une hâte suspecte engage sa responsabilité. L'Association française des banques recommande de ne pas accepter d'indications vagues sur les activités professionnelles. Aux Etats-Unis, pour l'ouverture de comptes et/ou l'exécution de transactions de montants élevés, il est obligatoire que le client fournisse une identification et même des références bancaires antérieures et, le cas échéant, d'écrire à la banque en question pour lui demander des renseignements sur le client. Dans ce cas, il est également proposé que les banques demandent un rapport à une agence de renseignements commerciaux. En Espagne, les institutions financières se montrent particulièrement circonspectes dans certains cas, notamment pour la vérification d'une opération par l'intermédiaire d'un tiers, l'ouverture de comptes à des clients non connus ou irréguliers, les comptes destinés à recevoir des fonds de l'étranger pour réexpédition vers d'autres endroits dans un contexte d'opérations financières, marchandes ou de placement. En général, plusieurs membres ont recours aux appels téléphoniques et pratiquent des recoupements à l'aide d'autres fichiers et registres.

(b) Autres opérations visées par les opérations d'identification

12. Indépendamment de l'ouverture de comptes et de livrets d'épargne, une preuve d'identité est généralement exigée lorsqu'un client effectue une opération occasionnelle de montant élevé et lorsqu'on soupçonne qu'une opération est liée à un blanchiment de capitaux. Par ailleurs, l'identification du client est requise dans tous les cas avant l'établissement d'une relation d'affaires permanente et pour un certain nombre d'opérations/transactions, notamment : la location de coffres, la garde de titres, de métaux précieux et d'autres avoirs, le règlement de coupons d'actions, de certificats de banque et d'instruments négociables similaires et l'émission de cartes de crédit, l'exécution de transactions de montants élevés et de transferts électroniques de fonds.

13. Dans les systèmes de banque universelle, la plupart des transactions financières sont considérées comme des activités bancaires et couvertes de ce fait par les obligations d'identification. Tandis que certains membres (notamment l'Allemagne, la Grèce, Singapour et la Suède) ont établi une liste de transactions financières pour lesquelles la preuve de l'identité est obligatoire, d'autres (notamment la Norvège, l'Espagne et le Royaume-Uni) imposent une obligation générale pour toutes les activités financières. En France, l'identification du client est exigée pour l'ouverture d'un compte quelconque (notion de clientèle habituelle), pour toutes les opérations avec des clients occasionnels au-dessus d'un certain seuil et pour la location de coffres. En outre, les valeurs mobilières étant dématérialisées, elles sont gérées sur des comptes. En Italie, une preuve d'identité est exigée pour les personnes qui entreprennent des opérations impliquant des moyens de paiement ou des transferts de titres au porteur d'un montant supérieur à 20 millions de liras. Il est intéressant de noter qu'au Luxembourg le mot "compte" doit être interprété aussi largement que possible, de manière à inclure toutes les opérations financières. En Nouvelle-Zélande, la notion de "facilité financière" qui est définie

d'une manière large comme incluant tout compte ou dispositif fourni par une institution financière, par l'intermédiaire duquel peuvent être effectuées deux opérations financières ou plus, et la définition large de la "transaction", qui désigne tout dépôt, retrait, échange ou transfert de fonds, couvrent un très vaste éventail d'opérations financières. Enfin, on notera qu'en vertu de la législation australienne, tous les ordres de transferts de fonds internationaux d'un montant supérieur à 10 000 dollars australiens sont assujettis aux obligations d'identification. Enfin, aux Etats-Unis, une nouvelle réglementation prévoit que toutes les institutions financières qui transmettent ou reçoivent des fonds nationaux ou internationaux supérieurs à un montant déterminé sont tenus d'identifier l'auteur ou le bénéficiaire du transfert.

(c) Cas particuliers

14. Dans presque tous les pays membres, seuls les noms officiels sont acceptés, mais les noms présumés peuvent être tolérés dans quelques pays. Toutefois, il est important de faire la distinction entre le nom utilisé pour l'ouverture du compte et le nom qui sera utilisé comme référence du compte.

15. Les personnes physiques non-résidentes sont identifiées de la même manière que les clients résidents. La vérification de l'identité du client peut être effectuée auprès d'un résident à l'étranger qui est l'agent vérificateur étranger de l'institution financière, d'une institution financière correspondante,⁴² d'un consulat ou d'une ambassade.

16. Les enfants⁴³ doivent normalement être présentés par un parent connu de la banque. Sinon, il est exigé des preuves documentaires d'identité de l'enfant et/ou de son tuteur légal (certificat de naissance, passeport de l'un des parents ou autre document de voyage ou attestation d'un établissement d'enseignement). Dans de nombreux pays, les comptes ouverts au nom d'enfants ne peuvent être crédités ou débités que par leurs représentants légaux.

17. Dans presque tous les pays membres, l'établissement de l'identité est normalement nécessaire lors d'opérations occasionnelles d'un montant supérieur à un seuil déterminé. Cette règle s'applique lorsque la transaction est effectuée en plusieurs opérations qui semblent liées. Si le montant total n'est pas connu initialement, l'institution financière doit procéder à l'identification dès qu'il apparaît que le seuil a été atteint. Tous les membres du GAFI hormis deux ont mis en place un tel seuil. En outre, indépendamment des sommes en jeu, l'identification est effectuée si la transaction est suspecte. Toutefois l'identification des clients occasionnels peut aussi être exigée en cas de transactions sur l'or et d'autres métaux précieux (Luxembourg). Il arrive aussi que certaines institutions financières ne reçoivent même pas de clients occasionnels. En Espagne, la loi n'établit aucune distinction entre le client habituel et le client occasionnel ; les mêmes règles sont applicables à l'un et à l'autre. Aux Etats-Unis, toutes les banques peuvent refuser d'exécuter une transaction si cela est justifié.

18. L'efficacité des mesures de contrôle visant à détecter les pratiques de "schtroumpfage" dépend largement de la structure et de la taille des institutions financières, ainsi que des technologies d'information et des méthodes de gestion de l'information mises en place. Les opérations de fractionnement sont bien entendu difficiles à détecter si elles sont réalisées dans plusieurs institutions financières. Certains membres (notamment la Suède et le Royaume-Uni) ont fixé un intervalle (par exemple tous les trois mois) entre les transactions pour permettre de détecter le fractionnement. En Allemagne, l'Office fédéral de surveillance bancaire a mis en place une réglementation sur l'usage des machines de paiement automatique d'espèces afin de combattre ce fractionnement. Dans le contexte des systèmes de notification des transactions en espèces, des sanctions spécifiques peuvent s'appliquer en

42. L'institution financière correspondante doit en général être établie dans un pays membre du GAFI ou bénéficier d'une réputation internationale.

43. Ce paragraphe concerne les mineurs.

cas de structuration des transactions (Australie). Enfin, aux Etats-Unis, des systèmes automatiques de recherche documentaire permettent de détecter le fractionnement.

