



**Groupe d'action financière
sur le blanchiment de capitaux**

Financial Action Task Force
on Money Laundering

**RAPPORT ANNUEL
1999–2000**

22 Juin 2000

Tous droits réservés. Les demandes d'autorisation pour la reproduction de tout ou partie de cette publication doivent être adressées à : Secrétariat du GAFI, OCDE, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

TABLE DES MATIERES

RESUME	4
INTRODUCTION	6
I. DIFFUSION DU MESSAGE ANTI-BLANCHIMENT AU MONDE ENTIER	7
A. EXPANSION DU GAFI.....	7
- Argentine	8
- Brésil	10
- Mexique.....	12
B. DEVELOPPEMENT D'ORGANISMES REGIONAUX DE TYPE GAFI	14
C. AUTRES INITIATIVES INTERNATIONALES EN MATIERE DE LUTTE	
CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX	16
D. PAYS ET TERRITOIRES NON COOPERATIFS	19
II. AMELIORER LA MISE EN OEUVRE DES MESURES DE LUTTE	
CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX DANS LES PAYS MEMBRES	20
A. EXERCICE D'AUTO-EVALUATION 1999-2000	20
B. EVALUATIONS MUTUELLES	21
C. APPLICATION DE LA POLITIQUE DU GAFI RELATIVE AUX MEMBRES	
NE RESPECTANT PAS LES RECOMMANDATIONS	21
D. ASPECTS DU SUIVI POUR LES ETATS MEMBRES DU CCG	24
III. RENFORCEMENT DE L'EXAMEN DES METHODES DE BLANCHIMENT	
DE CAPITAUX ET DES CONTRE-MESURES	25
A. ETUDE 1999-2000 DES TENDANCES ET DES TECHNIQUES DU	
BLANCHIMENT DE CAPITAUX	25
B. AUTRES DOMAINES DE TRAVAIL	27
C. TROISIEME FORUM AVEC LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS	29
CONCLUSION	29

ANNEXES

ANNEXE A - Rapport sur les pays ou territoires non coopératifs

ANNEXE B - Résumé des évaluations mutuelles effectuées par le Comité restreint du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures anti-blanchiment de capitaux (PC-R-EV)

ANNEXE C - Compte rendu et conclusions du troisième Forum du GAFI avec des représentants du secteur des services financiers

GROUPE D'ACTION FINANCIERE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

RAPPORT ANNUEL 1999-2000

RESUME

1. La onzième session du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a été présidée par le Portugal. La session de 1999-2000 aura marqué officiellement la mise en œuvre des priorités convenues lors de l'examen du mandat du GAFI pour la période 1999-2004 et approuvées par les Ministres des pays membres du GAFI le 28 avril 1998. Les activités du Groupe d'action ont porté, par conséquent, sur trois principaux domaines :

- diffuser le message anti-blanchiment à tous les continents et régions du globe ;
- améliorer la mise en œuvre des quarante Recommandations dans les pays membres ;
- renforcer l'examen des méthodes de blanchiment et des contre-mesures.

2. Les grandes tâches accomplies au cours de ces douze mois auront été l'admission de l'Argentine, du Brésil et du Mexique en qualité de membres à part entière du GAFI, la mise en place d'organismes régionaux de type GAFI, et l'amélioration des systèmes anti-blanchiment dans les pays membres du GAFI, notamment en Autriche.

3. Le GAFI a apporté son soutien aux diverses activités d'autres organismes régionaux prenant part à la lutte contre le blanchiment de capitaux, comme le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), le Comité restreint du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures anti-blanchiment de capitaux (PC-R-EV) et le Groupe anti-blanchiment de l'Asie/Pacifique (GAP). Un fait nouveau important a eu lieu en Afrique avec la création du Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe à Arusha, en Tanzanie, en août 1999.

4. Le GAFI a continué ses travaux dans le domaine du suivi de la mise en œuvre des quarante Recommandations. Cette période a été mise à profit pour corriger les plus graves défauts relevés au cours de la deuxième série d'évaluations terminée en juin 1999. Le 3 février 2000, conformément à la politique qu'il applique à l'encontre des membres ne respectant pas les quarante Recommandations, le GAFI a décidé de suspendre l'Autriche en tant que membre en juin 2000 tant qu'elle n'aurait pas pris de mesures au sujet des comptes sur livret anonymes. Suite à cette mesure sans précédent, le gouvernement autrichien a pris les dispositions nécessaires pour satisfaire aux conditions requises par le GAFI et éviter ainsi sa suspension en qualité de membre. Les rapports d'évaluation des nouveaux membres ont aussi été examinés.

5. Le GAFI a accompli la première phase des importants travaux sur les pays et territoires non coopératifs. Ces travaux se sont traduits par la publication d'un rapport qui décrit le processus et fournit des résumés sur les juridictions considérées comme étant préoccupantes.¹

6. Une analyse approfondie des deux premières séries d'évaluations mutuelles a été lancée. Comme les années précédentes, le Groupe a consacré une grande partie de ses travaux au suivi de la mise en œuvre des quarante Recommandations par les membres, selon la procédure d'auto-évaluation. En l'absence d'évaluations mutuelles des membres actuels au cours de la période, l'exercice d'auto-évaluation de 1999-2000 a revêtu une importance déterminante pour le contrôle du respect des Recommandations.

¹ Voir annexe A.

7. L'évaluation des menaces actuelles et futures de blanchiment de capitaux demeure une des missions essentielles du GAFI. Sous la présidence des Etats-Unis, l'étude annuelle sur les typologies du blanchiment de capitaux s'est attachée à un certain nombre de grands thèmes : la vulnérabilité des opérations bancaires sur l'Internet, le développement croissant de systèmes parallèles de remise de fonds, le rôle des agents de formation d'entreprises et leurs services, les activités commerciales internationales qui servent à couvrir des opérations de blanchiment et les tendances du blanchiment de capitaux propres aux diverses régions du monde.

8. Le GAFI a entrepris plusieurs autres tâches : préparation d'un Guide de référence sur les procédures et les points de contact en vue d'échanges de renseignements et examen de la question de la communication de renseignements par les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment dans les pays membres à leurs administrations fiscales. Afin de poursuivre le dialogue entamé il y a plusieurs années avec le secteur privé, le GAFI a tenu un troisième Forum avec des représentants du secteurs des services financiers internationaux et des professions comptables.

INTRODUCTION

9. Le Groupe d'action financière a été créé par le G7, lors du sommet que celui-ci a tenu à Paris en 1989, pour examiner les mesures permettant de lutter contre le blanchiment de capitaux. En 1990, le GAFI a formulé quarante Recommandations d'action dans ce domaine. Ces Recommandations ont été révisées en 1996, pour tenir compte de l'évolution des tendances du blanchiment de capitaux. Jusqu'en juin 2000, le GAFI comprenait vingt-six gouvernements² et deux organisations régionales³ représentant les principaux centres financiers de l'Amérique du nord, de l'Europe et de l'Asie. A ces membres se sont joints l'Argentine, le Brésil et le Mexique, qui participaient aux travaux du GAFI en qualité d'observateurs depuis septembre 1999. Les délégations des membres du GAFI sont composées de représentants d'un large éventail de domaines, et notamment d'experts venant des ministères des finances, de la justice, de l'intérieur et des affaires étrangères, de représentants des autorités de réglementation financière et de représentants des services opérationnels.

10. En juillet 1999, le Portugal a succédé au Japon à la présidence du Groupe d'action pour sa onzième session. Trois réunions plénières ont eu lieu en 1999-2000, dont deux au siège de l'OCDE à Paris et une à Porto, au Portugal. Une réunion spéciale d'experts s'est tenue à la fin de 1999 à Washington D. C. pour examiner les tendances et l'évolution des méthodes de blanchiment de capitaux et les contre-mesures. Plusieurs réunions de Groupes ad hoc spécialisés ont eu lieu en dehors des réunions plénières ordinaires, notamment celle du Groupe ad hoc sur les pays et territoires non coopératifs. En février 2000, une rencontre informelle a eu lieu entre le Comité des affaires fiscales (CAF) de l'OCDE et le GAFI, et un Forum a été organisé avec le secteur privé. Enfin, un Atelier technique sur l'estimation du produit du trafic de stupéfiants s'est tenu les 23 et 24 février 2000.

11. Le GAFI apporte son total soutien aux travaux des organismes régionaux du même type, à savoir le Groupe anti-blanchiment de l'Asie/Pacifique (GAP), le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), le Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux du Conseil de l'Europe (PC-R-EV) et le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe. Le Président et le Secrétariat du GAFI ainsi que les membres ont assisté aux réunions de ces groupes. Enfin, le GAFI coopère étroitement avec les organisations internationales et régionales engagées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et des représentants de tels organismes participent aux travaux du GAFI. Des représentants de la Banque asiatique de développement (BAD), du Secrétariat du Commonwealth, de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque interaméricaine de développement (BIAD), de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des Etats américaines (CICAD/OEA), d'Interpol, de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extraterritoriaux, et de l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (ONUCDPC) ont assisté à diverses réunions du GAFI au cours de l'année.

12. Les Parties I, II et III du présent rapport décrivent les progrès accomplis au cours des douze derniers mois dans les trois domaines suivants :

- diffuser le message anti-blanchiment au monde entier ;
- amélioration de la mise en œuvre des quarante Recommandations ;
- renforcement de l'examen des méthodes de blanchiment de capitaux et des contre-mesures.

² Allemagne; Argentine; Australie; Autriche; Belgique; Brésil; Canada; Danemark; Espagne; Etats-Unis; Finlande; France; Grèce; Hong Kong, Chine; Irlande; Islande; Italie; Japon; Luxembourg; Mexique; Norvège; Nouvelle-Zélande; Royaume des Pays-Bas; Portugal; Royaume-Uni; Singapour; Suède; Suisse et Turquie.

³ Commission européenne et Conseil de coopération du Golfe.

I. DIFFUSION DU MESSAGE ANTI-BLANCHIMENT AU MONDE ENTIER

13. Comme objectif principal de son actuel mandat, le GAFI s'est engagé à promouvoir des initiatives anti-blanchiment sur tous les continents et dans toutes les régions du monde et à créer un réseau mondial de lutte contre le blanchiment de capitaux. Cette stratégie comporte trois volets principaux : élargir le cercle des membres du GAFI, créer des organismes régionaux crédibles et efficaces du même type et intensifier la coopération avec les organisations internationales intéressées.

14. Le GAFI a poursuivi sa collaboration avec ces organisations/organismes internationaux au lieu de lancer de nouvelles initiatives, et il a pris part à plusieurs manifestations organisées par d'autres organismes. Afin de renforcer l'efficacité des mesures internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux, le GAFI et les autres organisations et organismes s'efforcent de coordonner leurs activités dans le cadre d'une réunion de coordination annuelle et des réunions de cinq groupes ad hoc régionaux (Afrique, Asie/Pacifique, Caraïbes, Europe centrale et orientale, et Amérique du sud). Ces réunions se déroulent en marge des réunions plénières du GAFI.

15. Par ailleurs, le GAFI a réalisé des avancées considérables dans ses importants travaux sur les pays et territoires non coopératifs.

A. EXPANSION DU GAFI

(i) Généralités

16. Conformément aux objectifs fixés lors de l'examen de son avenir, le GAFI a décidé d'élargir sa composition à un nombre restreint de pays stratégiquement importants susceptibles de jouer un rôle de premier plan dans leur région en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

17. Les critères d'admission minimaux et *sine qua non* sont les suivants :

- s'engager sans réserve au niveau politique : (i) à appliquer les Recommandations de 1996 dans des délais raisonnables (trois ans), et (ii) à se soumettre aux exercices annuels d'auto-évaluation ainsi qu'à deux examens d'évaluation mutuelle ;
- participer pleinement et activement à l'organisme régional de type GAFI (s'il en existe un), ou être prêt à travailler avec le GAFI à la mise en place d'un tel organisme de ce type (lorsqu'il n'en existe pas), voire à en prendre l'initiative ;
- être un pays stratégiquement important ;
- avoir déjà attribué la qualification pénale au blanchiment du produit du trafic de stupéfiants et d'autres infractions pénales graves ;
- et avoir déjà instauré l'obligation pour les institutions financières d'identifier leurs clients et de déclarer les transactions inhabituelles ou suspectes.

18. Le GAFI a commencé son processus d'élargissement lorsque l'Argentine, le Brésil et le Mexique se sont joints en qualité d'observateurs à la première réunion plénière du GAFI-XI à Porto (Portugal) en septembre 1999. L'Amérique latine, en raison de son importance dans l'économie mondiale, représente une région dans laquelle la lutte contre le blanchiment de capitaux est primordiale. Avec l'adjonction de ces trois pays au réseau mondial de systèmes anti-blanchiment, l'effort global dans les Amériques se trouve renforcé. Le GAFI va maintenant examiner l'adhésion possible d'autres pays stratégiquement importants dans les régions dont le GAFI souhaite renforcer la représentation.

(ii) Premières évaluations mutuelles des pays observateurs

19. Après avoir pris l'engagement écrit au niveau ministériel d'adhérer aux quarante Recommandations, de se soumettre à aux évaluations mutuelles et de jouer un rôle actif dans leur région, l'Argentine, le Brésil et le Mexique ont fait l'objet d'une première évaluation mutuelle de leur système anti-blanchiment en 2000. Ces évaluations avaient pour principal objectif de déterminer si ces pays respectaient certaines obligations fondamentales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, dont la mise en œuvre est une condition préalable à l'acquisition de la qualité de membre à part entière du GAFI. Les contre-mesures exigées sont les suivantes : avoir attribué la qualification pénale au blanchiment du produit du trafic de stupéfiants et d'autres infractions pénales graves et avoir instauré l'obligation pour les institutions financières d'identifier leurs clients et de déclarer les transactions suspectes. Les paragraphes qui suivent résumant les premiers rapports d'évaluation mutuelle de l'Argentine, du Brésil et du Mexique.

Argentine

20. Compte tenu de l'importance de son économie, maintenant stable, et de sa proximité avec des pays touchés par le problème des stupéfiants, l'Argentine peut être considérée comme étant exposée à un risque de blanchiment de capitaux. La République argentine est considérée comme un pays de transit pour les narcotiques, en raison de la proximité des principaux centres de production. Cette situation a conduit le gouvernement à envisager des mesures de contrôle de la zone des « trois frontières » (Argentine, Paraguay et Brésil), où l'on observe une intensification notable du trafic de stupéfiants et de la pénétration de ces produits dans le pays. Des enquêtes récentes et très médiatisées ont apporté la preuve que des cartels de la drogue opèrent en Argentine, et qu'il est à craindre que ce pays ne devienne un centre international de plus en plus important de blanchiment de capitaux. Même si l'on n'a pas de preuves qu'il existe d'autres sources de revenus illégaux, il est certain que la corruption et la contrebande peuvent aussi contribuer au blanchiment de capitaux qui s'opère en Argentine.

21. Lors de la visite d'évaluation (février 2000), le régime anti-blanchiment de l'Argentine était fondé sur la loi sur les stupéfiants N° 23.737 du 10 octobre 1989, qui incrimine le blanchiment de l'argent provenant du trafic de stupéfiants, et sur une série de communications de la Banque centrale de la République argentine visant à assurer la prévention et la détection des activités de blanchiment de capitaux dans tout le secteur bancaire. Entre autres choses, ces communications font obligation aux institutions bancaires et aux bureaux de change d'identifier leurs clients, de clôturer les comptes ouverts manifestement sous de faux noms, d'interdire aux caissiers de payer des chèques d'un montant supérieur à 50 000 pesos argentins⁴ émis au profit de tierces parties, de notifier à la Banque centrale l'identité des titulaires de comptes sur lesquels sont effectués des dépôts en espèces de plus de 50 000 pesos par mois ou de 200 000 pesos par an, et de déclaration des opérations suspectes.

22. Le 13 avril 2000, le Congrès (Chambre des Représentants et Sénat) a adopté le projet de loi sur le blanchiment de capitaux après plusieurs jours de débat. La nouvelle loi a été promulguée le 5 mai 2000 et est maintenant en vigueur (Loi 25.246). Outre l'extension du délit de blanchiment de capitaux à tous les crimes existants dans le Code pénal, la nouvelle loi porte création de l'Unité de renseignement financier (URF), un organisme relevant du Ministère de la justice et des droits de l'Homme, qui conduira l'effort de lutte contre le blanchiment de capitaux en Argentine. L'URF sera chargée de l'analyse, du traitement et de la communication de renseignements en vue de prévenir et d'empêcher le blanchiment de capitaux.

23. Cette loi offre aussi un cadre juridique et institutionnel pour les opérations de l'URF menées en liaison avec les activités des institutions financières et non financières relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les personnes tombant sous le coup de la loi doivent obligatoirement identifier leurs clients sur la base de documents fiables. Lorsque des clients agissent pour le compte

⁴ La taux de change est de 1 peso pour 1 dollar EU.

d'une tierce partie, toutes les mesures nécessaires doivent être prises afin d'identifier la ou les personne(s) pour le compte de laquelle (desquelles) ils agissent. Ces renseignements doivent être enregistrés conformément aux règles établies par l'URF. En plus des banques, la loi s'applique à un large éventail d'entités.

24. Les dispositions de la nouvelle loi 25.246 renforcent manifestement la lutte contre le blanchiment de capitaux en Argentine. Un fort engagement politique dans ce sens a été exprimé à plusieurs reprises et avec fermeté lors de l'évaluation sur place. Il semble cependant extrêmement important, pour que cette volonté politique donne des résultats concrets dans la pratique, d'offrir à la nouvelle entité qui joue un rôle essentiel dans la lutte contre le blanchiment, l'Unité de renseignement financier (URF), un cadre juridique adapté et les ressources matérielles nécessaires pour assumer son rôle ambitieux, que ce soit directement ou indirectement par voie de coopération avec d'autres institutions.

25. Avec la création de l'URF et le classement du délit de blanchiment de capitaux parmi les infractions graves, l'Argentine paraît bien armée pour combattre efficacement le blanchiment. Elle devra cependant, pour réussir, adopter un programme de mise en œuvre plus ambitieux. En premier lieu, l'Argentine devra sensibiliser davantage le public au problème du blanchiment de capitaux et aux sanctions prévues par la nouvelle loi. Le Secrétariat à la planification chargé de la prévention de l'utilisation de stupéfiants et de la lutte contre le trafic de stupéfiants semble prendre l'initiative dans ce domaine. Il faudra cependant aussi que l'Argentine mette en place une politique draconienne de formation à tous les niveaux de système pénal afin que les poursuites pour blanchiment de capitaux soient traitées régulièrement comme affaires pénales et que des preuves suffisantes soient présentées à l'appui des inculpations.

26. De plus, l'Argentine devra trouver un moyen efficace d'accroître la fréquence de la notification d'activités suspectes par les institutions financières. Il faudra probablement, pour cela, intensifier les activités d'ouverture vers le secteur des services financiers et inscrire le respect de cette obligation de notification comme critère à examiner lors des contrôles exercés par la Banque centrale. Il faudra peut-être aussi que l'URF et le parquet prennent des sanctions contre les fonctionnaires et les entités qui ne respectent pas cette obligation. En outre, l'Argentine devra peut-être modifier la charte de la Banque centrale afin de permettre à cette institution de réglementer d'autres institutions financières telles que les sociétés d'envoi de fonds. On ne sait pas pourquoi cette mesure apparemment assez simple n'a pas été prise auparavant. Par ailleurs, la réussite de l'URF dépendra peut-être de la volonté du gouvernement argentin de lui fournir les fonds de démarrage nécessaires, qui ne sont pas encore fixés par la nouvelle loi.

27. Le système de prévention du blanchiment de capitaux en Argentine peut être présenté comme un modèle de base qui sera perfectionné grâce à un nouveau cadre juridique, conformément aux Recommandations du GAFI. L'évolution du système semble être garantie par un total engagement à tous les niveaux, politique, administratif et juridique, ce qui révèle une pleine conscience du problème. Cet engagement a conduit l'Argentine à demander son adhésion au GAFI, à participer à la création d'un organisme régional de type GAFI en Amérique du sud et à faire adopter par le parlement une loi qui satisfait aux Recommandations du GAFI.

28. Jusqu'à présent, les principaux défauts du système résidaient dans le fait que la qualification d'infraction principale pour le blanchiment de capitaux était limitée au trafic de stupéfiants et dans la nécessité d'améliorer les mécanismes préventifs tels que le système de notification et les pouvoirs des services opérationnels. La loi 25.246 étend le champ d'application du délit de blanchiment à un large éventail d'infractions principales et crée un nouveau service de renseignement financier qui assurera le bon fonctionnement du système de notification. Toutefois, pour être efficace, l'URF devra disposer d'un effectif de personnel suffisant car elle assumera des fonctions réglementaires, opérationnelles et répressives.

29. Malgré les importantes exceptions à l'applicabilité de la nouvelle législation anti-blanchiment de l'Argentine, la loi 25.246 offre une base suffisante de qualification du blanchiment de capitaux comme infraction grave pour permettre à l'Argentine de remplir la première condition préalable requise pour l'adhésion de plein droit au GAFI. De même, l'extension de l'obligation faite aux institutions financières de déclarer les opérations suspectes et d'identifier leurs clients est suffisante pour remplir la seconde condition préalable essentielle pour l'adhésion. En conséquence, le GAFI reconnaît l'Argentine comme membre à part entière.

Brésil

30. Avec son secteur vaste et moderne des services financiers et sa situation géographique proche des principales régions productrices de drogue d'Amérique du sud, le Brésil est une cible évidente pour le blanchiment de capitaux. Le trafic de stupéfiants est considéré comme la principale source de revenus illégaux même si d'autres trafics -- armements et contrebande -- ainsi que les jeux d'argent illégaux en sont aussi des sources importantes. Les groupes criminels étrangers qui contrôlent ces activités ont fait place, depuis quelque temps, à des groupes locaux de taille variable, en raison des mesures de répression prises par les autorités à l'encontre des activités criminelles. Certaines régions du pays restent toutefois particulièrement sensibles, notamment la zone frontalière avec la Colombie (la région de Tabatinga) et la région des trois frontières entre l'Argentine, le Paraguay et le Brésil (Foz do Iguaçú).

31. Face à la menace de blanchiment de capitaux, le Brésil a, en relativement peu de temps, établi et commencé de mettre en œuvre un programme global de lutte contre cette pratique. Ses efforts dans ce domaine reposent sur la loi N° 9613 du 3 mars 1998. Cette législation définit le délit de blanchiment de capitaux, énonce les principales mesures préventives (identification des clients, tenue de registres et notification des transactions suspectes) et porte création de l'Unité brésilienne de renseignement financier (URF). Elle étend aussi l'application au blanchiment de capitaux des mesures de confiscation ainsi que la coopération internationale dans ces domaines.

32. Le délit de blanchiment de capitaux couvre à la fois le recel de revenus illégaux et l'utilisation en connaissance de cause de cet argent pour une activité économique ou financière. Cette dernière disposition permettrait aux autorités brésiliennes de poursuivre des individus que facilitent les opérations de blanchiment. Les « revenus illégaux », selon la loi, sont les capitaux provenant d'activités délictueuses telles que le trafic de stupéfiants, le terrorisme, la contrebande, d'autres types de trafic, l'extorsion de fonds, la corruption, les infractions financières et crimes commis par des groupes de crime organisé.

33. Un individu reconnu coupable de blanchiment de capitaux se voit confisquer par les autorités tout bien ou propriété provenant de l'infraction principale. Cette disposition existe depuis un certain nombre d'années pour les personnes reconnues coupables de certains crimes. Le Brésil a aussi la possibilité d'appliquer des mesures conservatoires (saisie ou gel des biens ou propriétés) dans le cadre d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux, et la loi allonge la durée de la période pendant laquelle ces mesures peuvent s'appliquer (par rapport à leur application à d'autres types d'infractions).

34. Le cadre nécessaire pour l'application de mesures préventives a été créé et il est fondé sur la participation active de l'ensemble des autorités de tutelle brésiliennes.⁵ La responsabilité de la supervision des entités financières et non financières qui ne relèvent pas de la compétence des principales autorités de contrôle a été impartie au Conseil de contrôle des activités financières (COAF -- *Conselho de Controle de Atividades Financeiras*), la nouvelle Unité de renseignement financier. Dans ce cadre le Brésil a élaboré et mis en œuvre des mesures préventives concernant l'identification

⁵ Ces autorités sont la Banque centrale du Brésil (BACEN), la Commission des valeurs et des marchés de titres (CVM), le Superintendant de l'assurance privée (SUSEP), le Secrétariat pour la prévoyance complémentaire (SPC) et le COAF.

des clients, la tenue de registres et la notification des opérations suspectes pour le secteur financier, et le système paraît produire ses premières enquêtes sur le blanchiment de capitaux.

35. La législation anti-blanchiment du Brésil a jeté les bases d'une coopération internationale officielle et officieuse. Cette coopération s'appuie sur un réseau grandissant de conventions internationales et sur le principe de traitement réciproque des demandes d'assistance juridique. Ce système, relativement nouveau -- en ce qui concerne la coopération en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux -- n'a pas encore vraiment fait ses preuves. Néanmoins, il y a déjà eu des échanges de renseignements non officiels et les contacts à l'appui de ces échanges continuent d'être développés.

36. En ce qui concerne les critiques faites au système anti-blanchiment brésilien, les dispositions actuelles de la loi bancaire relatives au secret représentent un important obstacle potentiel à l'efficacité du système. Ces dispositions relatives au secret s'appliquent à tous les renseignements bancaires et ne peuvent être levées que par autorisation judiciaire. Les services opérationnels sont donc en mesure d'obtenir ces renseignements financiers en liaison avec des enquêtes dûment autorisées. Le système de déclaration des transactions suspectes se heurte toutefois aux dispositions relatives au secret. Certaines parties des rapports tombent forcément sous le coup des restrictions liées au secret bancaire et ne sont donc pas accessibles au COAF. De plus, les renseignements contenus dans ces rapports qui sont couverts par le secret bancaire ne peuvent pas être fournis à une autorité étrangère s'ils ne sont pas demandés par une lettre rogatoire officielle. Les autorités brésiliennes reconnaissent ce problème potentiel et ont proposé des modifications à la législation qui maintiendraient les protections assurées par le secret bancaire tout en permettant au COAF d'avoir accès à ces renseignements.