(d) Exceptions

19. Dans tous les pays membres, sauf la Finlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande et Singapour, les lois, réglementations ou directives pertinentes contiennent diverses dispositions qui exonèrent de l'obligation de vérifier l'identité. Certaines d'entre elles peuvent spécifier les catégories de personnes qui, dans des circonstances précises, peuvent devenir titulaires de comptes alors qu'elles ne possèdent pas des documents d'identité appropriés. A titre d'exemple, dans un pays membre, ces catégories comprennent les personnes arrivées récemment dans le pays, certains bénéficiaires de prestations sociales et certains titulaires de comptes dans des entreprises publiques et établissements publics. Dans certains pays membres, il n'existe pas d'obligations d'identification pour les organismes d'Etat et les entreprises publiques. Parmi les autres catégories d'exemptions figurent les personnes qui sont connues de l'institution financière ou qui étaient déjà des clients au moment où les obligations d'identification sont entrées en vigueur. Bien que les autorités de tutelle ne prévoient pas d'exemptions spéciales, il est accordé aux banques une latitude suffisante pour ajuster leurs stratégies en fonction de leur connaissance particulière de certains clients. En revanche, les institutions financières non bancaires ne sont pas autorisées à exempter les transactions avec certains clients. Enfin, on notera que dans plusieurs membres (notamment le Danemark, l'Espagne et le Royaume-Uni) les exemptions ne s'appliquent pas dès lors que l'institution apprend ou soupçonne l'existence d'une opération de blanchiment de capitaux.

20. En pratique, la plupart des exemptions sont applicables dans les cas suivants :

- les autres institutions financières soumises aux mêmes obligations d'identification ;
- les polices d'assurance-vie lorsque la prime annuelle, ou la prime unique, est égale ou inférieure à des seuils déterminés ;
- les régimes d'assurance-retraite lorsque la police est souscrite en vertu du contrat d'emploi ou de la profession de la personne assurée, et sous réserve que les polices ne contiennent pas de clauses de cession et ne puissent pas être utilisées comme caution d'un prêt ;
- les polices d'assurance, et les autres opérations relatives à l'assurance-vie ou au régime de pensions, sous réserve que le règlement de la prime ou de la cotisation soit débité ou prélevé par chèque sur un compte ouvert au nom du client, dans une banque soumise aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

c) (iii) Personnes morales

(a) Règles générales

21. Les personnes morales sont généralement autorisées à ouvrir des comptes à leur propre nom. Dans certains pays, cette réglementation couvre à la fois les sociétés et les fiducies, fondations, associations, etc. Dans la plupart des cas, il est exigé des renseignements pertinents sur la création de la personne morale (certificat de constitution de société ou document similaire, statuts de l'association). Ces informations incluent souvent le numéro d'immatriculation, le nom et l'adresse postale de la société, les noms des membres du conseil d'administration et ceux de la direction, la forme juridique de l'entité. Dans la plupart des pays membres, on exige que soit présenté le document original ou des extraits certifiés de registres officiels.

22. Pour les personnes morales immatriculées à l'étranger, la plupart des membres ont indiqué clairement que des documents comparables devraient être obtenus dans toute la mesure du possible. Toutefois, étant donné que les normes de contrôle varient d'un pays à l'autre, il est généralement admis que l'on doit prêter attention au lieu d'origine des documents et au contexte dans lequel ils sont présentés. On notera qu'en Finlande les personnes morales non-résidentes sont tenues de produire une lettre de recommandation.

23. En règle générale, l'identité des individus qui représentent la personne morale (fiduciaires, directeurs) est établie en fonction des mêmes critères que ceux applicables aux clients individuels. Ainsi, au Canada, il est obligatoire de vérifier l'identité d'au moins trois personnes qui sont autorisées à donner des instructions relatives aux comptes. De plus, on exige généralement que soit produite la décision du conseil d'administration d'ouvrir un compte et de donner pouvoir aux signataires dudit compte.

(b) Contrôles complémentaires à effectuer

24. Outre les obligations mentionnées ci-dessus, plusieurs membres ont demandé aux institutions concernées d'effectuer des contrôles complémentaires lors de l'identification des personnes morales, étant donné que l'établissement de l'identité de clients qui ne sont pas des personnes physiques pose des problèmes particuliers. A titre d'exemple, en Belgique les institutions financières sont tenues d'obtenir des renseignements sur l'activité véritable, la taille de l'entreprise et sa situation financière. La Finlande, la France et les Etats-Unis imposent des obligations similaires. En Grèce, des vérifications complémentaires ne sont effectuées que pour les comptes qui prévoient des facilités de découvert. De même, en Islande, si une personne morale sollicite un prêt auprès d'une institution nationale, les vérifications complémentaires ne portent que sur la société et son immatriculation légale dans son pays d'origine. A Hong Kong et à Singapour, les institutions sont tenues de recouper les renseignements sur les personnes morales à l'aide du registre des sociétés et entreprises. Au Royaume-Uni, les institutions financières sont incitées à se renseigner, dès le début de la relation avec le client, sur le volume et la nature des activités devant être exercées par l'intermédiaire du compte.

25. Toutefois, dans plusieurs membres, il appartient à chaque institution de juger de l'opportunité d'effectuer des contrôles complémentaires. Dans la quasi-totalité des pays membres, il n'y a pas de mesures spécifiques à prendre pour l'ouverture de comptes dans des succursales couvrant un secteur où la personne morale n'a pas établi son siège social et n'exerce pas d'activités commerciales significatives. De fait, cette situation déclencherait souvent la notification d'une transaction suspecte (par exemple en Australie, en Belgique, au Danemark, en Allemagne, en Italie et aux Etats-Unis) ou entraînerait un examen approfondi (Etats-Unis).

26. S'agissant des mesures particulières à prendre lorsque la personne morale recourt aux services d'une société-écran, une telle situation conduirait à porter une attention spéciale à la transaction ou à faire une déclaration de soupçon. Par ailleurs, plusieurs membres exigent l'identification de la personne morale elle-même (Belgique, Luxembourg). Au Canada, un contact physique est nécessaire pour l'ouverture de tout compte de société. Certains membres ont interdit les sociétés-écrans (France, Grèce) et d'autres (Singapour) ont découragé leur utilisation. Toutefois, deux membres n'ont pas édicté d'obligations formelles à cet égard.

d) (iv) Respect des obligations

(a) Mesures en cas de défaut d'identification

27. Lorsque le client n'a pas été correctement identifié, diverses mesures peuvent être prises par les institutions concernées :

- rompre la relation avec le client (en particulier refuser d'ouvrir le compte ou refuser la transaction) ;
- bloquer les opérations de retrait sur le compte ;
- procéder à une déclaration de transaction suspecte ;
- le cas échéant, confisquer les sommes en compte après un certain délai ;
- conserver l'enregistrement des données relatives à l'identification.

28. Les mesures ci-dessus peuvent être appliquées soit séparément, soit simultanément. Ainsi, après qu'un compte a été ouvert, une institution financière peut bloquer les fonds et effectuer parallèlement une déclaration de transaction suspecte. Toutefois, cette position a été critiquée comme étant incompatible avec le principe de bonne foi dans les relations d'affaires.

29. Pour la plupart des membres, les transactions sur le compte ne doivent être autorisées en aucune circonstance avant que l'identité du client n'ait été établie. Toutefois, les institutions financières peuvent découvrir ultérieurement que les contrôles d'identification n'ont pas été satisfaisants. Dans ce cas, l'établissement devrait tout au moins être tenu de communiquer les informations aux autorités compétentes. La question de la rupture des relations d'affaires à ce stade prête néanmoins à controverse. De fait, il est important de conserver une trace des contrôles dans tous les cas et ne pas autoriser de retraits en espèces.