37. Comme le prévoit la loi N° 9613 de 1998, les transactions suspectes sont soumises par les institutions ou entités financières à leurs autorités respectives chargées de la réglementation ou, lorsqu'il n'existe pas d'autorités de ce type, directement au COAF. Ce système tire parti des voies de communication existantes pour faciliter le processus de notification. Il permet aussi, toutefois, aux autorités de contrôle de soustraire des renseignements soumis au secret bancaire avant de les transmettre au COAF. Ce système ne semble pas avoir posé de problèmes de fonctionnement au COAF jusqu'à présent ; cependant, le risque de double emploi des travaux et de dispersion de l'effort semble ne pas en faire une solution idéale. Lors de la modification des restrictions relatives au secret bancaire -- qui permettra au COAF d'avoir accès à tous les renseignements financiers concernant le blanchiment de capitaux -- le gouvernement brésilien devrait envisager de simplifier le système de déclaration des opérations suspectes afin que toutes ces notifications soient adressées directement au COAF.

38. La création relativement récente du système anti-blanchiment brésilien paraît être la raison pour laquelle il n'y a pas encore eu de poursuites ou de condamnations pour des affaires de blanchiment. L'absence de résultats à ce stade de l'évolution du système brésilien n'a rien de préoccupant. Toutefois, depuis un peu plus de deux ans que la loi N° 9613 de 1998 a été adoptée et depuis un an que les premières réglementations relatives au secteur financier ont été édictées, il faudra bientôt que le système donne des résultats pour pouvoir être considéré comme efficace et digne du soutien continu des services opérationnels, du secteur financier et du grand public

39. Malgré ces critiques relatives à des faiblesses potentielles, le système anti-blanchiment brésilien est fondé sur des principes solides, et toutes les autorités participant à sa mise en œuvre et à sa supervision semblent fermement attachées à en assurer l'efficacité. En ce qui concerne le respect des conditions minimales requises pour obtenir la qualité de membre à part entière du GAFI, il est évident que le Brésil satisfait aux principales Recommandations du GAFI : il a établi un délit de blanchiment de capitaux pour les infractions graves (Recommandation 4) ; il impose l'obligation d'identifier les clients ou les bénéficiaires effectifs (Recommandations 10 et 11) ; et il a mis en place un système de notification obligatoire des transactions suspectes (Recommandation 15). En conséquence, le GAFI reconnaît le Brésil comme membre à part entière.

Mexique

40. Le Mexique a une population considérable, un secteur financier très étendu, et à cause de sa situation géographique, il occupe une position très importante du point de vue de la production, du trafic et de la consommation de drogue. D'autres pratiques délictueuses telles que la contrebande, les délits financiers, le crime organisé et le trafic d'armes et d'êtres humains produisent aussi des sommes considérables de revenus illégaux. Des méthodes et des techniques très diverses de blanchiment de capitaux sont utilisées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur financier. Le blanchiment de capitaux est reconnu comme un délit au Mexique depuis 1990. Toutefois, en 1997, le gouvernement a décidé de renforcer significativement son régime anti-blanchiment grâce à l'adoption de plusieurs mesures dans le secteur financier. Depuis lors, le Mexique a pris un certain nombre d'autres mesures importantes afin de renforcer son système de lutte contre le blanchiment. Presque toutes ces mesures de base sont désormais en vigueur, et il faut maintenant s'efforcer de corriger les faiblesses restantes du système, d'affiner les obligations existantes et de rendre le système plus efficace.

41. Le délit de blanchiment de capitaux -- article 400 bis du Code pénal -- couvre un champ potentiellement large. Il s'applique à toute infraction principale, couvre un large éventail d'actes physiques qui pourraient aboutir au blanchiment de capitaux et s'applique au blanchiment de l'argent provenant de tout délit étranger au Mexique. Chose inhabituelle pour une infraction pénale, cet article contient aussi une disposition qui confère au tribunal le pouvoir discrétionnaire de renverser la charge de la preuve concernant l'origine des capitaux qui auraient été blanchis, dès lors que le parquet fournit des éléments de preuve suffisants indiquant qu'il s'agit de biens d'origine illégale. Il y a eu très peu de condamnations au titre de ce délit, et beaucoup d'affaires sont devant les tribunaux et en cours d'enquête. Parmi les difficultés invoquées figure, comme dans d'autres pays, la nécessité de prouver : (a) que l'argent provient d'un délit pénal, (b) que le blanchiment a été effectué dans un but précis, (c) que l'accusé savait qu'il s'agissait d'argent d'origine illégale. Une autre difficulté réside dans l'utilisation de la disposition relative au renversement de charge de la preuve. Certains de ces problèmes seront sans doute surmontés qu'au travers de nouvelles affaires, et grâce à la formation des juges. On pourrait cependant envisager d'introduire un délit moins grave fondé sur la négligence, avec des sanctions moins lourdes, et de supprimer l'obligation d'apporter la preuve que l'accusé a procédé au blanchiment de capitaux dans le but précis de dissimuler la propriété des biens.

42. Le Code pénal et le Code de procédure pénale contiennent des dispositions fondamentales relatives à confiscation, et les pouvoirs pour prendre des mesures conservatoires, y compris, l'action contre les tiers parties qui détiennent des biens illicites, sont plutôt importants. Plus récemment, l'article 29 de la loi sur le crime organisé a étendu ces pouvoirs en autorisant le renversement de la charge de la preuve dans certains cas. Il n'est cependant pas prévu de pouvoir d'ordonner la restitution d'un montant équivalent au produit du délit s'il a disparu, et cette situation devrait être examinée. La création d'unités opérationnelles et de poursuites spécialisées, chargées exclusivement d'enquêtes dans des cas de profits criminels, devrait aussi être envisagée.

43. Le Mexique a signé et ratifié la Convention de Vienne et conclu de nombreux accords internationaux en matière d'assistance juridique. Une assistance peut être fournie en l'absence de convention sur la base de la réciprocité, et il n'est pas exigé de double incrimination pour les requêtes faites conformément aux conventions. La DGAIO a aussi conclu plusieurs accords d'échange de renseignements financiers avec d'autres URF, et elle peut échanger des renseignements avec elles sur la base de la réciprocité bien que ces possibilités doivent être élargies.

44. Les principaux services opérationnels dans le système anti-blanchiment mexicain sont la Direction générale des enquêtes sur les transactions (DGIAO) du Secrétariat aux finances et au crédit public et l'Unité de lutte contre le blanchiment de capitaux du Cabinet du Procureur général (PGR). Ce sont des unités bien équipées et fortement attachées au principe de l'intégrité. Elles ont participé activement à l'établissement de lois et de réglementations anti-blanchiment, et elles remplissent une

fonction centrale de coordination et de coopération. La DGAIO, dans son rôle d'unité mexicaine de renseignement financier, reçoit l'ensemble des différents types de notifications, et elle a accès à un large éventail de renseignements et de données commerciales, mais elle pourrait être plus efficace si elle disposait d'un accès en ligne à certaines de ces bases de données. Le système pourrait être aussi plus efficient si certains renseignements étaient accessibles malgré les lois relatives au secret bancaire de façon que les renseignements secrets puissent être envoyés directement à la DGAIO et, pour les demandes d'enquêtes pénales, directement aux institutions financières, au lieu de passer par les Commissions de contrôle des secteurs financiers. La lutte contre le blanchiment de capitaux pourrait être renforcée si l'on élaborait un plan stratégique mieux coordonné ou une stratégie avec des objectifs précis, et si l'on réfléchissait aux moyens de développer davantage la coopération et la coordination, tant entre les autorités que dans le secteur financier.

45. Les mesures préventives dans le secteur financier sont généralement saines et complètes, couvrant la plupart des obligations découlant des Recommandations du GAFI, et les Commissions de réglementation financière et le secteur bancaire ont participé activement à la mise en œuvre des lois et réglementations. A certains égards, notamment en ce qui concerne l'application du principe d'identification des clients, le Mexique va bien au-delà des obligations minimales. Cependant, le champ d'application des mesures anti-blanchiment dans le secteur financier doit être étendu de manière à couvrir les sociétés d'envoi de fonds, et il faut prendre des mesures concernant les bureaux de change non réglementés, qui sont au nombre de plus de 5 000 établissements. Les lois ou réglementations doivent aussi être modifiées afin de rendre obligatoire, pour toutes les institutions financières, l'identification des titulaires effectifs des comptes.

46. Le Mexique a mis en place un système complet de notification, avec obligation de déclarer les transactions suspectes et inhabituelles, les transactions portant sur des montants élevés et les opérations internationales. Les résultats du système de notification des transactions suspectes, entré en vigueur en 1997, ont été très minces au départ et se sont étoffés notablement d'année en année, même si le nombre de déclarations faites par le secteur financier est encore peu élevé. Bien que les mécanismes du système de notification fonctionnent raisonnablement bien, il faut beaucoup trop de temps pour qu'une déclaration parvienne à la DGAIO à partir du moment où une opération a été jugée suspecte. Ce temps pourrait être réduit si l'on supprimait certaines étapes intermédiaires, et si l'on exigeait que les rapports soient transmis plus rapidement. Il faut fournir davantage d'informations spécifiques et générales en retour afin d'aider les institutions déclarantes à déceler les opérations qui sont réellement suspectes. Le Mexique reçoit un grand nombre de déclarations d'opérations internationales portant sur des montants supérieurs à 20 000 dollars EU chaque année, et ce nombre a augmenté régulièrement ces quelques dernières années. Ces notifications peuvent être une source de renseignements précieux, et l'on pourrait envisager de réduire la limite de notification pour les sommes importées à 10 000 dollars EU, comme dans beaucoup des membres du GAFI, conformément à l'obligation proposée de déclarer les sommes qui sortent du Mexique.

47. Les Commissions chargées de la réglementation financière et la DGAIO ont participé très activement à l'établissement des réglementations et des manuels qui servent de base aux contrôles internes et des directives à l'intention des institutions financières. Un programme global de formation a aussi été mis en place par l'Association des banquiers mexicains, et la DGAIO y a aussi pris une part active. De même, la CNBV (Commission nationale des banques et des valeurs mobilières) a créé des manuels des examinateurs dont le champ d'application est étendu au blanchiment de capitaux, et ses contrôles sur le terrain, qui ont lieu au moins une fois par an, permettent de vérifier les mesures anti-blanchiment prises par les institutions. Les mesures sont généralement bonnes, encore que des améliorations additionnelles pourraient être faites.

48. Le Mexique satisfait pleinement à la Recommandation 4 du GAFI puisqu'il a un délit de blanchiment couvrant toutes les infractions principales. En ce qui concerne les Recommandations 10, 11 et 15, il est pratiquement en conformité totale dans la mesure où les obligations d'identification des clients et de déclaration des transactions suspectes ne s'étendent pas aux sociétés d'envoi de fonds

ou aux établissements non réglementés effectuant des services de change. En conséquence, le Mexique remplit actuellement les conditions requises pour devenir membre à part entière du GAFI.

B. DÉVELOPPEMENT D'ORGANISMES REGIONAUX DE TYPE GAFI

(i) Organismes régionaux existants

49. Des efforts ont été déployés afin de soutenir ou de favoriser la mise en place d'organismes régionaux de type GAFI dans le monde entier. Ces groupes, qui ont des objectifs et des missions analogues à ceux du GAFI, exercent la même pression des pairs qui encourage les membres du GAFI à améliorer leurs systèmes anti-blanchiment. Il en existe maintenant dans les Caraïbes, en Europe centrale et orientale et dans la région Asie/Pacifique, et en août 1999, un groupe a été créé pour l'Afrique australe et orientale. D'autres sont en cours d'établissement pour l'Afrique occidentale et centrale, ainsi que pour l'Amérique du sud.

Groupe d'action financière des Caraïbes

50. Le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), le plus ancien organisme régional de type GAFI, compte vingt-cinq Etats membres dans le bassin des Caraïbes.⁶ Il a été créé à l'issue de réunions organisées à Aruba en mai 1990 et à la Jamaïque en novembre 1992. Le principal objectif du GAFIC est de faire appliquer et respecter ses dix-neuf Recommandations et les quarante Recommandations du GAFI. Le Secrétariat du GAFIC suit la mise en œuvre de la Déclaration ministérielle de Kingston, à travers les activités suivantes : auto-évaluation de la mise en œuvre des Recommandations, programme permanent d'évaluation mutuelle des membres, coordination des programmes de formation et d'assistance technique et participation à ces programmes, réunions plénières organisées deux fois par an pour les représentants techniques et réunion ministérielle annuelle.

51. Un élément central des travaux du GAFIC est le mécanisme de surveillance du programme d'évaluation mutuelle. A cet égard, le Conseil des ministres des pays membres du GAFIC a approuvé, en octobre 1999, la révision des procédures d'évaluation mutuelle. Les Ministres sont aussi tombés d'accord sur la mise en place d'un cadre pour l'application de sanctions en cas de violation du Protocole d'accord, et sur la nécessité de modifier les dix-neuf Recommandations du GAFIC pour tenir compte de la révision des quarante Recommandations du GAFI en 1996. La réunion du Conseil du GAFIC en 1999 a adopté sept rapports d'évaluation mutuelle (Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Antigua, Barbuda, les Bermudes, Sainte-Lucie, la Jamaïque, les Iles Turks et Caïque et les Iles vierges britanniques) et six nouveaux rapports seront sans doute achevés en 2000. A la réunion plénière du GAFIC tenue en mars 2000, douze membres qui avaient fait l'objet d'une évaluation ont fourni des rapports sur les mesures qu'ils ont prises pour remédier aux faiblesses signalées dans leurs rapports d'évaluation.

52. Le GAFI continue d'apporter son soutien aux progrès importants accomplis par le GAFIC au cours des douze mois écoulés. L'Espagne s'est jointe au GAFIC en tant que pays coopératif et de soutien.⁷ Le Mexique a commencé le processus visant à prendre les mesures nécessaires pour devenir un pays coopératif et de soutien. Le GAFIC poursuivra aussi ses activités sur les typologies et ses travaux sur les zones de libre-échange, et il organisera une conférence sur les centres internationaux

⁶ Sont actuellement membres du GAFIC : Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Aruba, les Bahamas, la Barbade, Belize, les Bermudes, les Iles vierges britanniques, les Iles Caïman, le Costa Rica, la Dominique, la République dominicaine, la Grenade, la Jamaïque, Montserrat, les Antilles néerlandaises, le Nicaragua, le Panama, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Suriname, les Iles Turks et Caïque, Trinité-et-Tobago et le Venezuela.

⁷ Les autres pays coopératifs et de soutien au GAFIC sont le Canada, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

de services financiers à la fin de 2000, qui a été généreusement soutenu par le gouvernement de la Suisse.

Groupe anti-blanchiment de l'Asie/Pacifique

53. Le Groupe anti-blanchiment de l'Asie-Pacifique (GAP) compte actuellement dix-neuf membres⁸ en Asie du sud, du sud-est et de l'est et dans le Pacifique sud. En 1999-2000, le GAP a tenu deux réunions plénières. La première a eu lieu en août 1999 à Manille et était organisée par la Banque asiatique de développement et la République des Philippines. La deuxième réunion, organisée par l'Australie, a eu lieu à Sydney du 31 mai au 2 juin 2000. Ces réunions ont donné lieu à une expansion des Termes de référence du GAP, qui inclut des critères distincts d'adhésion, un engagement de mettre en œuvre les 40 Recommandations du GAFI, un budget pour le Secrétariat du GAP et une obligation pour chaque membre du GAP de s'engager lui-même à une évaluation mutuelle. Le GAP a aussi adopté un plan stratégique comprenant, entre autres initiatives, des exercices d'auto-évaluations, une stratégie de formation et d'assistance technique ainsi que des ateliers sur les typologies. Les deux réunions plénières du GAP ont noté la promulgation de législations anti-blanchiment dans plusieurs pays.

54. En mars 2000, le GAP a organisé un atelier à Bangkok, Thaïlande, qui a pris connaissance d'un rapport sur les activités bancaires souterraines et les systèmes parallèles de remise de fonds, discuté l'utilisation de fausses identités pour le blanchiment de capitaux et identifié d'autres méthodes de blanchiment d'argent actuellement utilisées dans la région. Le GAP continuera et développera ces travaux sur les typologies en consultation étroite avec le GAFI et les autres organismes régionaux.

55. Le GAFI se félicite des progrès effectués par le GAP, en particulier le début d'un programme d'évaluation mutuelle. Lors de la réunion de Sydney, le GAP a approuvé son premier rapport d'évaluation mutuelle (de Vanuatu), qui a été effectué conjointement avec l'OGBS. Le Secrétariat du GAP est en train de préparer un calendrier d'évaluation mutuelle pour tous ses membres. Un projet de formation à l'évaluation mutuelle sera mené pour augmenter les compétences nécessaires pour effectuer des évaluations mutuelles.

Conseil de l'Europe (PC-R-EV)

56. Le Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures anti-blanchiment (PC-R-EV) a été créé en septembre 1997 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe afin de conduire des exercices d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle des mesures anti-blanchiment en vigueur dans les vingt-deux pays du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux.⁹ Le PC-R-EV est un sous-comité du Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe (CDPC).

57. Depuis la publication du dernier rapport annuel du GAFI, le PC-R-EV a poursuivi son important programme d'évaluations mutuelles avec neuf autres visites sur place. Les rapports de sept pays ont été discutés et adoptés lors de deux réunions plénières : en février 2000 (Liechtenstein, Pologne et Roumanie), et en juin 2000 (Bulgarie, Croatie, Estonie et ex-République Yougoslave de Macédoine). Sur les neuf visites sur place, quatre ont eu lieu entre février 2000 et la publication de ce rapport, et les rapports concernés doivent encore être débattus (Lettonie, Moldavie, San Marin et

⁸ Sont membres du GAP: l'Australie; le Bangladesh; le Taïpeh chinois; les Îles Fiji; Hong Kong, Chine; l'Inde; le Japon; la Malaisie; la Nouvelle-Zélande; le Pakistan; la République d'Indonésie; la République de Corée; la République des Philippines; le Samoa; Singapour; Sri Lanka; la Thaïlande; les Etats-Unis d'Amérique et Vanuatu.

⁹ Le Comité se compose d'Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres du GAFI : l'Albanie, Andorre, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Géorgie, la Hongrie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, la Moldova, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie, San Marin, la Slovaquie, la Slovénie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et l'Ukraine.

Ukraine). L'évaluation de la Fédération de Russie aura lieu entre les 26 et 30 juin 2000, et celles de l'Albanie et de la Géorgie à la fin de l'année 2000. Les résumés de tous les rapports du PC-R-EV adoptés depuis le début du processus d'évaluation apparaissent à l'annexe B.

58. Au cours de la dernière année, le PC-R-EV a mis en place un mécanisme de rapports d'étape oraux devant la plénière pour tous les pays, un an après l'adoption de leur rapport. A sa réunion de février 2000, le PC-R-EV a mené son deuxième exercice consacré aux typologies sur le thème du blanchiment de capitaux et du crime organisé.

59. Le PC-R-EV a élargi le groupe d'experts chevronnés disponibles dans les pays membres et a encore amélioré la qualité des évaluations mutuelles. De cette manière, le Conseil de l'Europe contribue également pleinement et efficacement au développement du réseau mondial de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe

60. Le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe, un organisme de type GAFI regroupant quatorze pays de la région,¹⁰ a été créé lors d'une réunion des Ministres et de représentants à haut niveau tenue à Arusha, en Tanzanie, les 26 et 27 août 1999. Un Protocole d'accord, fondé sur l'expérience du GAFI et des autres organismes régionaux du même type, a aussi été signé. En attendant l'établissement d'un secrétariat permanent, le gouvernement tanzanien est responsable de la conduite des travaux du Groupe.

61. Après la signature du Protocole d'accord par sept pays de la région (Tanzanie, Ouganda, Malawi, Seychelles, Maurice, Mozambique et Namibie), le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe est maintenant officiellement créé. Tous ses membres sont des pays du Commonwealth, qui se sont engagés à respecter les quarante Recommandations du GAFI. Du 17 au 19 avril 2000, s'est tenue la première réunion du Groupe spécial de hauts fonctionnaires à Dar es Salaam, en Tanzanie.

Autres initiatives

62. Lors du Sommet de décembre 1999 des Chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), il a été décidé de créer un groupe intergouvernemental de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il a aussi été convenu qu'une autre réunion interministérielle se tiendrait au Sénégal afin de lancer officiellement ce groupe.

63. Le 3 février 2000, il a été annoncé que les ministres des finances de trente-quatre pays de l'hémisphère occidental, réunis sous les auspices du Comité des affaires financières de l'hémisphère occidental à Cancun, au Mexique, avaient appelé tous les pays membres à apporter leur soutien et à participer dans des groupes d'action financière, que ce soit le GAFIC ou le nouveau Groupe d'action financière de l'Amérique du sud, dont l'Argentine et le Brésil se sont engagés à assurer la création. En outre, le MERCOSUR a clairement exprimé son soutien pour la création de ce nouveau groupe lors de sa réunion d'avril 2000 à Buenos Aires.

C. AUTRES INITIATIVES INTERNATIONALES EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Nations Unies

64. Au début de 1999, les Nations Unies ont entamé la négociation d'une Convention contre la Criminalité Transnationale Organisée en vue d'adopter un ensemble complet de mesures destinées à

¹⁰ Botswana, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du sud, Swaziland, Tanzanie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre le crime organisé en novembre 2000. Parmi les dispositions importantes du projet de convention figurent les mesures anti-blanchiment. En particulier, le projet de convention contient actuellement un article exigeant des pays qu'ils incriminent le blanchiment de capitaux (article 4). Le GAFI approuve cette prescription pour les infractions graves appropriées. Le projet de convention contient également un article qui exigerait des Etats de développer des régimes domestiques larges de réglementation et de surveillance dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux. (article 4 bis). Le GAFI attache une importance toute particulière à une version du projet d'article 4 bis qui exigerait de chaque État qu'il développe, dans la mesure de ses moyens, le régime domestique de réglementation et de surveillance prévu par l'article sur la base des quarante Recommandations du GAFI (telles qu'elles ont été révisées en 1996) et d'autres initiatives telles que le Groupe d'action financière des Caraïbes, le Commonwealth, le Conseil de l'Europe, le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe, l'Union européenne et l'Organisation des Etats américains.

65. Le Programme mondial contre le blanchiment de l'argent est une initiative de recherche et de coopération technique mise en œuvre par l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (ONUCDPC). L'objectif est d'accroître l'efficacité de l'action internationale contre le blanchiment de capitaux en offrant des services globaux de coopération technique aux gouvernements. Le Programme est réalisé en coopération avec d'autres organisations régionales et internationales. Dans le contexte du Programme mondial contre le blanchiment de l'argent, l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime a mis sur pied, en 1999-2000, un certain nombre d'initiatives de formation et de coopération technique en matière de lutte contre le blanchiment, notamment un séminaire sous-régional sur la prévention du blanchiment de capitaux dans le secteur financier, qui a eu lieu en mai 2000 à Abu Dhabi, aux Émirats arabes unis, et auquel le Secrétariat du GAFI a fait un exposé.

Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extraterritoriaux

66. Une des conditions requises pour l'adhésion au Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extraterritoriaux (OGBS: "Offshore Group of Banking Supervisors")¹¹ est l'existence d'un engagement politique clair à mettre en œuvre les quarante Recommandations du GAFI. En outre, les membres suivants du Groupe, qui ne sont pas membres du GAFI ni du GAFIC, se sont officiellement engagés à respecter les quarante Recommandations par lettres ministérielles individuelles envoyées au Président du GAFI en 1997-1998 : Bahreïn, Chypre, Gibraltar, Guernesey, l'Île de Man, Jersey, Malte, Maurice et le Vanuatu.

67. Les évaluations sur place de Jersey, Guernesey et l'Île de Man ont été réalisées durant l'été de 1999. Les rapports d'évaluation mutuelle de ces trois territoires seront examinés et approuvés à la réunion annuelle du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extraterritoriaux à Bâle, en septembre 2000. L'évaluation mutuelle du Vanuatu a été conduite par une équipe mixte composée de membres du GAP et du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extraterritoriaux, et sera aussi discuté à cette réunion. Un autre membre de ce Groupe -- Bahreïn -- a fait l'objet d'une évaluation sur place en juin 2000 par une équipe mixte composée de membres du GAFI, du CCG et du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extraterritoriaux.

¹¹ La composition de l'OGBS est la suivante : Aruba; les Antilles néerlandaises; Bahamas; Bahreïn, la Barbade; les Bermudes; les îles Caymans; Chypre; Gibraltar; Guernesey; Hong Kong, Chine; l'île de Man; Jersey; Labuan; Macau, Chine; Malte; Maurice; Panama; Singapour et Vanuatu.

Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des Etats américains (CICAD/OEA)

68. Le Groupe d'experts anti-blanchiment de la CICAD a continué de suivre la mise en œuvre du Plan d'action de Buenos Aires.¹² Le Groupe d'experts de la CICAD prévoit, lors de sa réunion des 11-13 juillet 2000 à Washington D.C. de considérer les sujets essentiels suivants : (a) les exercices sur les Typologies; (b) les unités de renseignements financiers et la législation modèle pour leur établissement, et (c) les activités de formation.

69. En outre, le Plan d'action de Buenos Aires et son avenir seront examinés, et les pays seront informés de la possibilité d'établir une entité ayant les caractéristiques du GAFI pour l'Amérique latine, et de son impact sur le groupe d'experts.

70. Lors de sa vingt-sixième session régulière tenue à Montevideo, Uruguay, en octobre 1999, la CICAD a fait une référence expresse au rapport du Groupe d'experts sur le caractère désirable d'une convention interaméricaine sur le blanchiment de capitaux. Le rapport des experts a été ensuite approuvé par l'assemblée générale de l'OEA, lors de sa trentième session régulière, tenue à Windsor, Canada, en juin 2000. Ce rapport indique que bien qu'il n'y ait pas d'obstacle technique à la création d'une convention interaméricaine, son examen devrait attendre les résultats des travaux des Nations-Unies sur le projet de Convention contre la Criminalité Transnationale Organisée, de même que les résultats du premier cycle d'évaluations du Mécanisme d'évaluation multilatérale qui fournira davantage d'informations sur la situation quant à la nécessité ou non d'une convention hémisphérique.

71. En ce qui concerne ses modèles de réglementation, le CICAD a approuvé des changements, ultérieurement adoptés par la vingt-neuvième assemblée générale de l'OEA pour étendre les infractions de base donnant lieu aux délits de blanchiment de capitaux, ainsi que pour inclure les banques extraterritoriales en tant qu'entités tenues de se conformer aux réglementations bancaires.

72. Le CICAD a développé un Mécanisme d'évaluation multilatérale (MEM) afin d'évaluer l'efficacité des dispositifs anti-drogues et connexes, notamment les travaux sur les indicateurs de l'efficacité de certaines mesures anti-blanchiment. Le processus du MEM a commencé avec les réponses des pays à un questionnaire dont les résultats seront examinés lors du Sommet des Amériques qui se tiendra au Québec en 2001.

Manifestations internationales diverses concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux

73. Outre la participation régulière aux réunions d'autres organismes régionaux et internationaux en 1999-2000, le Président et le Secrétariat du GAFI ont reçu et accepté plusieurs invitations à participer à diverses manifestations internationales concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux. En octobre 1999, le Président du GAFI a fait un exposé lors de la session de la 9ème conférence internationale sur la lutte contre la corruption consacrée au blanchiment de capitaux, à Durban, en Afrique du sud. En novembre 1999, le Président a aussi fait un discours lors d'une conférence organisée à Brasilia par le Brésil et les Nations Unies à l'intention de plus de 800 magistrats. En mars 2000, à Londres, il a fait un exposé sur la Mondialisation de la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le cadre de la conférence du Centre Chatham sur le Crime économique dans un monde globalisé. Le Président a participé à la quatrième réunion sur les stupéfiants patronnée par l'Union européenne et la Communauté andine à Lima, Pérou, en mars 2000. En mai 2000, le

¹² En décembre 1995, les Ministres responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les Etats de l'hémisphère occidental se sont réunis à Buenos Aires, où ils ont approuvé une Déclaration de principes sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et sont convenus de recommander à leurs gouvernements d'adopter et de mettre en œuvre un Plan d'action reflétant cette Déclaration de principes. Le Plan d'action prévoyait précisément que les gouvernements avaient l'intention d'instituer un système d'évaluations permanentes de la mise en œuvre du Plan d'action dans le cadre de l'OEA. Cette activité et d'autres énoncées dans ce Plan ont été confiées à la CICAD pour action.

Président du GAFI a prononcé l'allocution inaugurale au séminaire de l'Académie internationale des services opérationnels sur le blanchiment international de capitaux et les crimes connexes, organisé à Kanchanaburi, en Thaïlande. Enfin, le Président du GAFI a prononcé une allocution à Orlando, Etats-Unis, lors de la réunion annuelle de l'Association internationale des agences de lutte contre la fraude dans l'assurance.

74. Durant cette période, le Secrétariat du GAFI a aussi participé à plusieurs autres manifestations internationales, notamment la Conférence de Francfort sur le blanchiment de capitaux, tenue le 23 juillet 1999 en Allemagne, la Conférence annuelle de l'Association internationale des services financiers à San Antonio, au Texas, en octobre 1999, la réunion de la Section du Comité économique et social de l'Union européenne chargée de l'Union économique et monétaire et de la Cohésion économique et sociale, le 10 janvier 2000 à Bruxelles, le Congrès juridique international organisé à Nicosie, dans la République de Chypre, le 11 avril 2000 et un Séminaire sur la coopération internationale dans le domaine des enquêtes sur le blanchiment de capitaux, organisé les 18 et 19 mai 2000 à Saint-Petersbourg, dans la Fédération de Russie.

D. PAYS ET TERRITOIRES NON COOPERATIFS

75. Depuis la fin de 1998, le GAFI a entrepris un travail de fond sur les problèmes que posent les pays et territoires qui ne coopèrent pas dans le domaine de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les travaux entrepris par le GAFI sur les territoires non coopératifs sont tout à fait conformes aux mesures élaborées par la communauté internationale afin de consolider le système financier international et de le rendre plus transparent. L'objectif de ces travaux est de rehausser le niveau de protection pour le système financier mondial et de prévenir le contournement des mesures anti-blanchiment prises au cours des dix années passées.

76. Ces dernières années ont été caractérisées par une augmentation considérable du nombre de territoires qui offrent des services financiers sans réglementation ni contrôle approprié, dans des conditions de secret bancaire très strictes. Ces dix dernières années, de nombreux pays ont élaboré des mesures en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux. Toutefois, toute faiblesse dans les dispositifs internationaux met en péril l'ensemble du système financier international.

77. Afin d'assurer la transparence et le bon fonctionnement du système financier international et la prévention effective de la délinquance financière, il est de plus en plus souhaitable que tous les centres financiers du monde aient des dispositifs complets de contrôle, de réglementation et de surveillance et que tous les agents financiers respectent leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. A cet égard, la diffusion des quarante Recommandations est la tâche principale que s'est fixée le GAFI. Dans le court terme, il faudrait que tous les pays ou territoires faisant partie du système financier international modifient leurs règles et leurs pratiques qui font obstacles à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les autres pays.

78. Afin de résoudre cette question, le GAFI a créé un Groupe ad hoc chargé d'examiner de manière plus approfondie l'action devant être prise à l'égard de ces pays et territoires. En 1999-2000, le Groupe ad hoc s'est réuni en marge de toutes les réunions plénières du GAFI, et de façon autonome les 16-17 novembre 1999 à Washington, D.C., et les 24-25 mai 2000 à Paris. Ses travaux couvrent tous les grands centres financiers, territoriaux ou extraterritoriaux, qu'ils soient ou non-membres du GAFI.

Fixation des critères

79. Une des tâches prioritaires a consisté à définir les règles et pratiques dommageables qui nuisent à l'efficacité des systèmes de prévention et de détection du blanchiment de capitaux. En d'autres termes, il s'agissait d'adopter des critères pour définir les pays et territoires non coopératifs. Les critères convenus par le GAFI, vingt-cinq au total, couvrent la prévention, la détection et les

dispositions pénales.¹³ Ces critères se rapportent aux points suivants : les défauts dans les réglementations financières qui empêchent ou limitent la surveillance du secteur financier, le manque de rigueur des obligations en matière d'agrément ou d'identification des clients, les dispositions trop strictes en matière de secret bancaire ou l'absence de systèmes de notification des transactions suspectes, le manque de rigueur des prescriptions commerciales concernant notamment l'identification des bénéficiaires effectifs et les procédures d'enregistrement des sociétés, les obstacles à la coopération internationale, concernant aussi bien les niveaux administratifs et judiciaires et l'insuffisance des ressources nécessaires pour la prévention, la détection et la répression des activités de blanchiment de capitaux. Ces critères sont conformes aux normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux qui sont énoncées dans les quarante Recommandations du GAFI.

Identification des pays et territoires non coopératifs

80. La seconde phase de ces travaux a consisté à identifier les territoires qui répondent à ces critères, et un certain nombre de pays et territoires ont été examinés entre février et juin 2000. Les résultats de ces examens sont résumés dans le rapport de juin (voir annexe A).

Prochaines étapes

81. Le GAFI va réfléchir à des mesures supplémentaires permettant d'encourager une action constructive en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. A cet égard, il continuera à mener un dialogue avec les territoires non coopératifs identifiés en vue de les encourager à remédier aux déficiences identifiées dans le rapport de juin. Dans le cas contraire, l'adoption des contre-mesures supplémentaires¹⁴ devra être considérée.

82. L'idéal serait évidemment que les pays et territoires non coopératifs adoptent des lois et des réglementations conformes aux quarante Recommandations du GAFI et d'assurer qu'elles soient mises en œuvre efficacement.

II. AMELIORER LA MISE EN OEUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX DANS LES PAYS MEMBRES

83. Les membres du GAFI sont fermement résolus à se soumettre à la discipline de la surveillance multilatérale et des examens mutuels. En conséquence, une partie importante des travaux du GAFI concerne le suivi de l'application des quarante Recommandations par ses membres, sur la base d'une procédure d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle. L'exercice d'auto-évaluation consiste à répondre à un questionnaire détaillé et à une séance de discussion approfondie lors de la réunion plénière finale. La procédure d'évaluation mutuelle constitue un mécanisme complet de contrôle des contre-mesures mises en place dans les pays membres et de leur efficacité. Ces deux procédures assurent l'exercice des pressions mutuelles nécessaires à une mise en œuvre sérieuse des quarante Recommandations dans les pays membres.

A. EXERCICE D'AUTO-EVALUATION 1999-2000

84. Etant donné que certaines des quarante Recommandations du GAFI n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre dans tous les pays du GAFI et que les membres observateurs ont fait l'objet d'évaluations pour vérifier si leur dispositif anti-blanchiment est adapté, l'existence d'un système de suivi permanent s'est avéré nécessaire. Les évaluations mutuelles permettent une analyse

¹³ Les vingt-cinq critères et le processus des travaux du GAFI sur les pays ou territoires non coopératifs se trouvent dans un rapport publié le 14 février 2000 et disponible sur le site web suivant : <http://www.oecd.org/fatf>.

¹⁴ Voir section II. C. du rapport de février 2000 sur les pays ou territoires non coopératifs.

approfondie des dispositifs de lutte contre le blanchiment mis en place par chaque membre du GAFI. Toutefois, ces évaluations ne sont pas assez fréquentes pour se faire une idée précise des progrès accomplis entre les évaluations. Le processus annuel d'auto-évaluation a été conçu pour s'assurer de ces progrès.

85. Le GAFI a donc adopté un processus d'auto-évaluation révisé qui servira de synthèse annuelle du bilan de la mise en œuvre des quarante Recommandations du GAFI, qui donnera des informations sur les problèmes potentiels à cet égard et qui jouera un rôle complémentaire et intégré dans les procédures d'évaluation mutuelle. Parmi les modifications spécifiques du processus d'auto-évaluation, on retiendra : une simplification du questionnaire d'auto-évaluation (les précédents questionnaires sur les aspects juridiques et financiers ont été réunis en un seul document de taille considérablement plus réduite) et l'analyse de conformité ne s'attachera qu'à des Recommandations spécifiques (Recommandations qui imposent des mesures obligatoires ou Recommandations qui appellent des mesures spécifiques sur la base desquelles la conformité pourra être évaluée).

B. EVALUATIONS MUTUELLES

86. Le deuxième et principal 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 de trois ou quatre experts choisis dans d'autres pays membres et spécialisés dans les questions juridiques, financières et opérationnelles. L'objet de cet exercice est de procéder à une évaluation complète et objective de l'état d'avancement de la mise en œuvre par le pays examiné des mesures visant à combattre efficacement le blanchiment de capitaux et de mettre en évidence les domaines dans lesquels de nouveaux progrès pourraient être nécessaires.

87. Après l'adoption des rapports définitifs du second cycle d'évaluations mutuelles des membres du GAFI à l'occasion de la réunion plénière de juin 1999, seuls les rapports d'évaluation portant sur les nouveaux membres ont été examinés durant le GAFI-XI (voir Section I. A. (i)). Etant donné qu'il n'y a pas eu d'examen des membres actuels du GAFI,¹⁵ la période a été mise à profit pour remédier aux lacunes les plus graves, mises en évidence durant le second cycle d'évaluations, lacunes qui, dans certains cas, ont déclenché l'application de la politique du GAFI à l'égard de ses membres qui ne respectent pas les quarante Recommandations.

88. De plus, la période a permis de débiter le bilan des deux premiers cycles d'évaluation. Ce bilan général servira à préparer le troisième cycle d'évaluations mutuelles et à sensibiliser les nouveaux membres à l'importance de nos travaux dans ce domaine.

C. APPLICATION DE LA POLITIQUE DU GAFI RELATIVE AUX MEMBRES NE RESPECTANT PAS LES RECOMMANDATIONS

(i) Mesures appliquées en 1999-2000

Autriche

89. En 1999-2000, le GAFI a poursuivi ses efforts pour persuader l'Autriche d'éliminer son système de comptes d'épargne anonymes sur livret. Ces efforts ont dans un premier temps été retardés et compliqués par les difficultés de formation d'un nouveau gouvernement durant une longue période qui a suivi les élections d'octobre 1999. Toutefois, en janvier 2000, le Président du GAFI a écrit au ministre autrichien des Finances du gouvernement intérimaire pour exprimer les graves préoccupations de la réunion plénière concernant ces livrets anonymes et pour demander à l'Autriche une fois encore de prendre des mesures pour abolir ces comptes. En réponse à cette lettre, le 25

¹⁵ Les membres du GAFI sont tenus de se soumettre à un troisième cycle d'évaluations mutuelles, à partir de 2001.

janvier 2000, le Conseil des ministres d'Autriche a publié une déclaration publique admettant la nécessité de prendre des mesures concernant les comptes d'épargne anonymes sur livret et indiquant qu'un consensus existait pour que le nouveau gouvernement autrichien, qui devait encore être formé à ce moment-là, prenne des mesures destinées à régler le problème.

90. Toutefois, lors de sa réunion de février 2000, la réunion plénière du GAFI était convenue de demander des mesures immédiates et plus précises à l'Autriche, et elle a donc envisagé d'appliquer l'ultime mesure prévue par la politique du GAFI relative aux membres ne respectant pas les Recommandations. Etant donné qu'il n'y avait qu'un gouvernement intérimaire en Autriche à cette date, il a été convenu que l'appartenance de l'Autriche au GAFI serait suspendue, à moins que le nouveau gouvernement autrichien ne prenne des mesures. En conséquence, une déclaration publique a été diffusée le 3 février 2000 annonçant que la participation de l'Autriche au GAFI serait suspendue à compter du 15 juin 2000, à moins qu'avant le 20 mai 2000, le gouvernement autrichien n'ait :

- a) publié une déclaration politique claire, indiquant qu'il prendra toutes les mesures nécessaires pour éliminer le système des comptes anonymes sur livret conformément aux quarante Recommandations du GAFI avant la fin juin 2002 ; et
- b) introduit et soutenu un projet de loi au parlement pour interdire l'ouverture de nouveaux livrets anonymes et éliminer les livrets anonymes existants.

91. A la suite de cette déclaration, le 22 février 2000, le Conseil des ministres du nouveau gouvernement autrichien a publié une déclaration dans laquelle il confirmait son intention de supprimer la possibilité d'ouvrir de nouveaux livrets d'épargne anonymes en 2000 et de se conformer pour le reste à la décision du GAFI. Le 20 mars 2000, le gouvernement autrichien a introduit des amendements à la loi bancaire qu'il a soumis au parlement. Ces mesures proposent d'éliminer les livrets de la façon suivante :

Du 1er novembre 2000 au 30 juin 2002	<p><u>Nouveaux livrets ouverts</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - le titulaire doit être identifié. <p><u>Livrets existants</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dépôts : en cas de dépôt, le titulaire du livret doit être identifié (sauf pour les dépôts par transfert en provenance de comptes de titres anonymes ouverts avant le 1er août 1996). Tous les comptes d'épargne doivent être détenus au nom du client identifié.
Après le 30 juin 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Livrets dont le titulaire a été identifié – les dépôts et retraits peuvent s'effectuer normalement. - Livrets dont le titulaire n'a pas été identifié – ces livrets deviendront des « comptes à marquage spécial », l'identification devant se faire avant tout dépôt ou retrait.

92. Le 16 mai 2000, le gouvernement autrichien a déclaré son intention de mettre en œuvre une nouvelle série de mesures destinées à faciliter l'élimination totale des comptes anonymes sur livrets et à empêcher toute utilisation abusive ultérieure de ces comptes lorsque leur titulaire n'a pas été identifié, après juin 2002. Ces mesures ont été ensuite adoptées par la Commission des affaires financières de la Première chambre du Parlement autrichien le 25 mai 2000, et par la Plénière de la Première chambre le 7 juin 2000.

Les principales de ces mesures sont les suivantes :

- a) Après le 31 octobre 2000, tout retrait d'un compte sur livret dont le détenteur aura été préalablement identifié et dont le solde sera de ATS 200 000 au moins, ne pourra être fait que par le titulaire identifié. Les retraits des comptes sur livrets présentant un solde inférieur à ATS 200 000 peuvent être effectués sur présentation du mot de passe.
- b) Pour les opérations de plus de ATS 200 000 (que ce soit en une fois ou en plusieurs opérations liées) sur les dépôts d'épargne, le client doit être identifié. Cette disposition est applicable après le 31 octobre 2000 pour les paiements destinés à un compte d'épargne et après le 30 juin 2002 pour les retraits d'un dépôt d'épargne.
- c) Après le 30 juin 2002, tout retrait proposé d'un compte anonyme sur livret dont le titulaire n'a pas été précédemment identifié et qui présente un solde de ATS 200 000 au moins doit être déclaré à l'unité autrichienne de renseignement financier. Un préavis de sept jours sera alors appliqué et si l'unité de renseignement financier ne s'y oppose pas, la somme demandée pourra être payée.
- d) Après le 30 juin 2002, le transfert ou l'acquisition d'un livret n'ayant pas été soumis à la procédure d'identification, sera interdit et une personne procédant à un tel transfert ou une telle acquisition encourra une amende administrative maximale de ATS 300 000.
- e) La Commission des affaires financières de la Première chambre du parlement autrichien a demandé au ministre des Finances de diffuser une circulaire bancaire déclarant que les établissements de crédit doivent renforcer leurs contrôles vis-à-vis (a) des transactions consistant à fractionner un gros dépôts en sommes plus petites ; et (b) les retraits de comptes anonymes sur livret intervenant avant le 30 juin 2002.

93. Compte tenu de tout l'éventail de mesures appliquées par le gouvernement autrichien, le GAFI est convenu que les conditions qu'il avait édictées le 3 février 2000 sont satisfaites. En conséquence, la participation de l'Autriche au GAFI n'est pas suspendue. Le GAFI se félicite de l'initiative constructive prise par l'Autriche en vue de la suppression des comptes anonymes sur livrets et du renforcement de son dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, et il suivra de près la mise en œuvre de ces mesures.

(ii) Suivi des rapports d'évaluation mutuelle

Canada

94. Le Canada avait fourni plusieurs rapports depuis son évaluation mutuelle en 1997. Le Canada a informé la réunion plénière du GAFI en septembre 1999 et de nouveau en juin 2000 de l'évolution relative au projet de loi sur le recyclage des produits de la criminalité (Blanchiment d'argent). Il était prévu que ce projet de loi soit adopté par le parlement canadien en juin 2000. Ce projet renforce les dispositions législatives existantes sur la conservation des documents et il introduit une obligation de déclaration des transactions suspectes, de même que la déclaration obligatoire des transactions "prescrites" et des mouvements importants d'espèces et d'instruments monétaires aux frontières. Il crée une unité de renseignement financier : le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières. L'établissement du Centre est prévu en juillet 2000. Le gouvernement canadien est en train d'élaborer des règlements d'application pour la mise en œuvre des nouvelles obligations de déclaration ainsi que sur les autres éléments de la législation qui sont soumis à réglementation. Le GAFI attend la mise en œuvre de la loi et des règlements.

Japon

95. A la suite de l'examen de son deuxième rapport d'évaluation mutuelle lors de la réunion plénière de juin 1998, qui avait conclu que le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux du Japon alors en vigueur n'était pas efficace dans son application concrète, la délégation du Japon a

rendu compte à plusieurs reprises au GAFI des mesures que ce pays a pris pour améliorer depuis son dispositif.

96. Lors de la réunion plénière de septembre 1999, le GAFI a été informé par le Japon de la promulgation par la Diète le 12 août 1999, de sa nouvelle législation sur le blanchiment de capitaux. Cette nouvelle loi étend la définition du blanchiment de capitaux pour couvrir plus de 200 infractions principales et crée une unité de renseignement financier, le Japanese Financial Intelligence Office (JAFIO). La législation est entrée en vigueur en février 2000. A la suite de la création du JAFIO, le Japon a commencé à participer au Groupe Egmont¹⁶ et est désormais mieux à même de prendre part à l'échange international de renseignements.

Singapour

97. A la suite de l'examen de son deuxième rapport d'évaluation lors de la réunion plénière de février 1999, la délégation de Singapour a rendu compte en juin 1999 des mesures qui doivent être introduites. En septembre 1999, Singapour a indiqué que sa loi portant amendement de la législation sur la corruption, le trafic de stupéfiants et les autres infractions graves (Confiscation des produits) avait été adoptée le 6 juillet 1999 et mise en vigueur le 13 septembre 1999. Cette loi d'amendement étend l'infraction de blanchiment de capitaux à un large éventail d'infractions graves, renforce les pouvoirs de confiscation des actifs d'origine criminelle, précise l'obligation de déclaration des transactions suspectes et introduit plusieurs autres mesures visant à renforcer le dispositif anti-blanchiment. En ce qui concerne les dispositions sur l'entraide judiciaire, Singapour a récemment promulgué la loi sur l'entraide judiciaire en matière d'affaires criminelles, qui est en vigueur depuis le 1er avril 2000, pour fournir un cadre juridique plus complet en matière d'assistance dans les questions juridiques.

Turquie

98. Le deuxième rapport d'évaluation mutuelle de la Turquie a été examiné lors de la réunion plénière du GAFI de juin 1999 et la délégation turque a rendu compte en février 2000 de l'évolution de la situation. Un certain nombre de mesures visant à renforcer son dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux ont été mises en œuvre depuis juin 1999 : l'article 4 de la loi sur le blanchiment de capitaux a été amendé en ce qui concerne les prescriptions d'identification des clients et a relevé le seuil pour les grosses transactions en espèces ; une nouvelle loi bancaire (n°4389 de juin 1999) a été promulguée et interdit aux banques de fournir des services à des particuliers qui n'apportent pas la preuve de leur identité ; d'autres amendements imposent les banques d'identifier les tiers agissant pour le compte de personnes morales ; les banques sont désormais tenues d'avoir des responsables du respect de la législation et d'assurer des programmes de formation anti-blanchiment à leurs salariés ; et un projet de loi de ratification de la Convention de 1990 du Conseil de l'Europe doit être introduit cette année au parlement.

D. ASPECTS DU SUIVI POUR LES ETATS MEMBRES DU CCG

99. Le Conseil de coopération du Golfe (CCG) a pour particularité d'être membre du GAFI tout en se composant de pays non membres du GAFI.¹⁷ A la suite d'une mission de haut niveau du GAFI en janvier 1999 auprès du Secrétariat général du CCG à Riyad, des efforts ont été consentis pour améliorer l'application de mécanismes efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux dans les Etats membres du CCG.

¹⁶ Le Groupe Egmont est un regroupement international informel, créé en 1995, qui offre un forum aux unités de renseignement financier pour les appuyer dans la mise en œuvre de leurs programmes nationaux respectifs de lutte contre le blanchiment de capitaux. Cinquante trois unités de renseignement financier sont actuellement représentées au sein du Groupe Egmont.

¹⁷ Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar, Arabie saoudite et Émirats arabes unis.

100. En conséquence, la délégation du CCG à la réunion plénière de septembre 1999 comprenait des représentants des six Etats membres du CCG. De plus, les 17-18 janvier 2000 à Riyad, le CCG a tenu un séminaire technique destiné à ses Etats membres avec la participation du Secrétariat du GAFI, sur le thème des procédures d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle. En outre, cinq membres du CCG (Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar et les Emirats arabes unis) sont convenus de se soumettre à une évaluation mutuelle.

101. Compte tenu de la particularité de la situation du CCG au sein du GAFI, il a été décidé que les évaluations mutuelles de ses Etats membres feraient l'objet d'un processus conjoint GAFI/CCG. La première mission sur place pour ces évaluations est intervenue à Bahreïn du 5 au 7 juin 2000 et elle sera suivie par d'autres examens. Les rapports d'évaluation des Etats membres du CCG seront examinés durant les réunions plénières du GAFI en 2000-2001.

III. RENFORCEMENT DE L'EXAMEN DES METHODES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DES CONTRE-MESURES

102. L'étude annuelle des méthodes de blanchiment de capitaux et des contre-mesures donne un aperçu global des tendances et techniques et s'attache à un certain nombre de grands problèmes. Parmi les autres domaines de travail, on retiendra la préparation d'un Guide de référence à l'intention des autorités de tutelle financière et des services opérationnels sur les procédures et points de contact pour l'échange de renseignements, et les travaux visant à estimer l'ampleur du blanchiment de capitaux. Tenant compte des travaux du Comité des affaires fiscales de l'OCDE, le GAFI a étudié la question de la transmission de renseignements aux administrations fiscales par les autorités des pays membres chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Enfin, le GAFI a réuni un troisième Forum avec des représentants des institutions financières et des professions comptables du monde entier.

A. ETUDE 1999-2000 DES TENDANCES ET DES TECHNIQUES DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX

103. L'exercice annuel du GAFI sur les typologies du blanchiment réunit des experts des services opérationnels et des organismes de tutelle des pays membres du GAFI qui viennent échanger des informations sur des affaires et des opérations importantes de blanchiment de capitaux. C'est aussi une occasion essentielle de mettre en évidence et de décrire les tendances actuelles du blanchiment de capitaux et les contre-mesures efficaces. A partir de l'analyse et des leçons des précédents travaux sur les typologies, les participants à cet exercice annuel s'efforcent aussi d'étudier une série de problèmes particulièrement préoccupants dans le domaine du blanchiment du point de vue opérationnel. La réunion des experts s'est tenue sous la présidence des Etats-Unis – et pour la première fois, des experts des juridictions membres d'organismes régionaux de type GAFI ont été invités à participer à cette réunion du GAFI.