(b) Sanctions pour non-respect des obligations d'identification

30. Les sanctions applicables aux institutions en cas de non-respect des obligations d'identification du client sont les suivantes :

- amendes pour les particuliers, les sociétés et les institutions financières ;
- possibilités de peine de prison pour les particuliers (administrateurs, dirigeants, salariés, représentants ou autres personnes qui rendent des services à titre permanent ou occasionnel) ;
- sanctions disciplinaires (avertissement, suspension d'activité ou retrait d'agrément dans les cas les plus graves) ;
- rectification des carences éventuelles du système d'identification détectées dans le processus de contrôle bancaire;
- cessation définitive d'activités, révocation et interdiction ainsi que toute autre action.

31. Dans ce cas également, les sanctions peuvent être appliquées soit simultanément, soit séparément. Dans de nombreux pays membres, une institution est passible de poursuites pénales si elle s'abstient de prendre des mesures raisonnables pour déterminer l'identité d'un client potentiel. Parfois, non seulement les institutions mais aussi leurs salariés sont passibles d'amendes et de peines d'emprisonnement suivant leur degré de participation à l'infraction et leur niveau de responsabilité dans la banque.

32. Dans l'ensemble, il n'apparaît pas d'entorses sérieuses au respect des obligations générales d'identification du client. Les membres du GAFI sont satisfaits des modalités de vérification de l'identité. Les institutions financières n'ont jamais été poursuivies pour ce motif, ou elles ne l'ont été

que très rarement. Dans les cas peu nombreux d'inadéquation du dispositif de l'établissement, des mesures ont été prises en accord avec celui-ci.

B. REGLES DE CONSERVATION DES PIECES

e) (i) Nature et contenu

33. Les secteurs bancaires de tous les pays membres⁴⁴ ont instauré les obligations suivantes :

- les enregistrements relatifs à la transaction doivent être conservés pendant au moins cinq ans ;
- les pièces relatives à l'identification du client doivent être conservées pendant cinq ans au moins après la clôture du compte.

34. De fait, de nombreux membres exigent que les documents soient conservés pendant une période supérieure à cinq ans (Australie : 7 ans ; Allemagne : 6 ans ; Hong Kong : 6 ans pour les banques ; Italie : 10 ans ; Portugal : 10 ans pour les documents relatifs aux transactions ; Espagne : 6 ans). En outre, d'autres dispositions, en particulier dans le droit commercial, peuvent prévoir un délai plus long pour la conservation des pièces.

35. Si l'application des règles de conservation des pièces est satisfaisante, la situation pourrait être améliorée dans certaines catégories d'institutions financières non bancaires, notamment les bureaux de change, et pour certaines entreprises non financières exerçant des activités financières. Dans un pays membre, les obligations de conservation de documents ne sont applicables qu'aux banques. Toutefois, certains membres ont mis en place des règles de conservation de documents pour leurs casinos (c'est le cas par exemple du Danemark, de l'Espagne et des Etats-Unis).

36. En outre, la législation pourrait être clarifiée en ce qui concerne les documents relatifs à l'identification des bénéficiaires effectifs. Enfin, certains membres ont spécifié que le fait de ne pas maintenir des systèmes appropriés de conservation de pièces constitue un délit (Irlande, Singapour).

f) (ii) Stockage des documents

37. La méthode de rétention et de stockage des documents utilisée dans le processus d'identification et des enregistrements relatifs aux transactions est essentielle pour une saisie raisonnablement rapide et commode. Très souvent, les lois et réglementations ne contiennent pas de dispositions concernant les modalités de stockage des documents. Toutefois, dans certains pays membres (par exemple la Finlande), les institutions financières sont tenues de centraliser leurs documents de manière que l'information puisse être examinée ultérieurement sans délai excessif, par exemple en utilisant un registre ou un numéro de référence. S'agissant du contenu des renseignements, il est intéressant de noter qu'en Norvège le nom de l'agent de l'établissement financier chargé de recevoir les informations doit être communiqué en même temps que les données relatives à l'identification.

38. Le stockage des documents sur papier, parfois sur plusieurs sites, rend très difficile leur consultation immédiate, surtout après l'arrêt des relations d'affaires (documents stockés dans les locaux centraux de l'institution financière, et non plus dans les succursales). Les diverses formes de stockage électronique (microfilms, disques optiques, supports informatiques, etc.) peuvent remédier à cette

44. A noter toutefois qu'il n'existe pas d'obligations spécifiques dans un membre concernant la rétention de pièces relatives à l'identification des clients. Dans la pratique, les institutions financières conservent ces documents, mais on envisage de modifier la réglementation de manière à rendre obligatoire l'enregistrement d'informations sur l'identification des clients.

situation. Toutefois, à des fins juridiques et pour une bonne administration de la preuve, il semble que, d'une manière générale, les originaux de certains documents (ou les copies certifiées conformes des originaux) sont toujours exigés, et doivent donc être conservés sous leur forme originale. A cet égard, il convient de trouver un juste équilibre entre la nécessité de conserver le document original ou des copies recevables devant les tribunaux, et les procédures normales des institutions financières qui ont pour but de réduire le volume des documents à stocker.

39. La saisie de documents relatifs à des clients occasionnels peut se révéler plus problématique. Pour résoudre cette difficulté, un membre (la Belgique) a instauré un "modus vivendi" sur la spécification des demandes de documents (identité, région et date de la transaction, etc.). Dans la plupart des membres, les documents sont accessibles dans un délai raisonnable, en particulier si la succursale en charge de la transaction et le numéro de compte sont connus.

g) (iii) Accès aux données stockées

40. En général, les documents concernant les transactions et la procédure d'identification du compte sont accessibles à l'ensemble des agences chargées de l'application de la loi, des organismes de tutelle financière et des autorités judiciaires. Les moyens de consultation varient suivant les pouvoirs dont disposent ces autorités et selon le contexte des enquêtes. D'une manière générale, la police doit être en possession d'un mandat de perquisition ou d'un mandat similaire pour avoir accès aux données sur l'identification des clients.

41. Les autorités chargées de la réglementation financière ont un accès sans restriction aux documents d'identification détenus par les institutions financières -- dans certains cas, uniquement à des fins de contrôle. Dans certains pays membres, les services chargés de recevoir les notifications ont également un accès illimité, sous réserve qu'une déclaration de transaction suspecte ait été faite. Quelquefois l'ensemble des autorités ci-dessus, y compris la police, ont accès aux fichiers d'identification des clients sans mandat de perquisition (Islande). Dans un autre cas extrême, les organismes de tutelle, les services de répression et les autorités judiciaires peuvent être tenus de présenter une demande formelle et circonstanciée pour avoir accès aux archives.