104. Avec le développement des propositions de services financiers via l'Internet, c'est la possibilité de réaliser des transactions financières en ligne qui présente à l'heure actuelle l'un des principaux points faibles du système financier vis-à-vis du blanchiment de capitaux. Un nombre croissant d'institutions financières « classiques » existantes, ainsi que quelques rares pures banques de l'Internet assurent déjà un large éventail de services de transactions. Les risques de blanchiment de capitaux proviennent de la difficulté extrême des banques proposant de tels services à établir positivement l'identité d'un participant à une transaction particulière, voire à déterminer le lieu à partir duquel la transaction s'effectue. La possibilité d'accéder à un compte par delà les frontières nationales soulève la question de savoir comment déterminer l'autorité de tutelle ou les services d'enquêtes compétents lorsque des activités en ligne peuvent indiquer la présence de blanchiment de capitaux. Toutefois, aucune affaire de blanchiment faisant appel à ce mécanisme n'a encore été détectée. Le GAFI a jugé ce problème suffisamment important pour nécessiter un approfondissement,

ne serait-ce que pour étudier les conséquences que la technologie peut avoir sur les pratiques actuelles en matière d'identification du client.

105. Les systèmes alternatifs de remise de fonds passent souvent pour être l'épine dorsale de certains mécanismes de blanchiment dans le monde. Les experts du GAFI se sont penchés sur trois grands systèmes – le marché noir du peso, le système hawala/hundi, ainsi que les systèmes chinois/est-asiatiques – qui, bien que différents par leur origine régionale, économique ou culturelle, présentent un certain nombre de caractéristiques communes. Ces systèmes offrent au blanchisseur la caractéristique essentielle de permettre le déplacement rapide de fonds sur des grandes distances en laissant peu ou pas de traces. Ils posent un problème important à l'enquêteur qui doit souvent surmonter des barrières culturelles, ethniques ou linguistiques pour détecter et pénétrer de tels systèmes. Les solutions au problème des systèmes alternatifs de remise de fonds pourraient notamment passer par l'expansion et l'application plus rigoureuse des contrôles prévus par la réglementation et par des obligations d'agrément pour l'exercice d'activités financières. Les initiatives régionales et nationales en cours pour étudier ces systèmes et leur exploitation à des fins de blanchiment sont un signe encourageant à cet égard.

106. Le rôle joué par les agents de création de sociétés dans le blanchiment de capitaux devient de plus en plus clair. Profitant de la compétence de l'agent dans les diverses procédures d'immatriculation de société, ainsi que du secret bancaire ou professionnel en vigueur dans certaines juridictions, le blanchisseur peut créer une barrière constituée de structures de sociétés d'apparence légitime qui le sépare un peu plus du produit de ses activités illégales. Pour l'essentiel, les agents de création de sociétés ne sont pas spécifiquement tenus de respecter des règles de lutte contre le blanchiment de capitaux et l'extension de la portée de ces règles à ce secteur peut constituer une solution au problème sur le plan national. Cette solution ne règle cependant pas la question des services fournis à partir de lieux extérieurs à la juridiction. Une autre solution pourrait consister à promouvoir une norme minimale en matière de procédures de création de sociétés – peut-être en limitant le nombre de postes d'administrateurs détenus par une même personne ou en radiant des sociétés du registre du commerce pour non-respect des procédures nécessaires. La mise en œuvre de telles normes ne sera cependant efficace que si toutes les juridictions y adhèrent.

107. Le GAFI a observé une tendance croissante à l'utilisation d'opérations de commerce international à la fois comme couverture du blanchiment de capitaux et comme mécanisme concret de blanchiment. Bien qu'elles interviennent fréquemment dans le contexte des systèmes alternatifs de remise de fonds, les opérations de blanchiment liées au commerce international ne sont pas exclusivement associées à ces systèmes. Plusieurs cas ont été évoqués cette année dans lesquels des opérations de blanchiment par le biais d'importations ou d'exportations de marchandises n'étaient pas liés aux systèmes alternatifs de remise de fonds. Les agents des douanes responsables du contrôle des exportations et importations ont accès à des informations utiles sur les mouvements transnationaux de marchandises ; toutefois, ces renseignements ne sont pas toujours pleinement exploités du point de vue de la détection d'éventuelles opérations de blanchiment de capitaux. Le GAFI continuera d'étudier cette question et s'efforcera de clarifier la relation entre les activités de commerce international et les systèmes alternatifs de remise de fonds à l'occasion de travaux futurs sur les typologies.

108. Comme dans les années précédentes, le GAFI a aussi étudié d'autres méthodes et tendances en matière de blanchiment qui ont été présentées dans le cadre des contributions des différents pays. A partir de ce matériel, on peut conclure que le trafic de stupéfiants continue de représenter la première source de produits d'activités criminelles dans le monde. Néanmoins, le produit de divers types d'opérations frauduleuses forme une part croissante des fonds illégaux provenant de certaines juridictions. On a pu noter la présence croissante de certaines professions – notamment les avocats, les notaires et les comptables, et souvent en lien avec les agents de création de sociétés – dans les opérations de blanchiment de capitaux. En dehors de certaines des techniques de blanchiment plus complexes, on continue d'observer des méthodes moins élaborées, notamment l'utilisation de

comptes ouverts sous de fausses identités, le fractionnement des transactions et la contrebande d'espèces aux frontières.

109. En invitant des juridictions extérieures au GAFI à prendre part à l'exercice de cette année sur les typologies, le GAFI a voulu mettre en évidence le fait que le phénomène du blanchiment de capitaux ne connaît pas de frontières. Jusqu'à ces dernières années, le GAFI était pratiquement seul à essayer de dresser chaque année un tableau général des tendances et schémas de blanchiment de capitaux. Un certain nombre de pays non-membres du GAFI ont commencé, avec la mise en œuvre de programmes de lutte contre le blanchiment, à étudier les méthodes et tendances du blanchiment dans le cadre de leurs frontières. Ils ont aussi commencé à partager ces informations à la fois par le biais de réunions d'experts qui se tiennent dans le cadre d'organismes régionaux de type GAFI, et désormais à l'occasion de l'exercice du GAFI sur les typologies. On peut espérer que cette participation accrue aux efforts du GAFI sur les typologies va se poursuivre et renforcer encore l'enquête annuelle sur les tendances du blanchiment de capitaux.

B. AUTRES DOMAINES DE TRAVAIL

(i) Renforcement de la coopération internationale

110. A la suite de la publication d'un guide de référence sur les procédures à suivre et les points de contact en matière d'échange de renseignements par le G7 en mai 1998, le GAFI a décidé de préparer un guide analogue à l'intention des juridictions du GAFI. Ce projet de guide présenterait les caractéristiques essentielles des lois de chaque pays en matière de protection de la vie privée et de secret, ses possibilités d'échange de renseignements et les modalités de cet échange et la position de chaque pays en matière d'entraide judiciaire. Le guide donnerait aussi une liste de contacts pour les autorités de tutelle financière, les services opérationnels et les ministères, départements ou autorités administratives. Le travail sur le Guide de référence du GAFI s'est poursuivi durant le GAFI-XI. Les informations émanant des juridictions se sont avérées plus volumineuses que prévu, bien que des données n'aient pas été obtenues de tous les participants au GAFI. En conséquence, le document contenant les informations destinées au guide de référence qui ont été recueillies à ce jour a été distribué avant la réunion plénière du GAFI de juin 2000.

(ii) Estimation de l'ampleur du blanchiment de capitaux

111. En juin 1999, le Groupe ad hoc du GAFI sur l'estimation de l'ampleur du blanchiment de capitaux était convenu de faire porter ses efforts sur la collecte des données disponibles sur les plans national et international en matière de production et de consommation de stupéfiants ainsi que sur l'établissement pour la réunion plénière de juin 2000 d'un rapport intérimaire sur l'état des informations disponibles concernant le produit du trafic de stupéfiants. Ce travail a été mené en étroite coopération avec les organisations et les agences qui cherchent à combattre l'offre et la demande clandestines de stupéfiants, comme le l'ONUCDPC, Europol, le Groupe Pompidou, l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, et l'Office de la politique nationale de lutte contre la drogue des Etats-Unis.

112. Cette année, le Groupe ad hoc a tenu plusieurs réunions, notamment un atelier de deux jours sur l'estimation du produit du trafic de stupéfiants. Les données qui étaient disponibles aux niveaux national et international ont été collectées par le groupe d'experts ayant participé aux travaux et par un consultant spécialisé qui a préparé un rapport pour le groupe ad hoc.

113. Le rapport passe en revue une série d'initiatives nationales et internationales visant à quantifier la valeur des ventes illicites de stupéfiants à l'échelle mondiale ou nationale. L'objectif de cette étude était d'identifier et d'évaluer le total des recettes générées annuellement par les ventes de cocaïne, d'héroïne et de cannabis à l'échelle mondiale et dans chacun des 29 membres et observateurs du GAFI. Le rapport constate d'abord que les estimations reposant sur la production mondiale constituent un instrument utile pour recouper les estimations reposant sur la consommation. Cela

étant, les estimations de la production ne permettent pas en soi une estimation suffisamment fiable et précise en raison de l'incertitude et de la variabilité considérable inhérentes à nombre des paramètres qui doivent être utilisés. Les données relatives à cet indicateur sont difficiles à collecter de façon systématique et régulière et cela affecte sa valeur.

114. Le rapport s'est penché sur les méthodes permettant de procéder à une estimation globale reposant sur des statistiques de consommation et conclut qu'en raison des fortes disparités du prix de chaque stupéfiant selon les pays, il n'y a pas d'autre solution que d'élaborer un indicateur de dépense mondiale de stupéfiants égal à la somme d'estimations nationales. Il conclut également que l'ensemble des données actuelles sur la fréquence de l'usage, la consommation par utilisateur, et la pureté ne peuvent que donner lieu à des estimations très vagues des recettes nationales ou mondiales. Même en ce qui concerne les Etats-Unis, qui disposent des appareils statistiques et les plus développés sur l'utilisation clandestine de stupéfiants, les estimations peuvent aller de USD 40 milliards à USD 100 milliards. Les fourchettes des estimations mondiales et de celles des autres pays sont encore plus larges.

115. Même s'il est possible d'élaborer des estimations en utilisant des valeurs moyennes lorsqu'il existe une variabilité dans des valeurs telles que le prix ou la pureté, cette méthode pose des problèmes importants en raison d'un manque de données suffisantes ou de la variabilité de ces paramètres. De plus, les lois statistiques de distribution des observations qui existent, lorsqu'on les applique aux échantillons réduits et souvent imparfaits dont on dispose, font de la valeur moyenne un piètre indicateur du prix effectif ou de la pureté effective.

116. Le rapport conclut qu'en attendant de pouvoir élaborer des estimations défendables et utiles, il n'y a pas d'autre solution que de collecter de plus amples données relatives aux stupéfiants, de façon plus régulière et plus systématique, dans les domaines de la fréquence, de la dépense/consommation et du prix ou de la pureté. Pour ce faire, on peut : (a) compléter les enquêtes auprès de la population en général par des études qui dressent des listes systématiques de sites dans lesquels il est possible d'interroger des utilisateurs difficiles à joindre; (b) intégrer dans les enquêtes auprès de toutes les populations des questions concernant les dépenses; et (c) si l'on utilise une approche par la dépense, ni les données sur le prix ou sur la pureté des produits ne sont nécessaires pour les calculs des dépenses. Si les données sur les saisies doivent être utilisées pour développer des estimations de quantité du côté de l'offre, les données sur les prix et la pureté devront alors être réunies de façon systématique et à intervalles réguliers. Il conviendra ensuite d'analyser soigneusement ces données et le marché. A cause des contraintes de données et d'analyse, le GAFI a décidé de terminer ces travaux à ce stade, bien que plusieurs organisations internationales, y compris l'ONUCDPC, Europol, et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies continuent de travailler à l'amélioration des informations disponibles, et des membres du GAFI intéressés continueront aussi à aborder le problème.

(iii) Transmission d'informations aux administrations fiscales par les autorités responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux

117. Le GAFI a continué d'analyser la question de la coopération entre autorités responsables de la lutte contre le blanchiment et administrations fiscales. Cette coopération a pour objectifs de veiller à ce que les obligations de déclaration des transactions suspectes ne subissent pas les répercussions de la fameuse « excuse fiscale » et de permettre, dans toute la mesure du possible, un échange de renseignements entre autorités chargées de la lutte contre le blanchiment et administrations fiscales sans remettre en cause l'efficacité des dispositifs anti-blanchiment. En ce qui concerne le premier de ces objectifs et comme on l'a indiqué dans le rapport annuel de l'an dernier, le GAFI a décidé de remédier à une lacune potentielle des systèmes de déclaration en matière de blanchiment de capitaux en adoptant une note interprétative à la Recommandation 15 du GAFI. Cette note s'efforce de mettre fin à l'échappatoire grâce à laquelle des criminels pouvaient se soustraire aux contraintes en matière de déclaration des transactions suspectes en déclarant que leurs affaires n'étaient liées qu'à des questions fiscales.

118. En ce qui concerne le second objectif, à savoir permettre un plus large échange de renseignements entre les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment et les administrations fiscales, le GAFI et le Comité des affaires fiscales de l'OCDE (CAF) ont tenu leur deuxième réunion de contact informel le 3 février 2000 afin d'étudier la question. Bien qu'il soit admis que les autorités fiscales et celles chargées de la lutte anti-blanchiment ont des priorités différentes, il semble possible de poursuivre le travail dans ce domaine. Au niveau national, on peut renforcer la coopération entre les deux autorités afin de tirer parti du nouveau dialogue qui s'instaure. Il reste à effectuer d'autres travaux pour déterminer quels sont précisément les types d'informations émanant de la lutte contre le blanchiment qui seraient particulièrement intéressants pour les autorités fiscales. Le GAFI a par ailleurs posé la question d'un échange de renseignements dans l'autre sens, c'est-à-dire des administrations fiscales vers les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment. Là encore, il faut s'interroger sur le type de renseignements fiscaux susceptibles d'être utiles à la lutte contre le blanchiment, sans nuire à l'efficacité des systèmes fiscaux nationaux.

C. TROISIÈME FORUM AVEC LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS

119. L'une des ambitions du GAFI consiste à encourager la coopération avec le secteur privé pour l'élaboration de mesures et de plans de lutte contre le blanchiment de capitaux. A cet effet, un troisième Forum s'est tenu au cours du GAFI-XI avec des représentants du secteur des services financiers et des professions comptables. Cette manifestation visait à étudier avec le secteur privé les domaines d'intérêt commun et la meilleure façon d'élaborer des mesures de prévention et de détection du blanchiment de capitaux par l'intermédiaire de la communauté financière.

120. Ce Forum, organisé à Paris par le GAFI le 4 février 2000 a rassemblé des représentants des pays membres du GAFI, des associations bancaires, financières et comptables nationales, des sociétés comme SWIFT ou Western Union, des délégués d'organisations internationales du secteur des services financiers et des professions comptables (Fédération bancaire de l'Union européenne, International Banking Security Association, Comité européen des assurances, Groupement européen des caisses d'épargne, Fédération internationale des comptables, Fédération des experts-comptables européens et Fédération des bourses européennes). Les participants au Forum ont traité quatre thèmes généraux : les tendances actuelles du blanchiment de capitaux, le retour d'informations vers les institutions déclarant des transactions suspectes ; le rôle des professions comptables dans la mise en évidence et la dissuasion du blanchiment de capitaux et les problèmes posés par les virements électroniques de fonds. Le compte rendu complet et les conclusions du troisième Forum du GAFI avec les représentants du secteur des services financiers figurent en Annexe C.

CONCLUSION

121. Au cours du cycle 1999-2000, le GAFI a centré ses travaux sur la diffusion du message anti-blanchiment dans le monde entier. Il s'agit là d'une mission qui est devenue et restera prioritaire dans le programme du GAFI jusqu'en 2004. Le GAFI-XI a été marqué par l'admission de trois nouveaux membres d'Amérique latine, l'Argentine, le Brésil et le Mexique, la poursuite du développement d'organismes régionaux de type GAFI, l'amélioration des systèmes anti-blanchiment des pays membres du GAFI, notamment en Autriche, et la réalisation de la première phase d'un travail important sur la question des pays ou territoires non coopératifs.

122. La question de l'élargissement de la participation au GAFI, l'appui apporté aux travaux des organismes régionaux de type GAFI, l'amélioration de l'application concrète des quarante Recommandations chez les membres du GAFI et le travail en cours sur les pays ou territoires non coopératifs restent des objectifs qui seront poursuivis en 2000-2001. Ces missions essentielles seront menées sous la présidence de l'Espagne, qui commencera le 1er juillet 2000.



**Groupe d'action financière
sur le blanchiment de capitaux**

Financial Action Task Force
on Money Laundering

**RAPPORT ANNUEL
1999–2000**

ANNEXES

22 Juin 2000

Tous droits réservés. Les demandes d'autorisation pour la reproduction de tout ou partie de cette publication doivent être adressées à : Secrétariat du GAFI, OCDE, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France



Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux

Financial Action Task Force
on Money Laundering

Rapport visant à identifier
les pays ou territoires non coopératifs :
Améliorer l'efficacité, au plan mondial,
des mesures de lutte contre le blanchiment

22 juin 2000

Tous droits réservés. Les demandes d'autorisation pour reproduire tout ou partie
de cette publication doivent être effectuées au: Secrétariat du GAFI, OCDE,
2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

ANNEX A

RAPPORT VISANT À IDENTIFIER LES PAYS OU TERRITOIRES NON COOPÉRATIFS : AMÉLIORER L'EFFICACITÉ, AU PLAN MONDIAL, DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT

Introduction et rappel

1. Les quarante Recommandations édictées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) ont été conçues pour servir de norme internationale en vue de l'adoption de mesures efficaces de lutte contre le blanchiment.
2. Le GAFI procède à des examens réguliers de ses membres, afin de vérifier qu'ils respectent ces quarante Recommandations et de leur suggérer des domaines susceptibles d'améliorations. Il organise pour ce faire des exercices annuels d'auto-évaluation et des évaluations mutuelles périodiques de ses membres. Par ailleurs, le GAFI met en évidence les tendances qui se font jour dans les méthodes utilisées pour blanchir des capitaux et propose des mesures permettant de les combattre.
3. La lutte contre le blanchiment des capitaux est un processus dynamique par essence, dans la mesure où les criminels qui blanchissent de l'argent sont en permanence à la recherche de nouvelles méthodes pour exercer leurs activités illégales. En outre, le GAFI s'est rendu compte, grâce à ses exercices réguliers sur les typologies, qu'au fur et à mesure que ses membres renforçaient leurs systèmes de lutte contre le blanchiment, les criminels s'efforçaient d'exploiter les faiblesses des systèmes en vigueur dans d'autres pays afin de poursuivre leurs activités. Ainsi, afin de favoriser une mise en œuvre réellement mondiale des normes internationales de lutte contre le blanchiment, le GAFI a été chargé, dans le cadre de son actuel mandat, de promouvoir la création de groupes régionaux de lutte contre le blanchiment, dont les travaux viennent en complément de ceux du GAFI et contribuent à répandre la philosophie du Groupe d'action financière dans le monde.
4. Les gouvernements, s'ils veulent rendre le système financier international moins vulnérable au blanchiment, doivent intensifier leurs efforts pour abolir toute règle ou pratique préjudiciable qui entrave la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment. A la fin de 1998, le GAFI a lancé une grande initiative visant à identifier les principaux maillons faibles de la lutte contre le blanchiment dans les pays et territoires comptant ou non parmi ses membres.
5. C'est dans ce contexte que le GAFI a publié, le 14 février 2000, un premier rapport sur la question des pays et territoires non coopératifs dans la lutte contre le blanchiment des capitaux¹. Ce rapport, publié en février 2000, définissait vingt-cinq critères permettant d'identifier les règles et pratiques préjudiciables qui entravent la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (voir l'appendice). Ces critères s'inscrivent dans une logique de cohérence avec les quarante Recommandations du GAFI. Le rapport décrivait également une procédure devant permettre d'identifier les pays et territoires dotés de règles et pratiques susceptibles de faire obstacle au combat contre le blanchiment, et de les encourager à mettre en œuvre les normes internationales dans ce domaine. Enfin, il énonçait

¹ Ce rapport peut être consulté sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fatf>

un ensemble de contre-mesures auxquelles les membres du GAFI pourraient recourir afin de protéger leurs économies contre les produits issus de la criminalité.

6. Les travaux du GAFI dans ce domaine ont pour objectif de garantir l'adoption, dans tous les centres financiers, de normes internationales destinées à prévenir, détecter et sanctionner le blanchiment de capitaux.

7. Le présent rapport a été approuvé par le GAFI lors de sa réunion plénière qui s'est tenue du 20 au 22 juin 2000. La première partie dresse une synthèse de la procédure d'examen. La deuxième partie présente brièvement les conclusions tirées de l'examen des juridictions étudiées. La troisième section met en lumière les questions qui ont été soulevées au cours de cet exercice et qui mériteraient d'être étudiées de manière plus approfondie par le GAFI. Enfin, la quatrième partie expose, dans leurs grandes lignes, les mesures qui devront être prises à l'avenir et identifie 15 pays ou territoires considérés par le GAFI comme ne coopérant pas à la lutte contre le blanchiment des capitaux.

I. La procédure d'examen

8. Lors de sa réunion plénière de février 2000, le GAFI a constitué quatre groupes d'examen régionaux (Amériques, Asie/Pacifique, Europe, Afrique et Moyen-Orient) chargés d'analyser les régimes anti-blanchiment d'un certain nombre de juridictions au regard des vingt-cinq critères déjà mentionnés. Peu après cette réunion, les juridictions concernées ont été avisées des travaux prévus par le GAFI.

9. Les examens ont consisté notamment à recueillir toutes les informations pertinentes, notamment les législations ou réglementations, ainsi que tout rapport d'évaluation mutuelle, rapport d'étape ou auto-évaluation, le cas échéant. Ces informations ont ensuite été analysées au regard des vingt-cinq critères, puis un projet de rapport a été rédigé et envoyé pour commentaires aux juridictions concernées. Dans certains cas, les juridictions ont été invitées à répondre à des questions spécifiques, de manière à fournir des informations et précisions complémentaires. Chaque juridiction examinée a envoyé ses commentaires sur le projet de rapport la concernant. Ces commentaires, ainsi que les projets de rapports eux-mêmes, ont été examinés par le GAFI avec les pays et territoires concernés au cours d'une série de rencontres qui ont eu lieu à la fin du mois de mai et au début du mois de juin 2000. Ensuite, les projets de rapports ont été examinés lors de la réunion Plénière du GAFI. Les conclusions sont exposées ci-dessous.

II. Synthèse de l'examen des différents pays et territoires

10. La présente section contient les synthèses des examens réalisés par le GAFI sur un premier groupe de pays ou territoires. Ceux qui sont signalés par un astérisque sont considérés comme non coopératifs par le GAFI. (La mention précisant que certains pays ou territoires "répondent à des critères" signifie que les examens ont montré qu'ils étaient dotés de règles ou de pratiques préjudiciables).

Antigua et Barbuda

11. Les autorités d'Antigua et Barbuda ont obtenu des résultats impressionnants, en particulier depuis 1999, dans la révision de leur cadre de lutte contre le blanchiment conformément aux quarante Recommandations du GAFI. Toutefois, certaines lacunes persistent dans l'identification des propriétaires effectifs. Celles-ci pourraient être corrigées grâce à une modification de la réglementation concernant les obligations d'identification des clients et à une amélioration des procédures d'enregistrement.

Bahamas *

12. Le Commonwealth des Bahamas répond aux critères 12 à 16, 18, 21, 22, 23 et 25 et, partiellement, aux critères 5, 10, 11 et 20. Bien que ce pays se soit doté d'une vaste législation anti-blanchiment, celle-ci présente de graves lacunes. En particulier, on ne dispose d'aucune information sur les propriétaires effectifs des fiducies et sociétés d'affaires internationales (« International Business Companies »), qui sont autorisées à émettre des actions au porteur. Les règles d'identification sont également sérieusement battues en brèche, dans la mesure où certains intermédiaires peuvent se prévaloir de leur code de déontologie pour refuser de révéler l'identité de leurs clients. La coopération internationale est entachée de retards importants et de réponses restreintes aux demandes d'assistance, et il n'existe aucune possibilité de coopération en dehors des voies judiciaires.

13. Cette juridiction, qui est membre du GAFI des Caraïbes (GAFIC), a fait connaître au cours de la procédure d'examen sa volonté de suivre les recommandations contenues dans l'évaluation mutuelle du GAFI réalisée en 1997. A l'heure actuelle, le processus législatif prévoit plusieurs projets de lois qui sont en cours de discussion et qui devraient permettre de remédier aux défaillances ainsi identifiées.

Belize

14. Depuis qu'il a institué une infraction de blanchiment des capitaux en 1996, le Belize s'est efforcé, d'une manière générale, de se doter de lois et de réglementations visant à favoriser un régime satisfaisant de lutte contre le blanchiment. Certaines lacunes persistent toutefois dans le domaine des sociétés d'affaires internationales, en particulier en ce qui concerne l'identification des propriétaires réels et la vérification d'informations qui pourraient se révéler utiles pour mettre son secteur financier *offshore* à l'abri d'une exploitation abusive de nature criminelle.