– II. QUESTIONS SPECIFIQUES

A. COMPTES ANONYMES

a) (i) Description des obligations

42. Les institutions financières opérant dans les pays membres du GAFI ne sont pas autorisées à ouvrir des comptes anonymes ou des comptes sous des noms fictifs. Cette obligation se fonde sur des dispositions législatives ou réglementaires spécifiques (Australie, Allemagne, Grèce, Japon, Luxembourg, Singapour). Toutefois, dans la plupart des cas, l'objectif de la recommandation du GAFI consistant à empêcher l'ouverture de comptes anonymes et de comptes sous des noms fictifs est une conséquence directe des obligations générales d'identification du client. En d'autres termes, l'interdiction s'applique à tous les types de comptes, de coffres-forts et de livrets d'épargne, exception faite d'un membre pour ces derniers. Diverses sanctions administratives, civiles et pénales sont prévues en cas d'infraction.

43. Dans presque tous les pays membres, le champ d'application de l'interdiction englobe les comptes anonymes qui peuvent être proposés au moyen de nouveaux systèmes électroniques tels qu'Internet. Cependant, l'obligation n'est pas applicable aux prestataires de services établis à l'étranger. Cette situation suscite des problèmes lorsqu'un pays étranger n'applique pas les Recommandations du GAFI, en particulier celles relatives à l'identification du client. Pour prendre un exemple précis, une banque extra-territoriale établie dans les Caraïbes propose sur Internet l'ouverture de comptes anonymes codés et numérotés.

44. Etant donné les risques potentiels que présentent des innovations technologiques comme la banque sur Internet, plusieurs membres ont indiqué qu'ils envisagent des contre-mesures appropriées (Australie, Hong Kong, Portugal). Le Portugal juge pour sa part inefficace sa réglementation intérieure, et il envisage de promulguer une législation visant à empêcher les résidents du Portugal (personnes physiques ou morales) d'ouvrir des comptes anonymes proposés par des institutions étrangères via Internet, si le nombre ou le montant du solde de ces comptes le justifie.

b) (ii) Exceptions

45. L'exception la plus importante et la plus sérieuse aux obligations d'identification concerne la possibilité pour les résidents autrichiens d'ouvrir des livrets d'épargne de manière anonyme. On notera que l'Autriche a décidé récemment qu'aucun nouveau compte de titres anonyme ne pourrait être ouvert après le 1er août 1996.⁴⁵ Toutefois la possibilité d'ouvrir des livrets d'épargne anonymes existe toujours et continue de poser un problème sérieux. Sept ans après avoir adhéré au GAFI, l'Autriche ne respecte toujours pas intégralement la Recommandation 10. Ne pas prendre de mesures dans ce domaine pourrait affaiblir le système autrichien de lutte contre le blanchiment de capitaux.

46. Il existe plusieurs autres situations spécifiques qui n'ont pas cependant d'incidence sur l'application des principes de connaissance du client par l'établissement. En Italie, seuls les dépôts de titres au porteur peuvent être attribués à des noms fictifs, mais les institutions financières sont tenues en tout état de cause de vérifier l'identité des personnes qui ouvrent ou clôturent de tels comptes ou qui y effectuent des opérations. En France, les achats en espèces d'obligations de capitalisation de compagnies d'assurances ou d'effets à court terme émis par des banques sont exempts de restrictions et anonymes pour ce qui concerne les obligations fiscales. Toutefois, les institutions financières sont tenues d'identifier les clients qui acquièrent ou remboursent ces obligations ou effets et la préservation de l'anonymat du client ne peut être invoquée pour justifier une absence de déclaration à TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins).

47. En Belgique, dans des cas exceptionnels et particuliers qui exigent de la discrétion (personnalités publiques en vue, dirigeants de la banque, etc.), les employés de la banque ne connaissent pas l'identité du client. Il est donc possible d'ouvrir des comptes numérotés ou des comptes sous des noms présumés, mais uniquement pour ces catégories de clients. Toutefois, l'identification du client est toujours vérifiée à l'échelon de la direction, et la banque est naturellement tenue de communiquer l'identité réelle des titulaires de ces comptes en cas d'enquête ou de déclaration d'opérations suspectes.

48. Les comptes ou dépôts de coffres anonymes ne sont pas autorisés en Suisse. Toutefois, par mesure de sécurité interne, les banques peuvent ouvrir des comptes ou des dépôts de coffres sous un numéro ou un pseudonyme. De la sorte, un nombre restreint d'agents de l'établissement peuvent connaître l'identité véritable des titulaires des comptes numérotés ou codés. En tout état de cause, les banques sont tenues d'identifier le titulaire réel du compte et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif.

B. IDENTIFICATION DU CLIENT BENEFICIAIRE

c) (i) Régime général et cas où le client est représenté par une entreprise non financière, en particulier un avocat

(a) Régime général

49. Dans presque tous les pays membres, les institutions financières sont tenues de prendre des mesures raisonnables pour recueillir des renseignements sur la véritable identité de la personne au nom de laquelle un compte est ouvert ou une opération est réalisée (bénéficiaire effectif), lorsqu'on peut se

45. Pour les comptes de titres existants, les titres ne peuvent être vendus anonymement qu'à partir du 1er août 1996.

demander si le client agit pour son propre compte. On note néanmoins une exception dans un membre pour les institutions financières non bancaires.

50. En général, pour les produits d'assurance vie, plusieurs membres (par exemple la Finlande, la France, l'Italie et les Pays-Bas) ont mis en place diverses mesures permettant d'identifier non seulement le titulaire de la police, mais aussi son bénéficiaire. De par la nature même de l'assurance vie, le bénéficiaire ne peut être connu au moment de la souscription du contrat et l'identité du bénéficiaire ne peut donc être vérifiée qu'au moment du paiement.

51. Les entreprises non financières ne sont pas toujours tenues d'identifier le bénéficiaire effectif, surtout si leur activité principale n'est pas de nature financière. Dans la plupart des cas, il n'y a pas de règle particulière d'identification lorsque le client est représenté par une profession non financière. Dans plusieurs membres, certaines catégories de professions non financières sont soumises aux mesures d'identification du client (par exemple les avocats au Danemark ; les casinos, les hommes d'affaires dans l'exercice de leurs activités et les personnes qui administrent les biens d'autrui à titre onéreux en Allemagne ; les avocats en Nouvelle-Zélande). En Norvège, lorsqu'un client est représenté par un avocat ou une autre profession non financière, l'institution non financière est tenue de recueillir tous les renseignements concernant l'identité de la personne pour le compte de laquelle un tiers agit.

(b) Entreprises non financières et avocats

52. L'obligation générale d'identification du client et de ses représentants (la Recommandation 11 du GAFI) agissant à un titre professionnel quelconque pourrait probablement régler ces cas particuliers. Toutefois, certaines entreprises non financières sont soumises à une obligation de secret professionnel (avocats, comptables, huissiers) pouvant s'opposer à la divulgation de l'identité du client.

53. Pour remédier à cette difficulté, diverses mesures sont mises en oeuvre. En Belgique, les intermédiaires non financiers agissant pour le compte d'un client doivent attester par écrit l'absence de blanchiment de capitaux. Dans le cas où ils refusent de signer cette attestation, les institutions financières doivent s'abstenir d'exécuter l'opération et aviser la CTIF (Cellule de traitement des informations financières) si, vu les circonstances, ce refus peut être l'indice d'une tentative de blanchiment. L'intermédiaire ayant signé une telle attestation en sachant que les fonds proviennent d'une des infractions de base retenue dans le délit de blanchiment engage sa responsabilité pénale et disciplinaire.

54. Les directives irlandaises comportent des dispositions particulières applicables aux intermédiaires non financiers (par exemple les solicitors, les comptables, etc.). Si l'institution financière est convaincue de la bonne foi de l'intermédiaire, l'identité du tiers peut être établie par communication d'un nom de la part de l'intermédiaire. Cette possibilité n'est ouverte que lorsque l'intermédiaire s'est engagé par écrit à prendre des mesures raisonnables pour établir l'identité, à conserver des justificatifs et à fournir à l'institution financière, à sa demande, un exemplaire de ces informations. En tout état de cause, lorsqu'il apparaît que l'intermédiaire n'est qu'un "homme de paille", cet engagement ne peut suffire et l'institution financière doit s'assurer de l'identité du tiers.

55. A Singapour, lorsque le client est représenté par un avocat ou une autre profession non financière, l'institution financière doit exiger la présentation de la carte d'identité ou du passeport du bénéficiaire effectif, et elle doit également vérifier que l'avocat ou le professionnel concerné est dûment enregistré localement. En Espagne, si le client agit par l'intermédiaire d'un avocat ou d'une autre personne, une procuration est exigée. En Turquie, lorsqu'une personne physique ou morale procède à une opération avec une banque pour le compte d'autrui, elle doit présenter une procuration établie devant notaire pour l'opération concernée, ce document certifiant l'identification du bénéficiaire effectif. Cette obligation est valable quel que soit le représentant (fiduciaire, avocat ou autre profession non financière).

56. En Suisse, les banques soumises à la Convention relative à l'obligation de diligence sont tenues d'identifier le bénéficiaire effectif (obligation de remplir un "formulaire A"), mais il existe certaines exceptions dans le cas des comptes ou dépôts ouverts au nom d'un avocat ou d'un notaire. Ces exceptions s'appliquent uniquement au paiement d'honoraires professionnels ou de frais judiciaires ou au dépôt de valeurs patrimoniales et aux placements s'y rapportant en cas de succession, de divorce ou de jugement. Ces cas font l'objet d'une attestation écrite de la part de l'avocat ou du notaire.

57. Plusieurs membres ont pris également des mesures pour faire face aux situations dans lesquelles il y a doute quant à l'exactitude des renseignements en matière d'identification fournis par les entreprises non financières. Si elles ont de sérieux doutes ou si l'identification ne peut être établie, les institutions financières peuvent toujours refuser d'ouvrir un compte ou d'exécuter une opération (tel est le cas, par exemple, en Allemagne et en Suisse). Au Luxembourg, lorsqu'un client ne paraît pas agir pour son propre compte (parce qu'il s'agit d'une personne morale qui peut servir d'écran, par exemple un holding, une Anstalt, une fiducie, etc.), le client doit attester par écrit qu'il agit pour son propre compte ou révéler l'identité du bénéficiaire effectif.

58. Même si les banques ne peuvent pas toujours établir l'identité des personnes pour lesquelles un sollicitant ou un comptable agit, deux membres ont fait savoir que cela n'empêche pas les banques en cas de doute de s'informer raisonnablement sur les opérations réalisées par un intermédiaire ou sur les comptes dont le titulaire n'est pas le bénéficiaire, ni de signaler ces opérations si le doute ne peut être levé. Au Royaume-Uni, lorsqu'un compte de ce type fait l'objet d'une enquête pour blanchiment, les services opérationnels s'adressent directement à l'intermédiaire pour obtenir l'identité du client bénéficiaire et vérifier la nature de l'opération. Les directives anti-blanchiment du Royaume-Uni reconnaissent que certaines situations de blanchiment peuvent être bien plus complexes, lorsqu'on a affaire à un intermédiaire d'un pays qui n'a pas de réglementation anti-blanchiment équivalente. Bien entendu, il faut alors prendre également des mesures raisonnables pour vérifier l'identité du client bénéficiaire. Mais s'il apparaît que l'intermédiaire n'est qu'un simple homme de paille, le compte ne peut être ouvert qu'après mise en œuvre de la procédure complète de vérification.

59. Enfin, et c'est certainement là la meilleure manière de s'attaquer à ce problème, plusieurs membres envisagent de soumettre certaines catégories d'entreprises non financières à leur législation anti-blanchiment (Australie : avocats ; Belgique : notaires et huissiers). Les autorités italiennes ont l'intention d'étendre les obligations d'identification aux parties exerçant des activités "tout particulièrement susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment en raison d'une accumulation ou d'un transfert de ressources économiques ou financières substantielles ou d'un risque d'infiltration par le crime organisé."

d) (ii) Client bénéficiaire d'une fiducie ou d'un compte géré par un mandataire

60. Les situations les plus complexes sont celles où le client est représenté par une fiducie ou un mandataire, en particulier lorsque cette fiducie ou ce mandataire réside à l'étranger, dans un pays où la réglementation est très laxiste. Les solutions sont variables d'un pays à l'autre. Premièrement, dans certains membres (Espagne, France, Portugal) le droit ne connaît pas les fiducies. Plusieurs membres ont expressément soumis les fiducies ou les titulaires de comptes gérés par un mandataire à leurs lois, réglementations ou directives en matière d'identification du client (Australie, Danemark, États-Unis, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Suède, Suisse). Ils procèdent soit directement, la fiducie ou le titulaire d'un compte géré par un mandataire étant traité comme une institution ou une entreprise non financière, soit indirectement en obligeant expressément les institutions financières à identifier le bénéficiaire effectif.

61. Il semble néanmoins que ces obligations ne soient pas de même nature que l'obligation générale d'identification du client. Dans presque tous les membres où il existe des fiducies, il n'est pas obligatoire de s'assurer du nom de chaque bénéficiaire. En fait, la vérification, par une institution

financière, de l'identité de la personne agissant en qualité de fiduciaire ou de mandataire ne soulève pas de problème particulier. Cependant, il est bien entendu plus difficile d'identifier les parties pour le compte desquelles le fiduciaire ou le mandataire agit et d'obtenir confirmation que la source des fonds ou des biens dont le fiduciaire a le contrôle peut être certifiée légale. Selon les directives du Royaume-Uni, si les renseignements demandés ne peuvent être fournis, il faut s'assurer de l'identité de la personne qui exerce le contrôle effectif et les résultats de cette vérification doivent être consignés dans le dossier d'ouverture du compte.

62. On reconnaît généralement que les mesures raisonnables qui sont prises pour obtenir les renseignements relatifs au bénéficiaire effectif doivent tenir compte des contraintes juridiques et/ou des bonnes pratiques de la branche d'activité et de la localisation géographique du fiduciaire et des bénéficiaires en cas de compte fiduciaire, en se demandant, en particulier, si pour le marché ou la branche considérés il est normal d'opérer pour le compte d'un mandant dont l'identité n'est pas divulguée. En Nouvelle-Zélande, vu les difficultés pratiques d'identification, par les institutions financières, des clients bénéficiaires de fiducies néo-zélandaises ou de comptes d'actions néo-zélandais gérés par un mandataire, cette obligation est limitée aux opérations en espèces d'un montant de 10 000 \$NZ (environ 7 000 \$EU) ou plus. A Hong Kong, il est envisagé de renforcer la directive de l'Autorité monétaire en obligeant les banques à vérifier l'identité des fiduciaires, mandataires ou signataires de comptes ainsi que la nature de leurs pouvoirs et de leurs obligations en tant que fiduciaire ou mandataire, par exemple en obtenant un exemplaire de l'acte constitutif de la fiducie. Lorsque les bénéficiaires ne peuvent être identifiés, cette directive révisée obligerait les banques à prêter une attention particulière aux relations et opérations avec le client, notamment en surveillant le compte en question.