Bermudes

15. Les Bermudes semblent posséder un système efficace de réglementation et de surveillance des institutions financières qui existent sur son territoire, ainsi qu'un régime obligatoire efficient qui permet de détecter, de contrôler et de sanctionner les manquements à l'obligation de déclaration des opérations suspectes ou inhabituelles. Cela étant, les institutions financières n'y sont pas tenues d'identifier les propriétaires effectifs de toutes les sociétés pour lesquelles elles effectuent des transactions.

Îles Vierges Britanniques

16. Les Îles Vierges Britanniques (IVB) se sont engagées à mettre en place une législation et des mesures réglementaires strictes pour lutter contre le blanchiment de capitaux.

17. Les IVB autorisent certains intermédiaires et personnes physiques, qui sont soumis aux mêmes normes et à la même surveillance anti-blanchiment que les institutions financières, à apporter des affaires à des banques ou institutions financières, à la condition que ces apporteurs d'affaires vérifient eux-mêmes l'identité des clients. Par ailleurs, les IVB autorisent certaines institutions établies dans certains pays étrangers et soumises à des systèmes équivalents de lutte contre le blanchiment à jouer ainsi le rôle d'apporteurs d'affaires, sans procéder séparément à une vérification de l'identité des clients. Les banques et institutions financières sont uniquement tenues de connaître le nom des clients, mais non de procéder à une vérification distincte de leur identité. On peut se demander si un tel système est bien conforme aux Recommandations du GAFI et s'il permet d'effectuer des vérifications suffisamment rigoureuses de l'identité des clients des banques et institutions financières, en particulier dans les cas où l'apporteur d'affaire n'est pas lui-même une institution financière.

18. Les IVB sont également le siège d'un certain nombre de sociétés d'affaires internationales dont la création par des intermédiaires est soumise à des obligations d'identification moins nombreuses que celles qui s'appliquent au secteur des entreprises dans son ensemble.

19. Le GAFI a décidé d'examiner ces deux questions et aura besoin, dans ce cadre, de discuter avec les autorités des IVB.

Îles Caïmans *

20. Les Îles Caïmans répondent aux critères 1, 5, 6, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 23 et, partiellement, aux critères 2, 3, 7 et 12. Il n'y existe aucune obligation juridique d'identification des clients et de tenue de livres comptables. En admettant même qu'en l'absence d'obligation contraignante, les institutions financières doivent identifier leur clientèle, les autorités de surveillance ne peuvent de toute façon pas, aux termes de la loi, accéder facilement aux renseignements portant sur l'identité des clients. En outre, les autorités de surveillance se fient de manière trop importante à l'évaluation de la direction des succursales des banques effectuée par les autorités de surveillance du pays d'origine des établissements concernés.

21. Les Îles Caïmans ont certes institué une infraction du blanchiment de tous les produits de délits graves et leur système *encourage* la déclaration des opérations suspectes (en garantissant aux personnes déclarantes que leur responsabilité pénale ne pourra être engagée), mais il manque à ce pays un régime *obligatoire* de déclaration des opérations suspectes. En outre, une très large catégorie de sociétés de gestion (y compris celles qui proposent les services d'actionnaires prête-noms pour constituer une société ou détenir le capital émis d'une société) n'est soumise à aucune réglementation.

22. Dans le même temps, le GAFI note que les Îles Caïmans ont joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de programmes de lutte contre le blanchiment dans toute la région des Caraïbes. Elles ont occupé la présidence du GAFIC et fourni une assistance considérable aux

Etats voisins de la région. Elles ont fait preuve de coopération dans des domaines relevant de l'application du droit pénal et découvert plusieurs affaires graves de fraude et de blanchiment de capitaux qui auraient autrement échappé aux autorités des Etats membres du GAFI. En outre, elles ont fermé plusieurs institutions financières en raison de préoccupations touchant à des questions de blanchiment.

Îles Cook *

23. Les Îles Cook répondent aux critères 1, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 14, 18, 19, 21, 22, 23 et 25. En particulier, les pouvoirs publics ne disposent d'aucune information pertinente sur les quelque 1 200 sociétés internationales enregistrées sur leur territoires. Le pays a également donné un agrément à sept banques *offshore* qui peuvent recueillir des dépôts du public, mais ne sont pas tenues d'identifier leurs clients ni de tenir des livres comptables. Des dispositions excessives en matière de confidentialité empêchent la divulgation de tout renseignement approprié sur ces sociétés internationales ainsi que sur les dossiers bancaires.

24. Au cours de la procédure d'examen par le GAFI, le gouvernement a fait connaître son intention de soumettre au Parlement, avant octobre 2000, deux projets de loi qui auraient pour effet d'incriminer le blanchiment de capitaux et d'instituer un système de déclaration des opérations suspectes auprès d'un service de renseignements financiers. Cela étant, les autorités ont indiqué que ces projets de loi ne prévoiraient sans doute pas d'obligation d'identification des clients et n'allégeraient pas les dispositions excessives en matière de confidentialité.

Chypre

25. Chypre s'est doté d'un solide arsenal de lutte contre le blanchiment. L'examen a toutefois mis en lumière un problème spécifique concernant l'identification des clients pour les fiducies. Le GAFI salue l'intention de Chypre de soumettre les avocats et les comptables à une surveillance lorsqu'ils s'engageront dans des activités financières.

Dominique *

26. La Dominique répond aux critères 4, 5, 7, 10 à 17, 19, 23 et 25. Sa législation relative aux produits issus de la criminalité est dépassée, dépourvue de nombre des dispositions que l'on est en droit d'attendre aujourd'hui, et sa législation sur les services financiers est très mitigée. En outre, certaines dispositions de la loi sur les sociétés créent des obstacles supplémentaires à l'identification des actionnaires. Le secteur *offshore* de la Dominique est très peu réglementé, même s'il est entendu que la responsabilité de cette réglementation doit être transférée à la Banque centrale des Caraïbes orientales. Comme les autorités dominicaines n'ont pas participé à l'examen, le GAFI attend l'analyse, par le GAFIC, de l'évaluation de la Dominique, qui est prévue pour octobre.

Gibraltar, Guernesey, Île de Man et Jersey

27. Ces juridictions possèdent des systèmes assez complets de lutte contre le blanchiment des capitaux. Gibraltar, Guernesey, l'Île de Man et Jersey ont mis en place un système de déclaration des opérations suspectes. Lorsque l'activité criminelle sous-jacente est le trafic de drogue ou le terrorisme, l'obligation de déclaration est directe. Lorsque l'activité criminelle sous-jacente est une autre infraction principale, la déclaration est une obligation "indirecte" :

faute de déclaration, on s'expose à une accusation de blanchiment, et le fait de procéder à cette déclaration permet donc de se défendre contre une telle accusation. Au cours de la procédure d'examen, on s'est demandé si une telle "obligation de déclaration indirecte" était satisfaisante et conforme aux Recommandations du GAFI, ou bien si l'obligation ne devrait pas plutôt être directe pour toutes les infractions principales. Le GAFI est convenu de se pencher sur cette question et devra, à la suite de cet examen, évoquer de manière plus approfondie avec les autorités la validité du système de déclaration des opérations suspectes dans les juridictions concernées.

28. Gibraltar, Guernesey, l'Île de Man et Jersey autorisent certains intermédiaires et certaines personnes physiques, qui sont soumis aux mêmes normes et procédures de surveillance anti-blanchiment que les institutions financières, à apporter des affaires à des banques et institutions financières, étant entendu que les apporteurs d'affaires vérifient eux-mêmes l'identité des clients. En outre, ces juridictions autorisent certaines institutions établies dans certains pays étrangers, sous réserve qu'elles relèvent de systèmes équivalents de lutte contre le blanchiment, à jouer le rôle d'apporteur d'affaires sans procéder séparément à une vérification de l'identité des clients. Les banques et institutions financières de Guernesey, Jersey et l'Île de Man sont uniquement tenues de connaître le nom du client, mais non d'en vérifier séparément l'identité. On peut se demander si un tel système est conforme aux Recommandations du GAFI et s'il permet des vérifications suffisamment rigoureuses de l'identité des clients des banques et des institutions financières, en particulier dans les cas où l'apporteur d'affaires n'est pas lui-même une institution financière. Guernesey, Gibraltar et Jersey ont décidé de limiter la liste des pays autorisés à apporter des affaires à des banques établies sur leurs territoires sans être tenues de vérifier séparément l'identité des clients à ceux qui respectent les normes de lutte contre le blanchiment édictées par le GAFI. Le GAFI est convenu de se pencher sur cette question et devra, à la suite de cet examen, évoquer de manière plus approfondie avec les autorités la validité du système des apporteurs d'affaires dans les juridictions concernées.

29. L'absence de système strict permettant de faire appliquer les nouvelles règles en matière d'identification des clients pour les comptes ouverts avant leur entrée en vigueur constitue également un motif de préoccupation. Les nouvelles règles en matière de vérification de l'identité des clients ont été introduites à Gibraltar en 1995, à Guernesey en 1999, à l'Île de Man en 1998 et à Jersey en 1999.

Israël *

30. Israël répond aux critères 10, 11, 19, 22 et 25 et, partiellement, au critère 6. Du fait de l'absence de législation anti-blanchiment, Israël ne respecte pas les normes du GAFI en ce qui concerne la déclaration obligatoire des opérations suspectes, l'incrimination du blanchiment des produits de délits graves et la constitution d'un service de renseignements financiers. La législation d'Israël est par ailleurs partiellement déficiente dans le domaine de la conservation des documents, dans la mesure où cette obligation ne s'applique pas à toutes les transactions. En revanche, Israël répond déjà aux normes du GAFI en ce qui concerne la réglementation des institutions financières, les procédures d'agrément et de surveillance des sociétés exerçant des activités bancaires et la coopération internationale aux enquêtes à caractère réglementaire. La réglementation bancaire israélienne traite de la question de l'identification des clients.

31. Le gouvernement d'Israël envisage depuis presque une dizaine d'année d'adopter une loi anti-blanchiment. Un projet final devrait être soumis à un Comité de la Knesset d'ici la fin de juin 2000, puis présenté à la Knesset en première et deuxième lecture avant de faire l'objet d'un vote. Les autorités israéliennes tablent sur une adoption pour la fin de juillet 2000. Cette législation anti-blanchiment vise à combler la plupart des lacunes existant dans le pays en la matière et à pallier les défaillances du système juridique israélien qui donne toute liberté de mouvement aux blanchisseurs d'argent sale. Cela étant, à moins que la législation soit modifiée de manière à prévoir des échanges avec les services administratifs de renseignements financiers étrangers, son adoption n'empêchera pas Israël de répondre partiellement au critère 15. Le Ministère israélien de la Justice a déjà établi un plan en vue de la constitution d'un service de renseignements financiers de façon à ce que celui-ci puisse devenir opérationnel dès que la loi sera adoptée.

Liban *

32. Le Liban répond aux critères 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 24 et 25. En particulier, le secret bancaire très strict qui y règne affecte l'accès aux renseignements recherchés par les autorités administratives et les instances chargées de procéder à des enquêtes. La coopération internationale est également médiocre.

33. Une banque libanaise peut, sans qu'il y ait violation des termes du contrat, interrompre des relations existantes avec un client en cas d'anomalie dans les procédures d'identification de la clientèle ou de doute sur l'identité réelle d'un client, mais il n'existe aucune obligation spécifique de déclaration dans de tels cas.

34. En outre, il semble qu'il n'existe aucune entité bien structurée chargée d'assurer les fonctions de service de renseignements financiers, même si au cours de la procédure d'examen par le GAFI, le Liban a fait savoir qu'il avait constitué un comité conjoint composé de membres de la Banque centrale, du ministère des Finances et de l'Association des banques du Liban.

Liechtenstein *

35. Bien que la situation se soit récemment améliorée de manière sensible, le Liechtenstein répond actuellement aux critères 1, 5 (partiellement), 10, 13 (partiellement), 15, 16, 17, 18, 20, 21 et 23. Le système de déclaration des opérations suspectes y reste mal adapté, il n'existe aucune loi satisfaisante pour l'échange de renseignements sur les enquêtes en matière de blanchiment et pour coopérer avec les autorités étrangères dans les affaires de poursuites, et les ressources consacrées à la lutte contre le blanchiment sont insuffisantes.

36. Au cours de l'examen du GAFI, les autorités du Liechtenstein ont fait état de mesures déjà adoptées pour améliorer l'efficacité de leurs activités de lutte contre le blanchiment. Des lois ont été soumises au Parlement pour régir les questions de diligence et d'assistance mutuelle et pour accroître encore les ressources consacrées à la lutte contre le blanchiment, notamment avec la constitution d'un service de renseignements financiers distinct de l'Autorité chargée des services financiers. Cette législation devrait normalement être adoptée d'ici septembre 2000. Il est également prévu qu'un plus grand nombre de juges soient affectés aux affaires de blanchiment de capitaux.

37. Le GAFI soutient fermement ces mesures et presse le Liechtenstein de les adopter au plus vite. En effet, elles permettraient de rectifier la plupart des lacunes qui ont été identifiées. Le GAFI invite également les autorités du Liechtenstein à étudier si d'autres mesures sont nécessaires pour obliger les banques à obtenir davantage de renseignements sur les clients présentés par des avocats ou administrateurs de fonds, et pour encourager les banques à déclarer les opérations suspectes.

Malte

38. L'examen réalisé par le GAFI n'a fait apparaître qu'une source de préoccupation majeure dans un environnement anti-blanchiment par ailleurs assez complet : celle-ci concerne le système maltais de sociétés prête-noms, qui constitue un obstacle à l'identification des propriétaires effectifs des sociétés *offshore* et territoriales, même si ces sociétés prête-noms sont agréées et réglementées par le Centre des services financiers de Malte. Le GAFI invite expressément Malte à accélérer la suppression de ce système de prête-noms.

Îles Marshall *

39. Les Îles Marshall répondent aux critères 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 19, 23 et 25 et, de manière indirecte, aux critères 15, 16 et 17. Ce pays n'a adopté aucune réglementation de base en matière de lutte contre le blanchiment, notamment en ce qui concerne l'incrimination du blanchiment de capitaux, l'identification des clients ou encore le système de déclaration des opérations suspectes. La taille du secteur financier y est limité : les Îles Marshall ne comptent que trois banques locales et aucune banque *offshore*, mais quelque 3 000 sociétés d'affaires internationales y sont enregistrées. Les informations relatives à ces sociétés internationales sont protégées par des dispositions de confidentialité excessives et ne sont pas accessibles aux institutions financières.

40. Au cours de la procédure d'examen par le GAFI, le gouvernement a fait savoir que d'ici la fin du mois d'octobre 2000, il soumettrait un projet de loi anti-blanchiment qui introduirait l'incrimination du blanchiment et mettrait en place des systèmes d'identification des clients, de conservation des documents et de déclaration des opérations suspectes.

Maurice

40. Maurice possède un arsenal législatif qui régit le secteur des services financiers locaux et extraterritoriaux. Certaines caractéristiques préoccupantes ont été relevées en ce qui concerne l'identité des administrateurs et propriétaires réels des fiducies *offshore*, mais la loi sur la criminalité économique et la lutte contre le blanchiment adoptée le 13 juin 2000 renforce la législation existante en matière de prévention du blanchiment et de lutte contre ce phénomène.

Monaco

42. Le système monégasque de lutte contre le blanchiment est relativement complet. Toutefois, des pays ont rencontré des difficultés avec Monaco dans des enquêtes internationales sur des délits graves qui paraissaient également être liés à des affaires fiscales. En outre, le service de renseignements financiers monégasque, le SICCFIN (Service d'information et de contrôle sur les circuits financiers), souffre d'un sérieux manque de

ressources. Les autorités de la Principauté ont déclaré qu'elles affecteraient des ressources supplémentaires au SICCFIN.

Nauru *

43. La République de Nauru répond aux critères 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 19, 23, 24 et 25. Elle n'a adopté aucune des réglementations anti-blanchiment de base, notamment en ce qui concerne l'incrimination du blanchiment de capitaux, l'identification des clients et la déclaration des opérations suspectes. Elle a donné un agrément à environ 400 banques *offshore* qui ne peuvent accepter de dépôts du public, mais dont la surveillance est médiocre. Des dispositions de confidentialité excessives empêchent la divulgation d'informations pertinentes sur ces banques *offshore* et sur les sociétés internationales.

44. En réponse à l'allégation selon laquelle un nombre important de banques *offshore* tireraient leurs ressources de fonds d'origine illégale provenant de Russie, le gouvernement a renforcé sa surveillance sur ces établissements. Au cours de la procédure d'examen par le GAFI, Nauru a fait part de son intention d'envisager des réformes qui introduiraient notamment une obligation d'identification des clients et de conservation des documents.

Niue *

45. Niue répond aux critères 1, 2, 3, 4, 5, 10, 11, 12, 14, 15 et 25. Bien que Niue ait adopté des lois portant sur le blanchiment de capitaux et la coopération internationale, la législation présente un certain nombre de lacunes, en particulier en ce qui concerne les obligations d'identification des clients. Niue a donné son agrément à cinq banques *offshore* et enregistré quelque 5 000 sociétés d'affaires internationales, mais il existe des doutes sérieux quant à la structure et à l'efficacité du régime réglementaire qui s'applique à ces institutions. En outre, la volonté de Niue de coopérer dans les enquêtes sur des affaires blanchiment n'a pas été testée dans la pratique.

46. Au cours de la procédure d'examen par le GAFI, les autorités ont admis l'existence de certaines de ces lacunes, mais n'ont fait part d'aucune initiative concrète pour réformer le système.

Panama *

47. Le Panama répond aux critères 7, 8, 13, 15, 16, 17, 18 et 19 et en partie au critère 10. Il n'a pas encore institué d'infraction pénale pour le blanchiment des produits issus de délits autres que le trafic de stupéfiants. Son mécanisme de transmission aux autorités compétentes des déclarations d'opérations suspectes est peu courant et, qui plus est, inefficace. Son service de renseignements financiers n'est pas en mesure d'échanger des renseignements avec les services homologues. En outre, son droit civil contient certaines dispositions désuètes qui empêchent l'identification des bénéficiaires effectifs des fiducies.

48. Le Panama est toutefois un membre actif du GAFIC et, grâce à ses travaux au sein de cette instance, il a apporté ces dernières années un certain nombre d'améliorations substantielles à son régime. Il est d'ailleurs significatif que le Président du Panama ait, en liaison avec l'organisation cette année, dans son pays, de la réunion plénière du Groupe Egmont des services de renseignements financiers, engagé son administration à mettre en œuvre toute une série d'améliorations de son régime de lutte contre le blanchiment.

Philippines *

49. Les Philippines répondent aux critères 1, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 14, 19, 23 et 25. Ce pays ne possède aucune réglementation de base en matière de lutte contre le blanchiment, par exemple en ce qui concerne l'identification des clients ou la conservation des documents. Les dossiers bancaires sont protégés par un secret excessif. Il n'y existe aucune législation spécifique incriminant le blanchiment de capitaux en soit. En outre, il n'existe pas de système de déclaration des opérations suspectes.

50. Au cours des dernières années, les pouvoirs publics se sont efforcés, en vain, de faire adopter par le Congrès plusieurs projets de lois anti-blanchiment. Il est urgent que le gouvernement des Philippines fasse passer un projet de loi anti-blanchiment au cours de l'actuelle session parlementaire (juin 2000 à mai 2001) afin d'incriminer le blanchiment de capitaux, d'imposer une obligation d'identification des clients et de la conservation des documents, d'introduire un système de déclaration des opérations suspectes et d'alléger les dispositions en matière de secret bancaire.

Russie *

51. La Russie répond aux critères 1, 4, 5, 10, 11, 17, 21, 23, 24 et 25 et, partiellement, au critère 6. La Fédération doit certes faire face à de nombreux obstacles pour répondre aux normes internationales en matière de prévention, de détection et de poursuite du blanchiment, mais actuellement, l'obstacle le plus grave à l'amélioration de son régime concernant le blanchiment tient à l'absence d'une législation complète en la matière et de règlements d'application conformes aux normes internationales. En particulier, quatre éléments font défaut à la Russie : des obligations complètes en matière d'identification des clients ; un système de déclaration des opérations suspectes ; un service de renseignements financiers totalement opérationnel disposant de ressources adéquates ; enfin, des procédures efficaces et opportunes permettant de fournir des preuves afin de collaborer à des poursuites étrangères dans des affaires de blanchiment.

52. La Russie doit relever un défi unique en son genre pour lutter contre le blanchiment alors qu'elle poursuit sa transition vers une économie de marché. La poursuite d'une fuite de capitaux à grande échelle, le sous-développement des institutions de marché et l'absence de ressources budgétaires se liguent pour rendre plus difficile le combat contre le blanchiment.

53. Les autorités de Russie déclarent qu'elles ont la volonté de mettre en œuvre les quarante Recommandations du GAFI et de se montrer « coopératives » en ce qui concerne les 25 critères. A cet égard, elles travaillent avec la Douma au sein d'une Commission trilatérale afin d'essayer de parvenir à un accord et de faire passer une législation complète sur le blanchiment en juillet 2000. Le GAFI a été avisé que la nouvelle loi contiendra des dispositions prévoyant la création d'un régime obligatoire de déclaration des opérations suspectes auprès du « Centre inter-agences pour la lutte contre la légitimation (le blanchiment) des produits d'origine illicite ».

54. Ce Centre inter-agences, institué à la mi-1999, a le potentiel de devenir un service de renseignements financiers totalement opérationnel, mais ne pourra pas être véritablement efficace tant qu'il n'existera pas de système de déclaration des opérations suspectes susceptibles de produire les déclarations sur lesquelles il pourra travailler. Par ailleurs, la

Russie doit également adopter la réglementation de mise en œuvre nécessaire pour faire appliquer les dispositions de la nouvelle loi.

55. Les efforts déployés par la Russie ne seront couronnés de succès que si un soutien est apporté au plus haut niveau au combat contre le blanchiment, si les agences chargées d'exercer les responsabilités de la lutte contre le blanchiment se voient attribuer des pouvoirs clairement définis et si des ressources adéquates sont affectées à l'exercice des missions assignées à ces agences.

Samoa

56. Les Samoa ont adopté le 5 juin 2000 une loi sur la prévention du blanchiment de capitaux. L'adoption de cette loi a eu pour effet d'incriminer le blanchiment des capitaux, d'obliger les institutions financières ainsi que les fiducies à identifier leurs clients, à conserver les documents et à instituer un système de déclaration des opérations suspectes et un service de renseignements financiers. Ces mesures ont permis de corriger un certain nombre de défaillances du système, mais d'autres subsistent qui nécessiteront des mesures supplémentaires. Le GAFI presse le gouvernement des Samoa de faire appliquer complètement la loi ainsi adoptée et de renforcer la procédure d'agrément des banques.

Saint-Christophe-et-Nièvés *

57. La Fédération de Saint-Christophe-et-Nièvés répond aux critères 1 à 13, 15 à 19, 23 et 25. Le blanchiment de capitaux n'y est un délit que s'il est lié au trafic de stupéfiants. Il n'y existe pas d'obligation de déclaration des opérations suspectes. La plupart des autres lacunes concernent Nièvés, qui constitue le seul centre financier important de la Fédération. Le secteur extraterritorial n'y est absolument pas supervisé, et il n'existe aucune obligation permettant de garantir que les institutions financières suivent des procédures et des pratiques pour prévenir le blanchiment. Les non-résidents de Nièvés sont autorisés par la loi à détenir et à exploiter une banque *offshore* sans aucune obligation d'identification. Des lois très strictes de secret bancaire empêchent l'accès aux renseignements sur les titulaires de comptes dans les banques *offshore*, apparemment même dans le cadre de certaines affaires criminelles. Les dispositions du droit des sociétés constituent des obstacles supplémentaires à l'identification des clients et à la coopération internationale : des sociétés anonymes peuvent être créées sans que leurs propriétaires soient enregistrés et il ne peut y avoir aucune entraide juridique ou coopération judiciaire internationale (nonobstant tout traité ou convention) en cas d'action juridique à l'encontre d'une fiducie internationale, ou du fiduciaire, fidéicommissaire, tuteur ou bénéficiaire d'une telle fiducie.

Sainte-Lucie

58. Bien que Sainte-Lucie ait adopté au début de cette année une nouvelle législation relativement complète en matière de blanchiment, il semble que ce pays n'ait pas organisé son régime de réglementation des services financiers extraterritoriaux de manière à empêcher les conflits d'intérêts avec le secteur privé en ce qui concerne les prises de décisions et l'exercice des activités. Ces conflits d'intérêts ont le potentiel de saper le système de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il semblerait également que l'organisme chargé de la réglementation ne possède pas les ressources humaines suffisantes pour superviser le secteur des services financiers extraterritoriaux, qui connaît un développement rapide. Le GAFI presse Sainte-Lucie de pallier ces défaillances et suivra tout progrès réalisé en la matière.

Saint-Vincent-et-les-Grenadines *

59. Saint-Vincent-et-les-Grenadines répond aux critères 1 à 6, 10 à 13, 15, 16 et (en partie) 18 et 22 à 25. Il n'y existe aucune réglementation ou ligne directrice concernant les institutions financières *offshore* et, en conséquence, aucune obligation ou procédure d'identification des clients et de conservation des documents. Les ressources consacrées à la surveillance sont extrêmement limitées. Les obligations des institutions financières en matière d'agrément et d'enregistrement sont rudimentaires. Aucun mécanisme n'a été prévu pour rendre obligatoire la déclaration des opérations suspectes. Les dispositions de la législation sur les sociétés d'affaires internationales et les fiducies créent des obstacles supplémentaires, et la loi interdit à l'Autorité chargée du secteur financier *offshore* de fournir une coopération internationale lorsque cela concerne des informations portant sur une demande d'agrément, les affaires du titulaire d'un agrément ou l'identité ou les affaires du client d'un titulaire d'agrément. L'assistance judiciaire internationale est indûment limitée aux situations dans lesquelles une action a été engagée à l'encontre d'un défendeur identifié dans une juridiction étrangère.