63. On admet généralement que les fiducies constituées dans les pays ou juridictions à réglementation laxiste, ou l'utilisation de sociétés d'investissement extraterritoriales appellent une vigilance particulière. Mais bien que plusieurs pays membres recommandent aux institutions financières de procéder à des vérifications complémentaires pour déterminer la véritable identité des bénéficiaires et, parfois également, la véritable source des fonds, il n'existe probablement pas de solution pleinement satisfaisante dans ce domaine.

= C. L'IDENTIFICATION EN L'ABSENCE DE CONTACT PHYSIQUE

a) (i) Obligations en vigueur et méthodes d'identification

64. Dans la plupart des pays membres, il n'existe pas de dispositions législatives ou réglementaires particulières dans le cas où il n'y a pas de contact physique entre l'institution financière et le client. Dans ces conditions, les institutions financières d'un grand nombre de membres sont tenues d'obtenir une copie des documents d'identification, quel que soit le mode de distribution des produits financiers. Toutefois, face aux difficultés que soulève l'identification du client en l'absence de contact physique entre l'institution financière et son client, plusieurs membres ont pris en compte ce problème dans leurs directives, circulaires ou instructions.

65. En général, un contact physique est normalement exigé. Au Canada, un contact face à face (vérification en personne) est même obligatoire pour la banque directe et pour la souscription directe d'une assurance. On décrira ci-après les mesures et les solutions pratiques adoptées par les membres lorsque l'opération a lieu par la poste, par téléphone ou par un moyen électronique.

(1) (a) Banque directe

66. Premièrement, lorsque les opérations⁷ sont exécutées par un organisme de vente à distance, le paiement doit être effectué via un compte bancaire du client ouvert dans une autre institution. On peut penser que cette dernière a déjà procédé aux vérifications d'identité. Il n'existe cependant pas de preuve que le client a été correctement identifié. De plus, il semble difficile de transférer la responsabilité de l'identification en en déchargeant l'organisme de vente à distance et en l'imposant à l'institution où a été ouvert un compte.

67. Aux Pays-Bas, conformément à la loi sur l'identification (services financiers), le Ministre des finances est autorisé à désigner les cas dans lesquels les obligations d'identification ont été remplies lorsque il est établi que le premier paiement du client est débité depuis, ou crédité sur un compte ouvert au nom du client auprès d'une banque aux Pays-Bas ou dans un autre pays désigné par le Ministre des finances. Le Ministre a utilisé ces pouvoirs pour désigner les services de banque directe. L'institution financière doit obtenir confirmation de la banque du client que celui-ci a été correctement identifié et que cette banque a enregistré son identité.

68. Il existe diverses procédures permettant de vérifier l'identité et l'adresse du client. Très souvent, l'institution de banque directe exige une copie du document d'identification. En Allemagne, les notaires et les autres banques sont habilités à établir l'identité pour le compte de l'institution qui doit identifier le client. Les renseignements et les copies des documents d'identification doivent être certifiés conformes par diverses autorités⁸, par exemple la police, un consulat, un notaire, une ambassade, etc. (Luxembourg) ; un avocat, un vérificateur des comptes ou un notaire (Norvège, Portugal). Au Portugal, les renseignements concernant un client doivent également faire l'objet d'une certification écrite par une banque établie dans un Etat membre de l'Union européenne, un pays du GAFI ou une banque jouissant d'une bonne réputation internationale.

69. Plusieurs membres appliquent divers mécanismes, lorsqu'un compte est ouvert par la voie postale, pour vérifier l'adresse et, parfois, le nom du client : l'envoi des documents par courrier recommandé avec accusé de réception (Norvège, Portugal), l'accusé de réception devant être signé en personne par le titulaire du compte (Autriche) ou par courrier recommandé simple, l'absence de retour étant considérée comme une vérification de l'identité du client (Japon), la vérification du courrier ou l'échange de correspondance (Belgique, France, Suisse), la mise en oeuvre des obligations d'identification applicables aux banques aux guichets de guichet de la poste ou à l'occasion de la distribution du courrier (Allemagne) ou l'interdiction d'utiliser une boîte postale (Espagne).

70. Il existe d'autres méthodes de vérification, notamment le contrôle des listes électorales ou la fourniture de l'original de factures de gaz ou d'électricité (par exemple, Royaume-Uni). En outre, il est recommandé aux banques de recouper les renseignements avec d'autres renseignements disponibles auprès du Service national de l'état civil, de l'administration des impôts et du registre des entreprises (Norvège) ou de tout autre registre public (Suède). En Suède, il est souvent demandé au futur client de se rendre dans une succursale avant d'entrer en relations d'affaires avec l'institution financière. La vérification peut également prendre la forme d'un appel téléphonique (au domicile et sur le lieu de travail) pour s'assurer de l'exactitude des renseignements (Belgique, Espagne, Royaume-Uni, Suède). Au Royaume-Uni, l'employeur du demandeur est également contacté afin d'obtenir confirmation des renseignements.

71. Pour réduire les risques liés à l'absence d'identification face à face, d'autres dispositions particulières peuvent s'appliquer pour l'ouverture d'un compte bancaire par correspondance :

7. Il s'agit d'un paiement effectué pour un service financier ou une prestation financière (intérêts, prime d'assurance, etc.) au titre d'un produit financier.

8. Cette solution peut être jugée comme trop coûteuse et trop lourde.

- les comptes de ce type ne peuvent être crédités que par dépôt d'un chèque ou virement d'un autre compte (Belgique, Canada⁹, France) ;
- l'interdiction d'effectuer sur ces comptes des retraits en espèces ou par chèque ; seuls les virements sur d'autres comptes sont autorisés (Belgique) ;
- la vérification des renseignements figurant sur les copies des documents d'identification auprès des sources d'information ;
- une vigilance particulière lorsque ces comptes sont ouverts par des personnes en provenance de l'étranger et lorsque le compte est approvisionné par des transferts de montant élevé en provenance d'un autre pays (France) ;
- les établissements de banque directe n'effectuent pas d'opérations exceptionnelles (Royaume-Uni) ;
- en cas de délégation des vérifications d'identité à un tiers, les modalités de la délégation doivent être bien précisées et les partenaires ou correspondants¹⁰ doivent être qualifiés.

(2) (b) Emission directe de cartes de crédit

72. La situation est quelque peu différente pour les émetteurs de cartes de crédit. Dans ce cas, l'émetteur de la carte de crédit impose souvent à son client d'effectuer les paiements à partir d'un compte bancaire existant. A titre complémentaire, l'émetteur de la carte de crédit demande souvent au futur client de lui adresser un relevé bancaire récent établi à son nom comme justificatif du compte à débiter.