III. Problèmes soulevant des préoccupations spécifiques aux fins de la lutte contre le blanchiment

60. La procédure d'examen a fait apparaître dans plusieurs pays ou territoires (cités ci-avant) un certain nombre de problèmes qui soulèvent des questions d'interprétation. Ces problèmes sont les suivants :

- (i) La pratique, dans certains pays ou territoires, d'une « obligation indirecte » de déclaration des opérations suspectes liées à certaines infractions pénales, lorsque le fait de faire une déclaration permet de se protéger contre une accusation de blanchiment, au lieu d'une obligation directe de déclaration.
- (ii) La pratique consistant, dans certains pays ou territoires, à autoriser des intermédiaires à apporter des affaires à des banques ou institutions financières, l'obligation de vérification de l'identité des clients incombant alors à l'apporteur d'affaires et non à la banque.
- (iii) Les difficultés à établir les propriétaires effectifs de certaines structures juridiques, notamment les sociétés qui émettent des actions au porteur et les fiducies.
- (iv) L'existence et le développement des sociétés d'affaires internationales (« International Business Companies »), qui peuvent être constituées par des intermédiaires et sont soumises à des obligations de vérification et de publication d'informations moins contraignantes que celles qui s'appliquent au secteur des entreprises dans son ensemble.
- (v) L'absence d'un programme strict d'application des nouvelles règles d'identification des clients pour les comptes ouverts avant leur entrée en vigueur.

61. Le GAFI estime que ces problèmes de nature générale appellent des éclaircissements supplémentaires. A la lumière de ces constatations, le GAFI engagera un dialogue avec les pays et territoires concernés afin d'examiner ce qu'elles impliquent pour eux, notamment la possibilité de modifier leurs lois ou pratiques.

IV. Conclusion et perspectives

62. Le GAFI a examiné les rapports dont une synthèse a été présentée ci-dessus et confirme qu'il existe une grande variété de situations, tant dans le caractère de la menace constituée par certains pays ou territoires en matière de blanchiment que dans l'état d'avancement des efforts déployés pour mettre en œuvre des contrôles visant à lutter contre ce phénomène.

63. Ces travaux du GAFI sont particulièrement encourageants. La plupart des pays ou territoires concernés ont participé aux examens de manière active et constructive. L'examen de ces juridictions au regard des 25 critères a permis de mettre en lumière et, partant, de stimuler nombre d'efforts déployés par les pouvoirs publics pour améliorer les systèmes en vigueur. De nombreux pays ou territoires ont fait savoir qu'ils allaient à brève échéance soumettre des projets de lois anti-blanchiment à leurs organes législatifs et qu'ils concluraient des accords internationaux afin d'échanger des renseignements sur des affaires de blanchiment entre autorités compétentes. Certains d'entre eux ont déjà adopté une législation de lutte contre le blanchiment.

64. Néanmoins, de graves problèmes systémiques ont été identifiés dans les pays ou territoires suivants :

Bahamas
Îles Caïmans
Îles Cook
Dominique
Israël
Liban
Liechtenstein
Îles Marshall
Nauru
Niue
Panama
Philippines
Russie
Saint-Christophe-et-Niévès
Saint-Vincent-et-les-Grenadines

65. Ces juridictions sont instamment priées d'adopter aussi rapidement que possible des mesures visant à améliorer leurs règles et pratiques de manière à pallier les défaillances identifiées au cours des examens. En attendant l'adoption et la mise en œuvre des mesures appropriées, qu'elles soient législatives ou autres, et conformément à la Recommandation 21, le GAFI recommande que les institutions financières portent une attention particulière aux relations d'affaires et transactions avec des personnes, y compris des sociétés et institutions financières, issues des « pays et territoires non coopératifs » cités au paragraphe 64 et, ce

faisant, qu'elles tiennent compte des problèmes soulevés dans les synthèses concernant ces pays ou territoires qui figurent dans la partie II du présent rapport.

66. Le GAFI et ses membres poursuivront le dialogue avec ces juridictions. Les membres du GAFI sont également prêts à fournir une assistance technique, le cas échéant, pour les aider à concevoir et à mettre en œuvre leurs systèmes de lutte contre le blanchiment.

67. En revanche, si les pays ou territoires identifiés comme non coopératifs devaient maintenir leurs règles et pratiques préjudiciables alors même qu'ils ont été encouragés à procéder à certaines réformes, les membres du GAFI se verraient alors dans la nécessité d'envisager l'adoption de contre-mesures.

68. Tous les pays et territoires qui font partie du système financier mondial sont expressément invités à modifier toute règle ou pratique susceptible de faire obstacle à la lutte contre le blanchiment de capitaux. A cette fin, le GAFI continuera à travailler pour améliorer la mise en œuvre de ses quarante Recommandations, par ses membres et par les autres pays. Il continuera également à encourager et à soutenir les efforts permanents déployés par les instances régionales de lutte contre le blanchiment.

69. Dans un contexte aussi large, le GAFI appelle également les pays et territoires mentionnés dans le présent rapport à adopter une législation et à améliorer leurs règles ou pratiques le plus rapidement possible, de manière à pallier les défaillances mises en lumière par les examens.

70. Le GAFI entend bien rester vigilant vis-à-vis des juridictions citées au paragraphe 64, ainsi que de toutes les autres dont les examens ont été cités plus haut. Le GAFI a l'intention d'inscrire la question des pays et territoires non coopératifs à l'ordre du jour de chacune de ses réunions plénières, de suivre tout progrès qui pourra être réalisé et de réviser en tant que de besoin ses conclusions, y compris de supprimer si nécessaire certaines juridictions de la liste présentée au paragraphe 64.

71. Le GAFI continuera à surveiller les lacunes du système financier mondial susceptibles d'être mises à profit à des fins de blanchiment des capitaux. Dans ce cadre, d'autres juridictions seront examinées. De nouveaux rapports seront rédigés pour mettre à jour les conclusions du GAFI sur ces questions.

72. Le GAFI espère que cet exercice, qui vient se conjuguer aux autres efforts qu'il déploie, notamment le troisième cycle d'évaluations mutuelles de ses membres et les activités des organes régionaux de lutte contre le blanchiment, incitera en permanence toutes les juridictions à aligner leurs régimes sur les quarante Recommandations, afin de lutter à l'échelle internationale contre le blanchiment des capitaux.

22 juin 2000

**LISTE DES CRITERES DEFINISSANT
LES PAYS OU TERRITOIRES NON COOPERATIFS²**

A. Lacunes dans les réglementations financières

(i) *Absence ou insuffisance des réglementations et des dispositifs de surveillance visant les institutions financières*

1. Absence ou inefficience des réglementations et des dispositifs de surveillance visant l'ensemble des institutions financières d'un pays ou d'un territoire donné, au plan interne ou extraterritorial, sur une base équivalente au regard des normes internationales applicables au blanchiment de capitaux.

(ii) *Inadéquation des règles concernant la délivrance d'agrément et l'établissement des institutions financières, y compris l'évaluation des antécédents des directeurs et propriétaires-bénéficiaires*

2. Possibilité pour des personnes physiques ou morales de gérer une institution financière sans autorisation ou enregistrement ou avec seulement des obligations rudimentaires en matière d'autorisation ou d'enregistrement.

3. Absence de mesures pour empêcher des criminels ou leurs associés d'exercer des fonctions de gestion ou un contrôle ou d'acquérir une participation importante dans des institutions financières.

(iii) *Insuffisance des obligations d'identification des clients imposées aux institutions financières*

4. Existence de comptes anonymes ou de comptes à des noms manifestement fictifs.

5. Absence de lois, réglementations ou accords efficaces entre les autorités de surveillance et les institutions financières ou d'accords d'autoréglementation entre les institutions financières sur l'identification du client et du bénéficiaire effectif d'un compte :

- aucune obligation de vérifier l'identité du client ;
- aucune obligation d'identifier les propriétaires-bénéficiaires lorsqu'il existe des doutes quant à la question de savoir si le client agit en son nom propre ;
- aucune obligation de vérifier l'identité du client ou du propriétaire-bénéficiaire effectif lorsque des doutes apparaissent à cet égard au cours de relations d'affaires ;
- aucune obligation pour les institutions financières de mettre en place des programmes continus de formation au blanchiment des capitaux.

6. Absence d'obligations légales ou réglementaires pour les institutions financières, d'accords entre les autorités de surveillance et les institutions financières ou d'accords automatiques entre les institutions financières en vue de l'enregistrement et de la

² Cette liste doit être lue conjointement avec les commentaires et les explications ci-joints.

conservation, pendant un délai raisonnable et suffisant (cinq ans), des documents concernant l'identité de leurs clients ainsi que des dossiers relatifs aux transactions nationales et internationales.

7. Obstacles juridiques ou pratiques à l'accès par les autorités administratives et judiciaires aux informations concernant l'identité des titulaires ou des propriétaires-bénéficiaires ainsi qu'aux informations liées aux transactions enregistrées.

(iv) *Caractère excessif des régimes de secret applicables aux institutions financières*

8. Dispositions en matière de secret pouvant être invoquées à l'encontre des autorités administratives compétentes, mais pas levées par elles, dans le cadre des enquêtes concernant des opérations de blanchiment des capitaux.

9. Dispositions en matière de secret pouvant être invoquées à l'encontre des autorités judiciaires, mais pas levées par elles, dans le cadre d'enquêtes criminelles sur des opérations de blanchiment des capitaux.

(v) *Absence d'un système efficace de déclaration des transactions suspectes*

10. Absence d'un système obligatoire et efficient pour la déclaration des transactions suspectes ou inhabituelles aux autorités compétentes, un tel système devant assurer la détection et la poursuite du blanchiment de capitaux.

11. Absence de suivi et de sanctions pénales ou administratives concernant l'obligation de déclaration des transactions suspectes ou inhabituelles.

B. Obstacles soulevés par d'autres secteurs de réglementation

(i) *Inadéquation des règles de droit commercial concernant l'enregistrement des entreprises et des personnes morales*

12. Inadéquation des moyens d'identification, d'enregistrement et de diffusion de l'information concernant les entreprises et les personnes morales (nom, forme juridique, adresse, identité des directeurs, dispositions réglementant la possibilité d'engager l'entité).

(ii) *Absence d'identification du(des) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) des entreprises ou des personnes morales*

13. Obstacles à l'identification par les institutions financières du(des) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) et des directeurs/administrateurs d'une société ou des bénéficiaires d'une entreprise ou d'une personne morale.

14. Systèmes réglementaires ou autres permettant aux institutions financières de réaliser des transactions financières sans que soient connus le(s) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) de ces transactions ou permettant à ces bénéficiaires d'être représentés par un intermédiaire refusant de divulguer cette information, sans informer les autorités compétentes.

C. Obstacles à la coopération internationale

(i) Obstacles à la coopération internationale entre autorités administratives

15. Lois ou réglementations interdisant l'échange international d'informations entre les autorités administratives anti-blanchiment, ne prévoyant pas des canaux clairs pour l'échange d'informations ou subordonnant ces échanges à des conditions très restrictives.
16. Interdiction pour les autorités administratives de mener des enquêtes ou des investigations au nom ou pour le compte de leurs homologues étrangers.
17. Mauvaise volonté évidente pour répondre constructivement à des demandes (défaut de prise de mesures appropriées en temps voulu, longs délais de réponse).
18. Pratiques restreignant la coopération internationale contre le blanchiment de capitaux entre les autorités de surveillance ou entre les URF pour l'analyse et l'investigation de transactions suspectes, en particulier au motif que ces transactions peuvent concerner des questions fiscales.

(ii) Obstacles à la coopération internationale entre autorités judiciaires

19. Défaut d'incrimination du blanchiment des produits d'infractions graves.
20. Lois ou réglementations interdisant l'échange international d'informations entre les autorités judiciaires (notamment réserves spécifiques aux dispositions des accords internationaux concernant le blanchiment des capitaux) ou application de conditions très restrictives à l'échange d'informations.
21. Mauvaise volonté évidente pour répondre constructivement à des demandes d'entraide judiciaire (par exemple, défaut de prise des mesures appropriées en temps voulu, longs délais de réponse).
22. Refus de coopérer au niveau judiciaire dans les cas impliquant des infractions reconnues comme telles par la juridiction requise, en particulier au motif que des questions fiscales sont en cause.

D. Inadéquation des ressources consacrées à la prévention et à la détection des activités de blanchiment de capitaux

(i) Insuffisance des ressources dans les secteurs public et privé

23. Incapacité de fournir aux autorités administratives et judiciaires les ressources financières, humaines ou techniques nécessaires pour exercer leurs fonctions ou mener leurs enquêtes.
24. Incompétence ou corruption des agents employés par les autorités gouvernementales, judiciaires ou de surveillance ou des responsables de la mise en œuvre des mesures anti-blanchiment de capitaux dans le secteur des services financiers.

(ii) *Absence d'une unité de renseignements financiers ou d'un mécanisme équivalent*

25. Absence d'une unité centralisée (c'est-à-dire d'une unité de renseignements financiers) ou d'un mécanisme équivalent pour la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations sur des transactions suspectes aux autorités compétentes.

CRITERES VISANT A DEFINIR LES PAYS OU TERRITOIRES NON COOPERATIFS

1. La coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux se heurte non seulement à des obstacles juridiques ou pratiques directs mais aussi à des obstacles indirects. Ces derniers, qui sont vraisemblablement plus nombreux, sont ceux qui visent notamment à limiter les fonctions de surveillance et d'enquête des autorités administratives¹ ou judiciaires² compétentes ou les moyens d'exercer ces fonctions. Ils privent l'Etat dont l'assistance judiciaire est demandée des informations pertinentes et l'empêche de répondre positivement aux demandes de coopération internationale.
2. La première partie du présent rapport met donc en évidence les règles et pratiques préjudiciables qui font obstacle à la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent. Ces règles et pratiques influent naturellement sur la prévention ou la détection au niveau national des opérations de blanchiment de capitaux, sur la surveillance par l'Etat et sur le succès des enquêtes lancées dans ce domaine. Les lacunes des règles et pratiques existantes qui sont identifiées ici peuvent avoir des conséquences négatives sur la qualité de la coopération internationale que les pays sont en mesure de fournir.
3. Les règles et pratiques préjudiciables qui permettent aux criminels et aux blanchisseurs de capitaux de se soustraire à l'incidence des mesures anti-blanchiment concernent les domaines suivants :
 - les réglementations financières, en particulier celles liées à l'identification ;
 - les autres secteurs de réglementation ;
 - les règles concernant la coopération administrative et judiciaire internationale ;et
 - les ressources pour la prévention, la détection et la répression du blanchiment de capitaux.

A. Lacunes dans les réglementations financières

(i) Absence ou insuffisance des réglementations et des dispositifs de surveillance visant les institutions financières (Recommandation 26)

4. Tous les systèmes financiers devraient être adéquatement réglementés et surveillés. La surveillance des institutions financières est indispensable, non seulement pour ce qui est des aspects purement prudeniels des réglementations financières, mais aussi en ce qui concerne la mise en œuvre de contrôles anti-blanchiment. L'absence ou l'inefficience des réglementations et des dispositifs de surveillance de l'ensemble des institutions financières dans un pays ou un territoire donné, au plan interne ou extraterritorial, sur une base

¹ L'expression "autorités administratives" est utilisée dans ce document pour désigner à la fois les autorités de réglementation financière et certaines unités de renseignements financiers (URF).

² L'expression "autorités judiciaires" désigne dans le présent document les autorités opérationnelles, les autorités chargées des poursuites et celles qui s'occupent des demandes d'entraide mutuelle ainsi que certains types d'URF.

équivalente au regard des normes internationales applicables au blanchiment des capitaux, est une pratique préjudiciable³.

(ii) *Inadéquation des règles concernant la délivrance d'agrément et l'établissement des institutions financières, y compris l'évaluation des antécédents des dirigeants et des propriétaires-bénéficiaires (Recommandation 29)*

5. Les conditions de l'établissement des institutions financières en général et des banques en particulier et de la délivrance d'agrément engendrent en amont un problème ayant trait à la question centrale du secret financier. Outre la rapide multiplication des juridictions insuffisamment réglementées et des centres financiers *offshore*, nous assistons à la prolifération du nombre d'institutions financières dans ces juridictions. Ces institutions sont faciles à établir et l'identité et les antécédents de leurs fondateurs, directeurs et propriétaires-bénéficiaires ne sont fréquemment pas vérifiés ou insuffisamment vérifiés. Cela soulève le risque que les institutions financières (banques et institutions financières non bancaires) soient reprises par des organisations criminelles, soit au départ, soit ultérieurement.

6. Les aspects suivants doivent être donc considérés comme préjudiciables :

- possibilité pour des individus ou des personnes morales de gérer une institution financière⁴ sans autorisation ou enregistrement ou avec seulement des obligations rudimentaires en matière d'autorisation ou d'enregistrement ; et
- absence de mesures visant à empêcher les criminels ou leurs associés d'exercer des fonctions de gestion ou un contrôle ou d'acquérir une participation importante dans les institutions financières (Recommandation 29)

(iii) *Insuffisance des obligations d'identification des clients imposées aux institutions financières*

7. Les Recommandations 10, 11 et 12 du GAFI demandent aux institutions financières de ne pas se satisfaire d'informations vagues concernant l'identité des clients pour lesquelles elles exécutent des transactions, mais qu'elles s'efforcent de déterminer le(s) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) des comptes qu'elles gèrent. Les informations correspondantes doivent être fournies immédiatement aux autorités administratives de réglementation financière et, en tout état de cause, aux autorités judiciaires et aux autorités opérationnelles. Comme pour les obligations de diligence raisonnable, l'autorité de surveillance compétente devrait être en mesure de vérifier le respect de cette obligation essentielle.

8. En conséquence, les aspects suivants sont des pratiques préjudiciables :

³ Par exemple, celles établies par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, l'Organisation internationale des commissions de valeurs, l'Association internationale des autorités de contrôle de l'assurance, le Comité international des normes comptables et le GAFI.

⁴ La note interprétative à l'intention des bureaux de change stipule que l'obligation minimale est l'existence "d'un système efficace par lequel les bureaux de change sont connus des autorités compétentes ou déclarés à ces autorités".

- existence de comptes anonymes ou de comptes sous des noms manifestement fictifs, c'est-à-dire de comptes pour lesquels le client et/ou le propriétaire-bénéficiaire ne sont pas identifiés (Recommandation 10) ;
- absence de lois, réglementations ou accords efficaces entre les autorités de surveillance et les institutions financières ou d'accords d'autoréglementation entre les institutions financières⁵ sur l'identification⁶ par l'institution financière du client, soit à titre occasionnel, soit à titre habituel, et du bénéficiaire effectif du compte lorsqu'un client ne semble pas agir en son nom propre (Recommandations 10 et 11), qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une personne morale (nom et adresse pour les particuliers ; type de structure, nom des directeurs et règles d'engagement des personnes morales...) ;
- absence d'obligations légales ou réglementaires pour les institutions financières qui ne sont pas tenues d'enregistrer et de conserver, pendant un délai raisonnable et suffisant (au moins cinq ans), les documents prouvant l'identité de leurs clients (Recommandation 12), par exemple les documents certifiant l'identité et la structure juridiques de la personne morale, l'identité de ses directeurs, le propriétaire-bénéficiaire et toutes les traces des modifications de la structure de la propriété ou de transferts ainsi que les registres sur les transactions nationales et internationales (montants, types de monnaie) ;
- obstacles juridiques ou pratiques à l'accès par les autorités administratives et judiciaires aux informations concernant l'identité des titulaires ou des bénéficiaires d'un compte dans une institution financière et aux informations liées aux transactions enregistrées (Recommandation 12).

(iv) Caractère excessif des régimes de secret applicables aux institutions financières

9. Les pays et territoires assurant un large secret bancaire ont proliféré ces dernières années. Les règles en matière de secret professionnel, comme le secret bancaire, peuvent être fondées sur des motifs valables, c'est-à-dire la nécessité de protéger la vie privée et les secrets commerciaux des concurrents et d'autres acteurs économiques potentiellement intéressés. Cependant, comme cela est affirmé dans les Recommandations 2 et 37, ces règles ne doivent pas empêcher les autorités administratives et judiciaires d'exercer leurs responsabilités de surveillance et leurs fonctions d'investigation dans la lutte contre le blanchiment des capitaux. Les pays et les juridictions ayant des dispositions dans ce domaine doivent permettre qu'elles soient levées afin de coopérer aux efforts (étrangers et nationaux) de lutte contre le blanchiment de capitaux.

10. En conséquence, les aspects ci-après sont préjudiciables :

- dispositions en matière de secret applicables aux activités et professions financières, notamment le secret bancaire, pouvant être invoquées contre les autorités administratives

⁵ Ces accords et les accords d'autoréglementation doivent être assujettis à un contrôle strict.

⁶ Aucune obligation de vérification de l'identité du titulaire du compte ; aucune obligation d'identification des propriétaires-bénéficiaires lorsque l'identité du bénéficiaire du compte n'est pas suffisamment établie ; aucune obligation de revérification de l'identité du titulaire du compte ou du propriétaire véritable lorsque des doutes apparaissent à cet égard dans le cadre de relations d'affaires ; aucune obligation pour les institutions financières de développer les programmes en cours de formation dans le domaine du blanchiment des capitaux.

compétentes, mais pas levées par elles, dans le cadre des enquêtes concernant des opérations de blanchiment de capitaux :

- dispositions en matière de secret applicables aux activités et professions financières, en particulier le secret bancaire, pouvant être invoquées contre les autorités judiciaires, mais pas levées par elles, dans le cadre des enquêtes criminelles concernant des opérations de blanchiment de capitaux.

(v) Absence de système efficace de déclaration des transactions suspectes

11. Une règle fondamentale de tout système efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux est celle relative à l'aide que le secteur financier doit fournir pour détecter les transactions suspectes. Les quarante Recommandations prévoient nettement que les institutions financières doivent déclarer leurs "soupçons" aux autorités compétentes (Recommandation 15). Dans le cadre de la procédure d'évaluation mutuelle, les systèmes de déclaration des transactions inhabituelles ont été évalués comme étant conformes aux Recommandations. En conséquence, dans le cadre de l'exercice sur les juridictions non coopératives, dans le cas où un pays ou un territoire a établi un système de déclaration des transactions inhabituelles et non des transactions suspectes (comme cela est mentionné dans les quarante Recommandations), il ne saurait être considéré comme non coopératif seulement sur cette base, dès lors que ce système exige une déclaration pour toutes les transactions suspectes.

12. L'absence d'un système obligatoire et efficace pour la déclaration des transactions suspectes ou inhabituelles à l'autorité compétente, un tel système devant assurer la détection et la poursuite du blanchiment de capitaux, est une pratique préjudiciable. Les déclarations ne doivent pas être portées à l'attention des clients (Recommandation 17) et les parties déclarantes doivent être protégées des poursuites civiles ou pénales (Recommandation 16).

13. On peut aussi considérer comme préjudiciable le fait, d'une part, que l'autorité compétente ne cherche pas à savoir si les institutions financières respectent leurs obligations en matière de déclaration et, de l'autre, qu'aucune sanction pénale ou administrative ne soit prévue concernant l'obligation pour les institutions financières de déclarer les transactions suspectes ou inhabituelles.

B. Obstacles soulevés par d'autres secteurs de réglementation

14. Le droit commercial, notamment les dispositions concernant la constitution de sociétés et les trusts, revêt une importance vitale pour la lutte contre le blanchiment de l'argent. Ces dispositions peuvent faire obstacle à la prévention, à la détection et à la répression des activités criminelles. Les sociétés écrans et les propriétaires apparents ("nominee") sont des mécanismes largement utilisés pour blanchir les produits du crime et en particulier de la corruption (notamment pour établir des "caisses noires"). La possibilité pour les autorités compétentes d'obtenir et de partager des informations concernant l'identité des sociétés et de leur(s) propriétaire(s) véritable(s) est donc indispensable pour toutes les autorités responsables de la prévention et de la sanction des pratiques de blanchiment de capitaux.

(i) Inadéquation des règles de droit commercial pour l'enregistrement des entreprises et des personnes morales

15. L'inadéquation des moyens d'identification, d'enregistrement et de diffusion de l'information concernant les entreprises et les personnes morales (identité des directeurs, dispositions réglementant le pouvoir d'engager l'entité, etc.) a des conséquences négatives à plusieurs niveaux :

- elle peut sensiblement limiter la portée des informations dont peuvent bénéficier immédiatement les institutions financières pour identifier ceux de leurs clients qui sont des structures et des entités légales et elle limite aussi les informations dont disposent les autorités administratives et judiciaires pour mener leurs enquêtes ;
- de ce fait, elle peut sensiblement limiter la capacité des institutions financières d'exercer leur vigilance (en particulier en ce qui concerne l'identification des clients) et elle peut limiter les informations qui peuvent être fournies dans le cadre de la coopération internationale.

(ii) Absence d'identification du (des) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) des entreprises et des personnes morales (Recommandations 9 et 25)

16. Les obstacles à l'identification par les institutions financières des propriétaires-bénéficiaires et des administrateurs/directeurs d'une société ou des bénéficiaires des entreprises ou des personnes morales constituent des pratiques particulièrement préjudiciables : sont visées tous les types de personnes morales dont le(s) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) véritable(s) et les directeurs ne peuvent être identifiés. Les informations concernant les bénéficiaires doivent être recensées et mises à jour par les institutions financières et fournies aux organismes de réglementation financière et aux autorités judiciaires.

17. Les systèmes de réglementation ou autres permettant aux institutions financières de réaliser des transactions financières sans que soient connus le(s) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) de ces transactions, ou permettant à ceux-ci d'être représentés par un intermédiaire qui refuse de divulguer cette information, sans informer les autorités compétentes, doivent être considérés comme des pratiques préjudiciables.

C. Obstacles à la coopération internationale

(i) Au niveau administratif

18. Chaque pays ayant un centre financier large et ouvert devrait avoir mis en place des autorités administratives pour surveiller les activités financières dans chaque secteur ainsi qu'une autorité chargée de recevoir et d'analyser les déclarations concernant des transactions suspectes. Non seulement ce dispositif est nécessaire pour la politique anti-blanchiment nationale, mais il fournit aussi les bases nécessaires à une participation adéquate à la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de l'argent.

19. Lorsque les autorités administratives susmentionnées d'une juridiction donnée disposent d'informations qui sont officiellement demandées par d'autres juridictions, les premières devraient être en mesure d'échanger ces informations rapidement, sans conditions indûment restrictives (Recommandation 32). Les restrictions légitimes à la transmission d'informations peuvent être limitées, par exemple, aux suivantes :

- l'autorité requérante doit exercer des fonctions similaires à celles de l'autorité à laquelle la demande est adressée ;
- l'objectif et la portée des informations à utiliser devraient être précisés par l'autorité requérante, les informations transmises devant être traitées conformément à la portée de la demande ;
- l'autorité requérante devrait être assujettie aux mêmes obligations de secret professionnel ou administratif que l'autorité à laquelle la demande est adressée ;
- les échanges d'informations devraient être réciproques.

En tout état de cause, aucune restriction ne devrait être appliquée de mauvaise foi.

20. Eu égard à ces principes, les lois ou réglementations interdisant l'échange international d'informations entre les autorités administratives, ne prévoyant pas des canaux clairs pour l'échange d'informations ou subordonnant ces échanges à des conditions très restrictives doivent être considérées comme abusives. En outre, les lois ou réglementations qui interdisent aux autorités administratives compétentes de mener des enquêtes ou des investigations au nom ou pour le compte de leurs homologues étrangers lorsque celles-ci le demandent, peuvent être préjudiciables.

21. Une mauvaise volonté évidente pour répondre de façon constructive à ces demandes (c'est-à-dire le défaut de prise de mesures appropriées en temps voulu et les longs délais de réponse) est aussi une pratique préjudiciable.

22. Sont aussi préjudiciables les pratiques restreignant la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent entre les autorités de surveillance ou entre les URF pour l'analyse et l'investigation de transactions suspectes, en particulier au motif que ces transactions peuvent concerner des questions fiscales (excuse fiscale⁷). Le refus seulement sur cette base est une pratique préjudiciable pour la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent.

(ii) Au niveau judiciaire

23. L'incrimination du blanchiment de capitaux est la pierre angulaire de la politique anti-blanchiment. Elle est aussi indispensable à la participation à l'entraide judiciaire internationale dans ce domaine. Dans ces conditions, l'impuissance à incriminer le blanchiment des produits issus d'infractions graves (Recommandation 4) est un obstacle important à la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et par conséquent une pratique très préjudiciable. Comme cela est déclaré dans la Recommandation 4, chaque pays déterminera les infractions graves qui peuvent être considérées comme des infractions principales en matière de blanchiment de capitaux.

24. L'entraide judiciaire (Recommandations 36 à 40) devrait être accordée aussi rapidement et aussi complètement que possible, si elle est demandée de façon formelle. Les lois ou réglementations interdisant l'échange international d'informations entre les autorités

⁷ "L'excuse fiscale", telle que visée dans la note interprétative de la Recommandation 15.

judiciaires (notamment les réserves spécifiques formulées à propos des dispositions anti-blanchiment des traités ou dispositions d'entraide mutuelle par les pays qui ont signé un accord multilatéral) ou imposant des conditions très restrictives à l'échange d'informations sont des pratiques préjudiciables.

25. La réticence évidente à répondre de façon constructive à des demandes d'entraide judiciaire (par exemple, le défaut de prise de mesures appropriées en temps voulu, une longue attente avant de répondre) constitue une pratique préjudiciable.

26. La présence de données sur la fraude fiscale dans un cas de blanchiment des capitaux faisant l'objet d'une enquête judiciaire ne devrait pas inciter un pays à qui une information est demandée à refuser de coopérer. Le refus de coopérer au niveau judiciaire dans les cas impliquant des délits reconnus en tant que tels par la juridiction requise, en particulier au motif que des questions fiscales sont en cause, constitue une pratique préjudiciable pour la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent.

D. Inadéquation des ressources pour la prévention, la détection et la répression des activités de blanchiment de capitaux

(i) Insuffisance des ressources dans les secteurs public et privé

27. Une autre pratique préjudiciable est l'incapacité de fournir aux autorités administratives et judiciaires les ressources financières, humaines et techniques nécessaires pour assurer un contrôle adéquat et mener des enquêtes. L'insuffisance des ressources aura des conséquences directes et certainement dommageables sur la capacité de ces autorités de fournir une aide ou de participer efficacement à la coopération internationale.

28. Les pratiques préjudiciables liées à la limitation des ressources et contribuant à l'incompétence ou à la corruption des agents ne devraient pas concerner seulement les autorités gouvernementales, judiciaires ou de surveillance, mais aussi le personnel responsable de la mise en œuvre des lois anti-blanchiment dans le secteur des services financiers.

(ii) Absence d'une unité de renseignements financiers ou d'un mécanisme équivalent

29. Outre un système pour la déclaration des transactions suspectes, une autorité gouvernementale centralisée s'occupant expressément des contrôles anti-blanchiment et/ou de la mise en œuvre des mesures en place doit exister. En conséquence, l'absence d'unités centralisées (c'est-à-dire une unité de renseignements financiers) ou d'un mécanisme équivalent pour la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations sur les transactions suspectes aux autorités compétentes est une pratique préjudiciable.

ANNEXE B

RÉSUMÉS DES RAPPORTS D'ÉVALUATIONS MUTUELLES EFFECTUÉES PAR LE COMITÉ RESTREINT SUR L'ÉVALUATION DES MESURES ANTI- BLANCHIMENT DE CAPITAUX (PC-R-EV)

SLOVENIE

1. L'équipe d'évaluateurs du PC-R-EV, accompagnée d'experts du Groupe d'action financière (GAFI), a effectué une visite en Slovénie du 7 au 10 avril 1998.
2. Bien que le taux de criminalité y soit inférieur à la moyenne européenne, sa position géographique avantageuse, la stabilité de son économie et son système financier développé font de la Slovénie un pays vulnérable face aux opérations de blanchiment de capitaux. On compte 28 banques en activité en Slovénie, dont quatre sont détenues en totalité ou en partie par des capitaux étrangers. Néanmoins, l'économie slovène est encore en grande partie basée sur des transactions en espèces. On considère que le trafic de stupéfiants, le vol organisé de voitures, l'escroquerie, la fraude fiscale, l'émigration clandestine, la contrebande et l'abus de pouvoir économique sont principalement responsables dans le pays d'importants produits illicites. Située sur l'un des grands axes traversant les Balkans, la Slovénie est considérée comme un pays de transit de stupéfiants, bien que des changements récents indiquent qu'elle se transforme aussi en pays de consommation de drogues. En Slovénie, les opérations de blanchiment de capitaux s'effectuent surtout aux stades du placement et de "l'empilage" et impliquent le recours à une grande diversité de techniques, à savoir l'emploi abusif de comptes ouverts pour des non-résidents auprès de banques slovènes et de codes S.W.I.F.T., les opérations sur devises, l'échanges d'espèces en jetons (dans les casinos), le transport de fonds vers d'autres pays, les transactions immobilières et les prêts adossés.
3. La Slovénie est en train de mettre en place un solide système de lutte contre le blanchiment des capitaux fondé sur les principes internationaux. Elle a ratifié à la fois la Convention de l'ONU de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. La loi concernant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe a été adoptée par le Parlement le 3 avril 1998.
4. La loi sur la prévention du blanchiment des capitaux (LPBC) a été adoptée en 1994 et est entrée en vigueur en 1995. Elle contient un large ensemble de mesures visant à mettre en évidence et à empêcher les activités de blanchiment des capitaux et elle peut être considérée comme le pivot du régime anti-blanchiment de la Slovénie. Le délit de blanchiment des capitaux est défini dans l'Article 252 du Code pénal entré en vigueur le 1er janvier 1995. Il concerne le blanchiment de produits "d'une valeur considérable", générés par toutes les infractions principales, même d'origine étrangère, à l'exception de la fraude fiscale "passive". Il est passible d'une peine maximale pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement si l'auteur du crime connaissait l'origine illicite des produits et jusqu'à deux ans de prison en cas de "négligence" (c'est-à-dire quand on "aurait du avoir connaissance" du caractère illicite des faits).
5. Compte tenu de la pratique interne et internationale, un projet de loi est actuellement examiné par le Parlement en vue de remplacer l'Article 252 du Code pénal par une définition plus large et plus complète du délit de blanchiment des capitaux. Celle-ci ne se limitera plus désormais à des faits qui se produisent "lors de l'accomplissement d'opérations bancaires, financières ou économiques", mais s'appliquera à toutes les infractions pénales susceptibles de générer des produits, y compris la fraude fiscale "passive". Les "produits d'une valeur considérable" ne seront plus qu'un élément d'appréciation (encore que dans ce cas la sanction sera plus sévère) et la définition visera expressément les personnes qui ont commis l'infraction principale.

6. La Slovénie a établi un système de confiscation des "objets utilisés ou destinés à être utilisés ou obtenus dans le cadre d'une infraction pénale". Cette disposition générale s'applique à toutes les infractions pénales et pas seulement au blanchiment des capitaux. Dans le système actuel de confiscation, c'est au ministère public qu'il appartient de prouver l'origine illicite des biens. En outre, une condamnation pour une infraction pénale (principale) est une condition préalable à toute confiscation. Le système n'est pas encore aussi efficace que cela serait souhaitable au niveau de la saisie et de la confiscation et il en va de même des dispositions légales applicables. Les dispositions en matière de confiscation vont être modifiées et les propositions d'amendement sont en cours d'examen au Parlement, leur but étant de les rendre entièrement conformes à la Convention 141 du Conseil de l'Europe. Les amendements proposés permettront la saisie et la confiscation de bien même dans les cas où la procédure pénale a été suspendue ou lorsque la personne accusée est décédée au cours du procès. Cette procédure de confiscation sera distincte des principales poursuites pénales. Les amendements permettront également à la police d'obtenir une ordonnance d'immobilisation (de la part du magistrat instructeur) pendant l'enquête préliminaire.

7. Au niveau international, la Slovénie échange des informations avec plusieurs autorités étrangères sur la base de la réciprocité dans les cas de blanchiment de capitaux. Elle a aussi conclu plusieurs accords bilatéraux avec d'autres pays concernant l'entraide judiciaire dans les affaires criminelles. Elle est aussi partie à plusieurs conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine du droit pénal, y compris la Convention européenne sur l'extradition. Cependant, sa capacité de fournir une aide sera renforcée par la ratification de la Convention européenne sur l'entraide judiciaire.

8. La loi sur la prévention du blanchiment des capitaux (LPBC) de 1994 oblige les entreprises financières et non financières ainsi que les autorités de surveillance à déclarer toutes les transactions suspectes et toutes les transactions monétaires supérieures à 3 600 000 SIT au Bureau de la prévention du blanchiment des capitaux (BPBC). Ce Bureau est devenu opérationnel en décembre 1994. Il exerce en outre d'importants pouvoirs de surveillance et de coordination dans les cas relatifs au blanchiment des capitaux. L'obligation de déclaration est complétée par une disposition de la loi selon laquelle c'est un délit de caractère administratif pour une entité ou un individu couvert par la loi de ne pas déclarer les données au Bureau, c'est à dire par exemple les données sur le blanchiment des capitaux. Au cours de la période 1995-1997, le BPBC a traité 166 cas, dont 28 ont été renvoyés pour enquête aux autorités chargées de l'application de la loi. Alors que le système de déclaration fonctionne relativement bien, il y a manifestement un déséquilibre au niveau de son application. La plupart des déclarations proviennent des banques et des établissements de crédit. On n'a recensé qu'une seule déclaration venant des casinos et la bourse des valeurs est totalement inactive dans ce domaine.

9. Etabli au sein du Ministère des finances, le BPBC a des pouvoirs étendus et joue un rôle central dans la stratégie anti-blanchiment de la Slovénie en évaluant et en analysant les déclarations d'opérations suspectes, en lançant des enquêtes et en prenant des initiatives en matière de sensibilisation et de formation. Le BPBC est attaché à la coopération internationale et échange activement des informations avec ses homologues étrangers. Cependant, il doit être renforcé au moyen d'une augmentation de ses ressources financières - tout comme l'ensemble du régime anti-blanchiment - alors que son rôle de supervision, exercé en parallèle avec la Banque de Slovénie, doit être clarifié.

10. Les mesures anti-blanchiment en place dans le secteur financier sont fondées sur la LPBC et les orientations du BPBC. La LPBC, conformément aux recommandations du GAFI, contient des dispositions spéciales qui exigent des entités ou de toutes les personnes travaillant dans des entreprises financières et non financières énumérées par la loi d'instituer des procédures sur l'identification des clients, la tenue des registres, la supervision et les contrôles internes et la formation du personnel.

11. Globalement, la Slovénie a établi une structure juridique et institutionnelle saine, qui semble bien fonctionner. Les réalisations jusqu'ici sont prometteuses, encore qu'aucune affaire n'ait été pour le

moment été examinée par les tribunaux, particulièrement en ce qui concerne la preuve du délit principal. La faible quantité d'informations communiquées par les institutions financières non bancaires et les institutions financières bancaires est un problème qui devrait être traité et une surveillance plus efficace devrait être appliquée, en évitant de trop compter sur le BPBC. Les autorités slovènes ont déjà mis en évidence certains problèmes dans la législation actuelle et prennent les mesures qui s'imposent. La nouvelle définition du blanchiment des capitaux, plus brève, et la révision des dispositions concernant la confiscation et les saisies renforceront encore son régime anti-blanchiment qui peut s'adapter aux nouvelles circonstances, y compris la suppression des contrôles de change dans le proche avenir. En outre, la loi sur la responsabilité des personnes morales pour des délits d'ordre pénal sera la dernière pierre à l'arsenal de mesures juridiques disponibles contre les sociétés engagées dans des activités illégales. En outre, certaines autres améliorations indiquées dans le rapport, comme d'éventuels amendements à la LPBC sur des questions particulières et d'autres déjà mentionnées, devraient être prises en compte.

CHYPRE

12. L'équipe d'évaluateurs du PC-R-EV, accompagnée d'experts du Groupe d'action financière (GAFI) et d'un examinateur de l'Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS), a effectué une visite à Chypre du 27 au 30 avril 1998. Les examinateurs n'ont pas pu se rendre dans la partie septentrionale de l'île, qui tout en étant placée sous la souveraineté des autorités chypriotes, échappe à leur contrôle effectif depuis 1974. Les autorités chypriotes se sont déclarées gravement préoccupées de la situation qui existe dans cette partie de l'île.

13. Rapportée aux normes internationales, la criminalité à Chypre est relativement faible. Il n'existe aucune tradition de production de stupéfiants et la consommation y est limitée. La vulnérabilité de Chypre face aux activités de blanchiment de l'argent à l'échelle internationale tient au fait que le pays est géographiquement proche de certaines régions productrices de stupéfiants. En outre, Chypre dispose d'un secteur financier national et offshore attrayant. On compte plus de 37 unités bancaires dans le secteur offshore et on estime à plus de 30 000 le nombre de sociétés offshore qui ont été enregistrées à Chypre depuis 1975. C'est essentiellement grâce à la technique des virements successifs que ce secteur peut être utilisé pour le blanchiment de l'argent, celui-ci étant rendu plus difficile au niveau du placement par l'existence d'une réglementation en matière de changes, le rôle relativement limité des opérations en espèces dans l'économie chypriote et l'absence de bureaux de change indépendants et de casinos.

14. Chypre a signé et ratifié à la fois la Convention de l'ONU de 1988 sur le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne) et la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits de crime. La loi sur la prévention et la répression des activités de blanchiment de l'argent de 1996 constitue le principal texte législatif actuel, qui a annulé et remplacé la loi de 1992 sur la confiscation des produits du trafic de stupéfiants et de substances psychotropes. Cette loi établit un cadre juridique complet, qui n'a rien à envier au cadre juridique mis en place dans des pays qui sont membres du GAFI. L'impressionnante structure judiciaire qu'elle prévoit est fondée sur les normes anti-blanchiment existant actuellement au niveau international et est considérablement en avance par rapport à celle de tout autre pays de sa sous-région géographique. La définition du blanchiment des capitaux s'inspire fortement de l'Article 6 de la Convention du Conseil de l'Europe et va encore plus loin que celle-ci ne l'exige : elle concerne à la fois les cas où l'accusé savait et les cas où il aurait du savoir que les biens en question constituaient des produits du crime. Elle couvre aussi le blanchiment des revenus des propres activités criminelles de l'accusé. Peu importe que le délit principal ait été ou non jugé par les tribunaux chypriotes. Chypre a érigé en infraction pénale le blanchiment des produits de toute une série de délits principaux (auxquels ont été ajoutés d'autres délits par la loi [modifiée] de 1998 sur la prévention et la suppression des activités de blanchiment de l'argent). La loi s'applique aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales. Il existe un système pour la confiscation des produits tirés des infractions qui prévoit l'inversion de la charge de la preuve pour

l'évaluation du profit. Bien que le bilan soit impressionnant en ce qui concerne la réponse aux demandes internationales de saisie et d'autres formes d'aide, il faudrait que les dispositions en matière de séquestre et de confiscation soient utilisées de façon plus appropriée au niveau national.

15. La coopération internationale repose sur des bases saines. Chypre est partie aux deux principales conventions multilatérales et a conclu des arrangements bilatéraux avec d'autres pays. Elle est également partie à plusieurs conventions du Conseil de l'Europe. Ce dispositif pourrait être encore renforcé par la ratification de la Convention sur l'entraide judiciaire. Une des conséquences de l'approche consistant à établir une liste des délits principaux en matière de blanchiment de capitaux est que Chypre ne peut pas fournir toute l'aide demandée pour certains délits, comme la fraude fiscale, qui ne figurent pas sur la liste.

16. La loi de 1996 fait obligations aux entreprises financières et aux autorités de contrôle de signaler au Service de lutte contre le blanchiment de l'argent (qui est devenu opérationnel en décembre 1996) ou à la police les opérations suspectes et autres indices d'activités de blanchiment de l'argent. En outre, une disposition de la loi incrimine également le fait de ne pas avoir divulgué des informations ou des soupçons concernant un cas de blanchiment de l'argent lorsque les informations pertinentes ont été obtenues dans le cadre d'une activité professionnelle indépendante ou salariée.

17. Le Service de lutte contre le blanchiment de l'argent comprend neuf personnes détachées par le Procureur général, la police et l'administration des douanes, bien qu'aucune d'entre elles ne se consacre à plein temps à la lutte contre le blanchiment de l'argent. Elles peuvent néanmoins accorder la priorité à cette mission. Le Service joue un rôle critique dans la stratégie anti-blanchiment de Chypre - évaluant et analysant les rapports sur les transactions suspectes, menant des enquêtes, donnant des directives et lançant des initiatives de sensibilisation et de formation. Il doit être renforcé au moyen d'une augmentation de ses ressources, de façon qu'au moins certains de ses membres (y compris son chef) puissent se consacrer à plein temps à leur fonction anti-blanchiment, en particulier la prévention. Il gagnerait aussi en efficacité s'il disposait de davantage d'informations statistiques et analytiques et nommait du personnel pour procéder à l'analyse stratégique, opérationnelle et tactique des données. Il doit pouvoir accéder rapidement aux statistiques complètes sur le niveau et la dispersion des rapports sur les transactions suspectes dans le secteur bancaire, dont la Banque centrale aura connaissance sur une base mensuelle. Il est particulièrement important que l'ampleur véritable de la menace de blanchiment de capitaux dans le secteur offshore fasse l'objet d'une analyse détaillée.

18. Dans le secteur financier, les mesures anti-blanchiment reposent sur des directives prudentes (la Banque centrale a beaucoup fait dans ce domaine) ainsi que sur une large structure de surveillance. La loi de 1996, conformément aux recommandations du GAFI, contient des dispositions spéciales, qui exigent que toute personne ayant des activités financières définissent des procédures concernant l'identification des clients, la tenue des registres, le contrôle et la surveillance internes et la formation du personnel.

19. Des procédures formelles sont maintenant, semble-t-il, bien en place dans le secteur bancaire, mais la déclaration par les banques des transactions suspectes est très inégale. Le nombre limité de déclarations reçues des banques au moment de la visite concernait essentiellement le secteur des banques nationales. Aucune institution financière pertinente autre que les banques n'a signalé de transactions suspectes au Service. Le Service, la Banque centrale et d'autres organismes de surveillance ont donc encore beaucoup à faire pour sensibiliser davantage l'opinion à la législation anti-blanchiment et pour suivre le respect de cette législation par les entreprises financières. Il serait utile de promulguer de nouvelles directives concernant les transactions qui, dans le contexte local, peuvent être considérées comme suspectes, ces directives étant le fruit de consultations et d'une coordination entre les diverses parties prenantes au régime anti-blanchiment (en particulier le Service et la Banque centrale).

20. On attend beaucoup de la nouvelle Autorité consultative contre le blanchiment de l'argent, qui est chargée de rassembler régulièrement le large éventail d'acteurs du gouvernement et du secteur privé. Il

lui appartient de coordonner la stratégie générale de Chypre face à la menace de blanchiment de capitaux et d'évaluer, sur la base de données analytiques détaillées, le succès de cette stratégie.

21. Globalement, Chypre doit être félicitée de l'excellence de sa structure juridique. Le pays a aujourd'hui la possibilité d'aller plus loin et de mettre en place un système anti-blanchiment totalement efficace et opérationnel pouvant s'adapter à l'évolution des circonstances, y compris la suppression probable des contrôles de change dans le proche avenir.

REPUBLIQUE TCHEQUE

22. Une équipe d'évaluateurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'action financière (GAFI), a effectué une visite en République tchèque du 18 au 21 mai 1998.

23. Au cœur d'une région se prêtant depuis toujours à la circulation des biens et des personnes, la République tchèque attire des groupes d'Europe de l'Est s'adonnant à la criminalité organisée, qui y font transiter des marchandises et substances interdites ainsi que les produits illicites de la criminalité. On voit également des groupes de ce type se constituer au niveau national. Les autorités prennent sans cesse de nouvelles mesures pour limiter les versements en espèces, mais l'économie tchèque reste en très grande partie basée sur des transactions en espèces. Ajouté au fait que le pays compte un très grand nombre de banques et autres institutions financières, ce type d'opérations rend le pays vulnérable face aux activités de blanchiment pouvant se produire aux niveaux des investissements, des virements successifs et de l'intégration. Les possibilités d'activités de ce type sont multipliées par l'existence d'un grand nombre de bureaux de change et par les compagnies d'assurances. Les résidents peuvent ouvrir un compte sur livret anonyme (au porteur) dont les opérations sont libellées uniquement en monnaie locale. Neuf millions environ de ces comptes ont été ouverts auprès de banques tchèques.

24. Les priorités des autorités tchèques en matière de blanchiment de l'argent sont les suivantes : prévention, dépistage et poursuites judiciaires ; et respect des obligations découlant des instruments internationaux. Par suite, la Loi N° 61/1996 (Mesures contre la légalisation des produits du crime) est entrée en vigueur le 1er juillet 1996. Entre autres dispositions, cette loi fait obligation aux banques et autres institutions financières de signaler les "transactions inhabituelles" au service approprié du Ministère des finances, qui a été désigné par décret comme Service de l'analyse financière (SAF). La loi définit la "légalisation des produits" en des termes très voisins de ceux utilisés pour définir les infractions de blanchiment dans la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (Convention de Vienne) et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, adoptée en 1990 par le Conseil de l'Europe (Convention de Strasbourg) - encore que la Loi en question n'institue pas d'infractions de blanchiment de l'argent. La Loi impose à toutes les institutions financières, entre autres, l'obligation d'identifier les clients qui effectuent des opérations portant sur plus de 500.000 couronnes tchèques (environ 15.625 dollars des États-Unis), alors que la Loi sur les activités bancaires est plus stricte : les clients doivent être identifiés lorsqu'ils effectuent une opération d'un montant supérieur à 100.000 couronnes (environ 3125 dollars). La loi stipule également que les renseignements sur l'identité des clients doivent être conservés pendant 10 ans et que le paiement au client doit être retardé de 24 heures à compter de la réception par le SAF d'un rapport signalant une transaction inhabituelle si l'exécution du paiement en question risque d'entraver le processus de récupération des produits (ce délai peut être prorogé de 48 heures). Conformément aux normes internationales, la loi dispose également que toute réclamation en dommages-intérêts engage la responsabilité de l'État. Par ailleurs, la loi fait obligation à toutes les institutions financières de formuler et de mettre à exécution un système de règles, procédures et contrôles internes pour prévenir le blanchiment de l'argent. Dans le cadre de ce système, elles doivent désigner une personne chargée de rester en contact régulier avec le Ministère des finances, bien que ce point de contact n'ait pas toutes les attributions de l'agent chargé de faire respecter les règles anti-blanchiment dont il est question dans les recommandations du GAFI.

25. La République tchèque a montré qu'elle était déterminée à participer à la lutte contre le blanchiment de l'argent en signant et en ratifiant la Convention de Vienne et la Convention de Strasbourg. Elle a également ratifié la Convention européenne d'extradition et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Elle négocie actuellement des traités bilatéraux d'entraide judiciaire avec d'autres pays.