73. Ce cas soulève donc moins de difficultés. De plus, certains des contrôles effectués pour la banque directe (voir ci-dessus) peuvent être également utilisés en cas d'émission directe de cartes de crédit (par exemple, vérification du courrier). En général, les vérifications de l'identité sont naturellement très strictes, parce que le titulaire de la carte peut être soumis à des conditions de revenu et à des plafonds de crédit au moment où il demande une carte.

(3) (c) Souscription directe d'une assurance

74. Bien que les produits traditionnels d'assurance-vie et les placements connexes ne puissent généralement pas être commercialisés à distance, les produits standardisés d'assurance-vie, pouvant être facilement commercialisés par correspondance, se sont développés récemment. Certains membres ont adopté les solutions suivantes :

- l'identité est censée avoir été vérifiée lorsqu'il est établi que la prime a pu être réglée par l'intermédiaire d'un compte ouvert par l'assuré auprès d'une institution financière agréée¹¹, dès lors que le tiers ou le bénéficiaire ont été identifiés ;

9. A l'heure actuelle, cette disposition ne s'applique qu'aux courtiers en valeurs mobilières. L'identité peut être également vérifiée par confirmation qu'un chèque tiré par le client a été compensé ou que le client a un compte auprès d'un établissement canadien de collecte de dépôts. Il est envisagé de modifier les obligations d'identification en ce sens.

10. Par exemple, au Luxembourg, il ne peut s'agir que d'institutions financières établies dans ce pays ou d'institutions financières établies à l'étranger qui sont soumises à la surveillance prudentielle des autorités compétentes.

- les documents contractuels peuvent être adressés par courrier recommandé, avec quelques contrôles supplémentaires du destinataire ;
- en plus des renseignements traditionnels concernant son identité, le demandeur doit produire d'autres documents comme des certificats médicaux, etc.

(4) (d) Comptes de valeurs mobilières gérés par un mandataire

75. En général, la réglementation applicable exige l'adoption de mesures raisonnables pour s'assurer de l'identité du mandataire ou du mandant. L'identité du demandeur doit être vérifiée par un notaire et l'institution financière doit s'informer auprès de ses succursales ou correspondants à l'étranger pour s'assurer que le demandeur est bien la personne concernée (Singapour). Au Royaume-Uni, si l'intermédiaire est lui-même soumis à la réglementation applicable ou à des "dispositions équivalentes" à l'étranger, une attestation écrite précisant que l'intermédiaire a recueilli et consigné l'identité du mandant selon sa propre procédure peut être acceptée. En Islande, tout contrat donnant lieu à la réception de fonds en vue d'un placement en valeurs mobilières ou en toute autre valeur pour le compte du client doit être établi au nom du client, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale. En Suisse, le client d'un compte de valeurs mobilières géré par un mandataire peut être également enregistré comme bénéficiaire effectif. L'intermédiaire doit établir une liste complète de ses clients, comportant leurs noms et adresses.

b) (ii) Autres méthodes ou méthodes complémentaires en l'absence d'identification face à face

76. En général, il n'existe pas de mécanismes spéciaux imposant aux banques de surveiller les comptes ouverts par commercialisation à distance, peut-être parce que ces pratiques ou les opérations de ce type ne sont pas si courantes. En dehors de l'obligation générale de vigilance particulière des institutions financières à l'égard des comptes ouverts par commercialisation à distance (par exemple au Danemark et en France), des mécanismes particuliers de surveillance n'ont été mis en oeuvre dans ce cas qu'en Australie et en Belgique. En Australie, les opérations transnationales font l'objet d'une surveillance pour certains comptes, mais uniquement en cas de déclaration d'opérations en espèces d'un montant élevé, de déclaration de transfert international de fonds et de déclaration de soupçon. En Belgique, certaines banques ont mis en place des contrôles internes à cet effet (c'est-à-dire des systèmes automatiques de détection des opérations importantes et d'établissement d'une liste quotidienne de tous les retraits, les opérations suspectes pouvant déclencher une visite au client et les comptes des non-résidents devant faire l'objet d'un strict suivi).

77. Dans certains pays membres, les banques utilisent des programmes informatiques permettant de détecter les mouvements "inhabituels" d'un compte (Australie, Espagne, Italie, Royaume-Uni). Mais la plupart du temps ces programmes ne sont utilisés que par un petit nombre de banques et encore moins par les institutions financières non bancaires. Au Royaume-Uni, plusieurs émetteurs de cartes utilisent ou ont mis au point des systèmes experts de prévention et de détection de la fraude. Ces systèmes pourraient être également utilisés pour la lutte contre le blanchiment, mais les institutions financières du Royaume-Uni considèrent que l'étude du profil des comptes des clients et le suivi des opérations exceptionnelles sont plus utiles et moins coûteux que les systèmes experts pour la détection des opérations de blanchiment.

c) (iii) L'identification photographique

11. Mais dans ce cas, il y a parallèlement obligation de conserver les dossiers qui contiennent les renseignements sur le compte et l'institution financière agréée, etc. (voir les directives du Royaume-Uni).

78. En l'absence de contact physique, on ne peut demander au client qu'une copie des documents d'identification. C'est pourquoi on peut s'interroger sur le degré de sécurité obtenu en cas d'identification photographique. Dans ce cas, plusieurs membres considèrent que le risque de faux est trop important vu l'existence de systèmes sophistiqués de photocopie et d'édition électronique, qui fait que l'utilisation de copies de documents n'est absolument pas fiable.

79. Un grand nombre d'autres membres reconnaissent également qu'il n'est pas totalement sûr ni utile de s'en remettre exclusivement à une identification photographique en l'absence de contact physique. Il est donc essentiel d'appliquer les mesures exposées dans la section concernant la banque directe et il faut également préciser clairement que les documents révélant des signes évidents d'altération ne peuvent être acceptés.

80. Certains membres ont des systèmes centralisés de données ou des documents d'identification (par exemple Hong Kong et les Pays-Bas). Ils peuvent aussi avoir une réglementation imposant un numéro national d'enregistrement (par exemple le Danemark). Ces mesures peuvent certes aider les institutions financières à identifier les clients nationaux en l'absence de contact face à face, mais elles ne règlent pas le problème des clients non résidents. Une solution possible, évoquée au paragraphe 68, est la certification (par un avocat, un consulat ou une ambassade) d'une copie des documents d'identification si la banque n'a pas de succursale ou de filiale dans le pays de résidence du client.

= D. PROBLEMES FUTURS POUR LES CARTES A MEMOIRE

a) (i) Obligations d'identification en vigueur

81. L'usage des cartes préchargées comme moyen de paiement n'est pas encore généralisé dans tous les membres du GAFI. Ces cartes n'existent pas encore dans neuf membres (Irlande, Islande, Grèce, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Singapour, Turquie) et elles ne sont apparues que récemment dans d'autres membres. Dans la plupart des pays qui ne connaissent pas encore ces cartes, des expériences sont en cours. Le régime d'agrément des émetteurs de ces cartes est très rigoureux, les cartes devant être émises soit par des banques ou des établissements de crédit soumis à obligation d'identification du client, soit par des sociétés d'émission de cartes de crédit soumises à un agrément spécial des autorités de réglementation du secteur financier ou de la Banque centrale (par exemple Danemark, Portugal, Singapour). En outre, dans tous les cas, le montant qui peut être chargé sur la carte est limité, ce qui peut la rendre moins vulnérable à des opérations de blanchiment.

82. En fait, dans la majorité des cas, les cartes préchargées sont ou seront émises uniquement par des banques ou d'autres institutions qui sont elles-mêmes déjà soumises à l'obligation d'identification du client (par exemple Allemagne, Australie, Autriche, France, Hong Kong, Italie, Portugal, Singapour, Suède, Suisse). En Belgique et aux Pays-Bas, les cartes préchargées doivent nécessairement se rattacher à un compte bancaire, ce qui veut dire que les procédures d'identification s'appliquent. Les procédures normales d'identification s'appliquent aussi pour l'émission de ces cartes dans plusieurs membres (par exemple Espagne, Etats-Unis, Luxembourg, Royaume-Uni).

83. Le Danemark a adopté récemment une réglementation concernant l'émission de cartes à prépaiement. Les émetteurs sont soumis à la surveillance de l'Autorité danoise de surveillance financière, sauf pour les cartes dont la valeur est inférieure à 500 couronnes danoises (environ 80 dollars des Etats-Unis). Cette réglementation n'impose aucune obligation d'identification des personnes physiques ou morales qui acquièrent des cartes à prépaiement, mais l'émetteur doit tenir un registre de toutes les cartes en circulation. Ce registre peut contenir des informations utiles sur le plan de la sécurité (le solde pour la carte, les cartes contrefaites, les cartes utilisées pour un total dépassant la valeur).

b) (ii) Obligation de tenue de livres

84. Certains membres du GAFI ont la certitude qu'il sera gardé une trace suffisante des opérations effectuées au moyen de cartes préchargées, en particulier pour les grosses opérations (Australie) ou pour tout type d'opération (France), parce que la réglementation générale anti-blanchiment s'appliquera. Cela est probablement vrai lorsque les cartes préchargées sont émises et gérées par les banques.

85. Bien que le rechargement d'une carte à mémoire se fasse en définitive sous la forme d'un débit sur un compte bancaire, ces cartes peuvent être utilisées par quiconque, n'importe où et pour les motifs les plus divers, de la même manière que tout autre instrument de paiement au porteur, surtout lorsqu'il s'agit d'une carte à mémoire polyvalente. Par conséquent, on ne peut garder efficacement une trace de la relation entre le titulaire du compte bancaire et le titulaire de la carte.

86. Il est en fait possible de garder une trace du compte bancaire débité si la société de gestion de la carte signale régulièrement à toutes les institutions émettrices l'ensemble des opérations qui ont été réglées au moyen de chaque carte. Il serait également intéressant que les montants chargés sur la carte soient enregistrés dans une base de données centrale. L'existence d'une base de données centralisant les opérations ou de possibilités de recherche de données permettrait aux banques participantes de surveiller les opérations. De plus, lorsque la carte ne se rattache pas à un compte bancaire, l'opération de chargement et les paiements ultérieurs sont anonymes, de sorte qu'on n'a aucune trace sur papier. Ce problème pourra bien entendu être encore plus complexe si l'on autorise les opérations directes entre portes-monnaie électroniques.

c) (iii) Evaluation

87. Il est probablement encore trop tôt pour pouvoir évaluer précisément les conséquences du développement des cartes préchargées du point de vue du blanchiment de l'argent. Malgré tout, il faut se montrer particulièrement vigilant, surtout si la technologie des cartes préchargées est utilisée à l'avenir pour de grosses transactions commerciales.

88. Les cartes préchargées pourraient être un instrument commode pour les blanchisseurs d'argent, en leur permettant de placer et de transférer des fonds sans transport matériel d'espèces. Il est donc essentiel de mettre en place des réglementations obligeant les émetteurs de cartes à adopter des procédures anti-blanchiment adéquates, par exemple en se dotant d'un mécanisme de contrôle pour garder trace des opérations, en limitant le montant pouvant être transféré sur la carte et à partir de celle-ci, en rattachant la carte à un compte bancaire pour son déchargement, en surveillant les opérations réalisées et en déclarant les activités suspectes liées à l'utilisation de la carte.

(1) Conclusion/Evaluation générale

89. Au total, les régimes d'identification dans les membres du GAFI sont jugés satisfaisants. Il est indéniable que les obligations d'identification du client ont un effet très dissuasif. A cet égard, la stricte application des vérifications d'identité par le secteur bancaire a provoqué un déplacement des activités de blanchiment dans d'autres secteurs, notamment les bureaux de change. Comme les obligations d'identification ne sont néanmoins qu'un volet de l'action menée contre le blanchiment, il est difficile de quantifier leur impact sur l'ensemble des activités de blanchiment. Tout en empêchant les opérations de blanchiment, les obligations d'identification permettent de lutter contre d'autres activités criminelles et contre la fraude au détriment des institutions concernées. On a beaucoup progressé ces six dernières années dans le domaine de l'identification du client, mais il faut rester très attentif aux mesures en vigueur et les améliorer.

90. En dehors des problèmes techniques que soulève la structuration de grosses opérations en espèces ainsi que la fiabilité et la sécurité des documents d'identification, la difficulté pour les

institutions financières de vérifier l'identité de certains types de clients ou d'identifier certaines opérations est reconnue, notamment dans les cas suivants :

- les personnes morales, surtout les sociétés privées étrangères ;
- les sociétés écrans, les fiducies et les comptes gérés par des mandataires ;
- la structuration de grosses opérations en espèces ;
- les clients représentés par des intermédiaires qui sont des entreprises non financières soumises au secret professionnel ;
- les situations dans lesquelles il n'y a pas de contact physique entre le client et l'institution financière.

91. Bien qu'il y ait eu des plaintes à propos du coût que représentent les obligations d'identification et de tenue de livres, ces obligations contribuent sans aucun doute à la prévention et à la détection des opérations de blanchiment. De nombreuses procédures d'identification ne sont qu'une extension de celles qui avaient déjà été mises en place par les institutions financières pour leur propre usage. Dans la majorité des cas, on ne dispose pas d'estimations de coût pour les modalités d'exécution des obligations d'identification du client. On peut néanmoins considérer que ces coûts sont raisonnables eu égard aux objectifs du GAFI et à la nécessité d'identifier le client pour réaliser ces objectifs. Au total, comme on le reconnaît, il ne faut pas surestimer les coûts. Cependant, on pourrait revoir la question de la duplication des vérifications d'identité dans le secteur financier et des coûts liés aux mesures comptables.

92. En fait, c'est par la généralisation des obligations d'identification à travers le monde qu'on devrait régler la question des coûts. Les Recommandations du GAFI concernant l'identification du client et les obligations comptables doivent devenir la norme au niveau mondial. A l'avenir, il faudrait également s'attacher à la mise en oeuvre des mesures d'identification dans le contexte du développement rapide des opérations électroniques et des services financiers faisant appel aux nouvelles technologies. Manifestement, ces problèmes pourraient être traités au niveau international et faire l'objet d'analyses approfondies de la part du GAFI.