26. Les autorités tchèques ont précisé que les Articles 251, 251a et 252 du Code pénal visaient les infractions de blanchiment de l'argent, regroupées sous la rubrique générale "participation". Ces infractions découlent toutes d'une activité criminelle au sens large. S'agissant de l'infraction principale, qui peut donner lieu à poursuites dans certaines affaires de blanchiment de l'argent, les évaluateurs ont considéré qu'elle était plutôt assimilable à la "manipulation et [à la] réception" de marchandises volées. Ils ont appris qu'en 1997, 1967 personnes avaient été inculpées en vertu des Articles 251 et 1129 avaient été condamnées, mais on ignore le nombre d'affaires ayant eu un rapport avec le blanchiment de l'argent. Il semble que l'Article 251a, adopté en 1995, concerne le blanchiment de l'argent, mais le libellé en est moins spécifique que celui de la Loi 61/1996. En 1995, 1996 et 1997, 18, 7 et 14 personnes ont été condamnées en vertu de l'Article 251a. L'intention délictueuse peut être inférée des circonstances extérieures et la conviction des autorités tchèques selon laquelle une personne qui veut ignorer l'origine des produits peut être poursuivie avec succès en vertu de l'Article 251 ou 251a n'est pas automatiquement partagée par les évaluateurs. L'Article 252 a été présenté comme permettant de sanctionner le blanchiment de l'argent en invoquant la négligence. Quarante-quatre accusés ont été condamnés en vertu de cette disposition en 1997. Ces trois infractions appellent une évaluation poussée afin de déterminer dans quelle mesure elles constituent un régime de poursuites complet. Il est vrai que l'interprétation qu'en donnent les tribunaux peut avoir un grand poids, mais les évaluateurs se montreraient moins sceptiques si l'infraction ou les infractions de blanchiment de l'argent étai(en)t plus étroitement liée(s) à la définition de la "légalisation des produits" utilisée dans la Loi 61/1996. Le cadre pénal gagnerait en logique, conviction et uniformité si l'on se réclamait d'un ensemble complet de dispositions législatives spécialement conçu pour traiter de tous les aspects de l'infraction pénale du blanchiment de l'argent (définition, sanction et intention ; il serait précisé que le lieu où l'infraction principale est commise n'a aucune importance ; et l'auto-blanchiment).

27. Les dispositions légales concernant la confiscation et les mesures conservatoires ont leurs limites. En particulier, au lieu de considérer la perte de biens par confiscation comme une peine de substitution, ce qui semble être le cas, il faudrait en faire plus expressément une mesure venant en complément de la sanction principale et visant à confisquer les produits du crime. Une disposition plus précise concernant la confiscation de valeurs pourrait également figurer dans les amendements en préparation.

28. La Loi 61/1996 comporte beaucoup de dispositions satisfaisantes, mais on n'y trouve pas de régime détaillé concernant la prévention de l'utilisation du secteur financier aux fins du blanchiment de l'argent. Il faudrait compléter les dispositions existantes (telles que celles qui concernent les points de contact) pour que la pratique puisse être mise en conformité avec les recommandations du GAFI. Il convient également de prendre des mesures juridiques préventives dans les domaines suivants : obligations en matière d'enregistrement des transactions ; formation théorique et pratique ; disposition relative à l'identification du propriétaire bénéficiaire ; disposition suivant laquelle le secret professionnel ne crée pas d'obstacles à la divulgation du titulaire d'un compte ou du bénéficiaire d'une transaction ; et une disposition autorisant la notification des transactions que l'institution financière refuse d'exécuter. Il faudrait uniformiser les seuils à partir desquels les clients doivent être identifiés. La République tchèque devrait également cesser d'offrir des comptes sur livret au porteur et transformer progressivement les comptes déjà ouverts en comptes ordinaires, conformément aux recommandations pertinentes du GAFI et à la Directive de la CE.

29. En outre, il faut combler un vide de la loi en vigueur, à savoir instituer les organes de contrôle des activités de blanchiment de l'argent. Les autorités de tutelle que sont la Banque nationale tchèque (BNT) ou la Commission des valeurs mobilières devraient être chargées de vérifier dans quelle mesure les personnes dont elles ont la responsabilité respectent les dispositions de la Loi 61/96. Lorsqu'elles n'y sont pas autorisées, la loi devrait être complétée en conséquence. Par la suite, ces instances de

contrôle devraient instituer des programmes de vérification et d'inspection des systèmes et procédures de lutte contre le blanchiment de l'argent. Elles devraient, en consultation avec le SAF, publier des notes d'orientation qui seraient en quelque sorte des indicateurs d'alerte facilitant la détection et la déclaration des transactions inhabituelles.

30. Le nombre d'instruments internationaux signés et ratifiés en un laps de temps assez court est impressionnant, mais des incertitudes subsistent au niveau des dispositions juridiques nationales permettant à la République tchèque d'honorer ses engagements internationaux.

31. Les évaluateurs considèrent que les autorités tchèques auraient intérêt à faire le bilan du cadre juridique existant afin de répertorier les sources potentielles de difficultés et d'étudier les moyens de lever ces difficultés.

32. Dans la lutte contre le blanchiment de l'argent, la création du SAF est un atout de poids. Il est membre du Groupe d'Egmont et a accès à l'information présentée sur son site Web protégé. Entre le moment où il a été créé et celui où le questionnaire d'évaluation mutuelle a été rempli, le SAF a reçu 1139 rapports concernant des transactions inhabituelles (dont 1062 envoyés par des banques, 33 par des institutions financières autres que des banques et 44 par des institutions non financières). Au cours des 18 mois précédents, 300 seulement des rapports reçus avaient été finalisés et 15 seulement d'entre eux avaient été transmis à la police pour enquête. Au moment où la visite a été effectuée, le SAF avait ramené l'arriéré à 350 dossiers. Il a une idée très précise des problèmes qui l'assaillent, mais il a besoin de ressources supplémentaires, ce d'autant qu'il doit, au surplus, s'occuper de formation, répondre aux institutions financières et résoudre les questions du faible nombre de transactions inhabituelles signalées par les institutions financières et du nombre inégal de rapports envoyés par les différentes banques. On considère que les difficultés qu'il rencontre dans l'analyse des rapports sur les transactions inhabituelles ont un caractère systémique. Il ne peut procéder qu'à une analyse limitée car il n'a pas accès à l'heure actuelle à certaines informations pertinentes. Il a besoin d'avoir accès aux informations fiscales et douanières. Il pourrait améliorer son efficacité si on lui donnait à la fois des compétences financières et des compétences en matière de répression (pour l'aider à gérer les renseignements secrets et les affaires prioritaires).

33. L'éparpillement nuit actuellement aux différents organes chargés de la lutte anti-blanchiment. Le système pourrait être plus performant si on améliorait la coordination et si l'on sensibilisait les intéressés à la menace que le blanchiment de l'argent fait courir à tous les secteurs : on pourrait peut-être, dans cet ordre d'idées, créer un véritable organe de coordination de la lutte contre le blanchiment de l'argent, qui mettrait en œuvre une approche stratégique des principes devant régir la lutte contre le blanchiment de l'argent et des problèmes que celle-ci pose.

34. En s'attaquant maintenant à ces problèmes, la République tchèque peut faire à nouveau la preuve de son attachement à la cause de la lutte contre le blanchiment de l'argent et à la création d'un régime anti-blanchiment efficace.

SLOVAQUIE

35. Une équipe d'évaluation du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'action financière (GAFI), s'est rendue du 16 au 19 juin 1998 en République slovaque.

36. La criminalité est, en République slovaque, du même ordre que dans d'autres pays. Celle des affaires soulève le problème le plus grave. Les infractions principales les plus courantes – par exemple le commerce illicite, la fraude fiscale, le vol, l'abus de confiance et l'escroquerie – sont liées au processus de privatisation. La Slovaquie étant un pays de transit, le problème du trafic des stupéfiants se pose en permanence. Le fait que les paiements se font encore pour une bonne part en espèces, ainsi que l'existence d'établissements bancaires ou financiers (de casinos et de maisons de

jeux, aussi), rendent la République slovaque vulnérable au stade du placement des capitaux à blanchir. Des possibilités se présentent également aux stades de l'empilage et de l'intégration grâce à l'achat de biens immobiliers et par le biais de compagnies d'assurance. Les résidents ou non-résidents peuvent détenir des livrets d'épargne anonymes en couronnes slovaques (SKK), épargne dont le volume a cependant chuté de 57 % en août 1997 à 30 % en août 1998.

37. La République slovaque a été l'un des premiers pays d'Europe centrale et orientale à légiférer en 1994 en la matière. Après l'avoir expérimentée pendant quatre ans, les autorités slovaques sont conscientes de la nécessité de modifier cette loi, tâche dont se charge une commission présidée par le ministère de l'Intérieur. La loi n° 249/94 instaure dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux des devoirs et des obligations incombant pour l'essentiel, à l'heure actuelle, aux banques. Aux termes de son article 5, toutes les personnes physiques et morales sont tenues de contribuer à la prévention du blanchiment des produits du crime en prêtant leur assistance aux forces de l'ordre, les banques ayant plus spécialement pour obligations d'établir, de tenir et d'actualiser des dossiers concernant les différentes modalités et méthodes utilisées pour blanchir ces produits, et d'élaborer, de mettre en œuvre et à jour des programmes conçus en vue de cette même prévention, en particulier dans le domaine de la formation en cours d'emploi. La loi n° 249/94 fait ensuite une distinction entre le devoir général d'informer prévu à l'article 6 et le devoir de déclarer. L'article 6 impose à toutes sortes de personnes engagées dans les affaires l'obligation d'informer le ministère public ou la police de tout soupçon de blanchiment des produits du crime ; toutefois, en l'absence de précisions de bonne source sur la signification du terme, la plupart des personnes interprètent le mot soupçon comme signifiant que cette obligation ne s'impose qu'une fois que des éléments de preuve sont disponibles. Les statistiques figurant dans les rapports rédigés au titre de cet article ne sont pas rassemblées et analysées. L'article 7 fait obligation aux banques de dénoncer à la police toutes les opérations bancaires suspectes, lesquelles sont énumérées dans le décret n° 181/97 (entré en vigueur le 1^{er} juillet 1997). La plupart des autorités slovaques considèrent que cette liste est plus indicative qu'exhaustive, encore faudrait-il lever tout doute à ce sujet. Les autorités slovaques projettent, initiative dont il faut se réjouir, de compléter l'article 7 afin d'y englober les établissements financiers non bancaires. Le secteur non bancaire doit être obligé de faire part de ses soupçons. Il s'agit de faire entrer d'urgence dans le champ d'application de l'article 7, en particulier, les casinos, transporteurs de fonds, bureaux de change, compagnies d'assurance, négociants en titres et agences immobilières. Il conviendrait d'envisager d'élargir la portée de l'obligation inscrite dans l'article 7 afin d'y englober toutes les institutions financières non bancaires et autres personnes physiques ou morales exerçant des activités quasi financières. Les autorités slovaques voudront sans doute, au cours de leur étude, déterminer si l'article 6 n'a pas perdu de son utilité et si son objet ne pourrait être intégré dans une obligation plus vaste de déclaration fondée sur la suspicion. Si l'article 6 devait être conservé, il faudrait préciser sa rédaction. La loi n° 249/94 institue aussi des obligations non assorties de sanctions administratives (dans le cas des banques qui s'abstiennent de déclarer ou d'autres personnes qui ne s'acquittent pas de leurs obligations). Un système de sanctions administratives servant d'assises aux obligations juridiques serait nécessaire.

38. La République slovaque a signé et a ratifié en 1993 la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, de 1988 (Convention de Vienne). Elle est également partie à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Elle n'a pas encore adhéré, mais elle compte le faire sous peu, à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, de 1990 (Convention de Strasbourg).

39. La loi n° 249/94 n'institue pas d'infractions pénales. Le Code pénal a toutefois été modifié et complété d'un nouvel article 252 mentionnant clairement que le blanchiment des produits du crime constitue une infraction. Il n'existe pas de liste d'infractions principales. Toute activité criminelle, au sens large, y compris éventuellement la fraude fiscale peut constituer une infraction principale pour le blanchiment. Les examinateurs ont appris que les juridictions slovaques peuvent poursuivre les auteurs d'une telle infraction même quand elle a été commise à l'étranger. Elle peut aussi avoir été perpétrée par l'auteur de l'infraction principale. L'article 252 s'applique également à ceux qui s'associent pour commettre l'infraction ou qui sont impliqués dans des délits non réalisés. Les examinateurs ont été

informés du fait que l'infraction créée par l'article 252 doit être imputable à un acte délibéré et que l'intention délictueuse peut se déduire des circonstances de l'affaire, encore qu'ils doivent aussi s'occuper du facteur mental avant de se convaincre que des poursuites peuvent être engagées contre un prévenu ayant délibérément fermé les yeux sur l'origine des produits du crime. L'infraction ne peut être commise par négligence, aussi conviendrait-il d'envisager de légiférer sur le blanchiment de l'argent par négligence. La limite de SKK 300 000 est plutôt un obstacle. Peut-être n'est-elle pas à la mesure du « schtroumpage » et en général constitue une difficulté supplémentaire à l'action publique. Si elle était supprimée, il ne serait plus nécessaire de faire fond sur l'article 251, qui s'applique plutôt au recel des objets volés, et n'est peut-être pas bien indiqué, au demeurant, pour combattre le blanchiment de l'argent de la drogue. Une action pénale aurait été engagée, en vertu de l'article 252, contre 12 prévenus en 1997 et 10 en 1998 ; deux condamnations ont été prononcées.

40. Les dispositions légales concernant la confiscation et les mesures conservatoires ont leurs limites. En particulier, au lieu de considérer la perte de biens par confiscation comme une peine de substitution, ce qui semble être le cas, il faudrait en faire plus expressément une mesure venant en complément de la sanction principale et visant à confisquer les produits du crime. Une disposition plus précise concernant la confiscation de valeurs pourrait également figurer dans les amendements en préparation.

41. A l'heure actuelle, la République slovaque ne peut donner suite aux décisions d'Etats étrangers en matière de confiscation. De même, il est entendu qu'il n'est actuellement pas possible de répondre favorablement à des demandes internationales en vue de la prise de mesures conservatoires. La législation pertinente doit être modifiée et mise en accord avec les articles 11 à 17 de la Convention de Strasbourg. A ce jour, aucune demande internationale d'entraide judiciaire n'a été faite ou reçue.

42. Depuis que les banques sont obligées de rendre compte des opérations suspectes (à partir du 1^{er} juillet 1997), 197 cas ont été signalés. Le Service de renseignements financiers, chargé d'analyser les rapports, a facilement accès aux informations détenues par la police, ainsi qu'à d'autres registres et bases de données. Considérant qu'il s'agissait là d'un élément de son rôle de formateur, il a demandé aux banques dans quelle mesure chacune d'entre elles se pliait à cette obligation. En général, les forces de l'ordre s'acquittent bien de leur mission dans les limites imposées par la législation en vigueur. Les méthodes sont en place, les enquêtes et le dépistage sont fermement assis. Il s'agit maintenant pour les autorités de police slovaques de collaborer efficacement avec le secteur financier pour obtenir des résultats à long terme. Fournir une information satisfaisante en retour aux banques revêt à cet égard une importance critique (pour les banques privées comme pour la Banque nationale).

43. La loi n° 249/94 n'exige pas des établissements bancaires et des institutions financières non bancaires, ni même de la Banque nationale de Slovaquie, qu'ils contrôlent l'identité de leurs clients. La loi sur les banques exige néanmoins que celles-ci appliquent des règles d'identification. La Banque nationale de Slovaquie s'attache de son plein gré à se conformer à l'obligation juridique de vérification de l'identité. Il faudra légiférer pour que les établissements bancaires et financiers non bancaires (et la Banque nationale) soient juridiquement obligés de vérifier l'identité de la ou des personnes au nom desquelles un compte est ouvert ou une opération est faite, y compris, dans le cas des entités juridiques, la vérification de l'identité aussi bien des propriétaires que des usufruitiers du compte d'une société. Des indications doivent être données sur la façon d'identifier les clients. La République slovaque devrait cesser de délivrer des livrets d'épargne au porteur et les transformer peu à peu en des comptes normaux afin de se conformer entièrement aux recommandations pertinentes du GAFI et à la directive de la Commission européenne. Il est nécessaire d'instituer (et d'étendre à toutes les institutions financières non bancaires) l'obligation de tenir des archives complètes (aussi bien des données sur le contrôle de l'identité que des relevés des transactions). Les banques ont nommé des responsables des déclarations aux autorités, mais ils n'assument pas tous les mêmes responsabilités. Leur rôle et leurs responsabilités devraient être précisés par une loi ou un décret calqué sur la recommandation pertinente du GAFI.

44. La Banque nationale de Slovaquie applique un système strict de contrôle et d'autorisation d'exercer, bien qu'elle ne procède pas sur place à des visites pour déterminer si les banques s'acquittent de leurs obligations, consacrées par la loi n° 249/94 et le décret n° 181/97, concernant le blanchiment des

capitaux. C'est ce qui lui est recommandé. Il semble, bien que le ministère des Finances ait la même compétence, que le pouvoir de la Banque nationale de Slovaquie de surveiller les banques soit généralement reconnu. Que ce soit encore utile est contesté. C'est au ministère des Finances qu'il incombe de contrôler les compagnies d'assurance, le marché des capitaux et les institutions financières non bancaires, y compris les casinos. Les examinateurs ont constaté que ce ministère aborde sous un angle très restrictif le contrôle de ces entreprises et qu'il devrait être habilité autant que de besoin à s'assurer qu'elles se conforment aux obligations que leur impose la loi en matière de lutte contre le blanchiment.

45. Avant leur visite, les examinateurs s'étaient inquiétés de bruits propagés par les médias, selon lesquels les autorités slovaques auraient déclaré qu'aucune question au sujet de leur identité et de la provenance de leurs fonds ne serait posée à ceux qui investiraient dans les obligations d'Etat au porteur. Après s'être rendus sur place, les examinateurs ont appris des autorités que les banques émettrices vérifient l'identité des investisseurs. Bien que les examinateurs ne puissent confirmer ou démentir qu'une telle déclaration ait été faite, les articles parus dans la presse paraissent contredire ce que l'équipe d'évaluation pense que la Slovaquie essaie de réaliser pour combattre le blanchiment des capitaux.

46. Tous les participants ayant affaire aux problèmes antiblanchiment doivent concevoir dans une perspective plus large la menace du blanchiment. Pour éviter le cloisonnement des responsabilités, les autorités slovaques voudront peut-être envisager de créer un organe de coordination rationnel dont les membres se réuniraient pour mettre en commun l'expérience acquise et rendre tous les secteurs attentifs à ce problème. Il se peut que le ministère de l'Intérieur soit le mieux placé pour diriger cet effort, aidé en cela par la bonne préparation du terrain effectuée par le SRF.

47. La République slovaque a réalisé des progrès notables dans l'élaboration de son système antiblanchiment. En élargissant l'application de la loi au-delà des banques et en remédiant aux lacunes de la loi, dont elle est très consciente, elle pourra améliorer ce système jusqu'au point où il satisfera entièrement aux normes internationales.

MALTE

48. Une équipe d'évaluateurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'action financière (GAFI) et d'un évaluateur de l'Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS) a effectué une visite à Malte du 15 au 18 septembre 1998.

49. Par rapport à ce que l'on constate au niveau international, la criminalité est faible à Malte. Le trafic des stupéfiants et la fraude sont la source principale des produits illicites. A l'heure actuelle, la forme la plus fréquente de blanchiment des capitaux est le fait de trafiquants de drogue locaux qui utilisent les banques locales pour blanchir les produits de leur activité criminelle à Malte. L'année 1988 a vu la création d'un secteur offshore comprenant des banques et des sociétés. Mais par la suite, en 1994, il a été décidé de procéder à l'élimination graduelle de toutes les opérations offshore d'ici à la fin de 2004. Cependant, aussi longtemps que ce secteur ne sera pas définitivement supprimé, il restera un maillon faible dans la lutte contre les activités de blanchiment à moins que la mise en place d'une surveillance effective n'en réduise la vulnérabilité.

50. Le Gouvernement maltais estime que la lutte anti-blanchiment ne sera efficace qu'en recourant à des initiatives de coopération et de coordination dans le cadre d'une stratégie internationale. Cette considération inspire toutes les mesures prises pour lutter contre le blanchiment des capitaux. La mise en conformité de la législation avec les normes et obligations internationales bénéficie donc d'une priorité élevée. Malte a signé et ratifié la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (Convention de Vienne). Le cadre juridique mis en place satisfait largement aux exigences de cette convention pour lutter contre le blanchiment des capitaux, considéré comme le principal problème interne en matière de trafic des stupéfiants. Le

blanchiment de l'argent de la drogue est puni par la loi en vertu des amendements à l'Ordonnance sur les stupéfiants dangereux de 1939 et de l'Ordonnance sur la profession médicale et les professions apparentées. Cette infraction est sanctionnée par une peine maximale de réclusion à vie ; de plus, la confiscation de tout bien d'une personne condamnée, réputé être le fruit d'une opération de blanchiment, peut être prononcée en sus de la peine d'emprisonnement. Malte n'avait ni signé ni ratifié la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime de 1990 (Convention de Strasbourg) à l'époque de la visite sur place¹. Néanmoins, avec la loi de 1994 sur la prévention du blanchiment des capitaux, Malte ne limite plus aux stupéfiants la définition des infractions principales de blanchiment. Il n'en reste pas moins que la liste de ces infractions est trop restrictive et devrait inclure pour le moins les principaux délits de fraude. La loi de 1994 définit le blanchiment dans le sens indiqué par la Convention de Vienne. Elle inclut le blanchiment des produits. Que l'infraction principale soit ou non de la compétence des juridictions pénales maltaises n'entre pas en ligne de compte. Cependant la loi ne s'applique pas directement aux personnes morales car le droit maltais ne reconnaît pas la responsabilité des sociétés. L'introduction de la pleine et entière responsabilité pénale des personnes morales améliorerait le système et permettrait d'étendre le régime de la confiscation. Cependant, il existe des dispositions énergiques permettant de bloquer les actifs et les biens durant l'instruction pénale (dispositions que les autorités maltaises appliquent avec succès), et de procéder à la confiscation d'actifs et de valeurs à la suite d'une condamnation. Là encore, tout bien sur lequel la personne condamnée exerce un contrôle est assimilé à un produit. Bien que le dispositif juridique soit de bonne facture, il est encore difficile pour le moment de se prononcer sur son efficacité générale. Six affaires ont été portées devant les tribunaux depuis 1996 mais aucune de ces actions pénales n'est arrivée à son terme. Les autorités maltaises se sont déclarées disposées à modifier les textes à la lumière de l'expérience une fois ces affaires jugées.

51. Malte a ratifié, en 1994, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et, en 1996, la Convention européenne d'extradition. En outre, les autorités ont négocié ou sont en train de négocier un nombre appréciable d'accords bilatéraux. Cela dit, la liste restrictive d'infractions principales fait obstacle à une coopération internationale pleine et entière. Elle limite également la gamme des mesures provisoires qui peuvent être prononcées ainsi que les possibilités d'exécution des jugements de confiscation à la demande de pays tiers. Les jugements de confiscation rendus dans des pays tiers peuvent cependant être exécutés à condition qu'il existe une infraction correspondante à Malte.

52. Les règles de 1994 sur la prévention du blanchiment des capitaux visent de manière évidente le système financier et imposent des obligations d'identification, de tenue de registres, de formation et de déclaration des transactions suspectes, conformément aux recommandations du GAFI. Il existe une structure de surveillance solide, composée de la Banque centrale, du Centre des services financiers de Malte (MFSC) et de la Bourse de Malte, à laquelle s'est joint depuis peu le Bureau des jeux, chargé des casinos. Des notes d'orientation très détaillées, émanant pour la plupart de la Banque centrale, encadrent ce mécanisme de surveillance. Récemment, un organisme dont l'importance ne cesse de croître, le Joint Steering Committee, réunissant des représentants de la Banque centrale, des contrôleurs financiers, les autorités répressives et le bureau du procureur général, s'est attelé à la tâche d'harmoniser toutes ces notes d'orientation.

53. Le service d'inspection sur place de la Banque centrale est très volontariste. Il en est de même des inspections sur place visant les compagnies d'assurance et les sociétés d'investissement. Le secteur financier suit très largement les recommandations du GAFI. Cependant, bien que l'ouverture de comptes de porteur ne soit plus autorisée, quelques comptes antérieurs à 1994 subsistent. Même si les soldes de ces comptes sont modiques (des contrôles directs d'identification sont en place pour les nouvelles transactions), ils devront être peu à peu éliminés. Les secteurs onshore et offshore ont recours à des sociétés nommées agissant pour le compte de propriétaires bénéficiaires non résidents. Bien que Malte ait pris des mesures rigoureuses pour prévenir les risques, ce système n'est pas

¹. Le 5 novembre 1998 (après la visite sur place), Malte a signé la Convention de Strasbourg relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

entièrement conforme aux recommandations du GAFI, relatives à l'identification des propriétaires ultimes des sociétés dont les actions sont détenues par les sociétés nominées. Pour une cohérence sans faille dans l'application des recommandations et pour des motifs de transparence, un examen de la situation de ces sociétés renforcerait la lutte anti-blanchiment.

54. Le système de déclaration des transactions suspectes est opérationnel et des copies des rapports de déclaration sont communiquées aux autorités de surveillance concernées ainsi qu'à la police. Pourtant, ces rapports sont peu nombreux (vingt-huit depuis 1995, dont vingt et un émanant de banques onshore et un seul d'un établissement financier non bancaire).

55. Il est d'une importance capitale que le Joint Steering Committee suive en permanence la situation concernant le nombre et la portée des déclarations. Il y aurait beaucoup à gagner à créer, pour une dépense assez modeste, une unité financière de renseignement (UFR) dotée de moyens suffisants pour répondre aux besoins locaux, qui pourrait approfondir la coopération déjà existante avec le secteur financier (notamment en faisant plus de formation et de rétroinformation). Rendre obligatoire la déclaration, jusqu'ici facultative, des entrées de liquidités et autres instruments négociables au porteur permettrait d'améliorer l'efficacité de la répression et d'impliquer davantage l'Administration des douanes.

56. Dans l'ensemble, Malte s'est doté d'une base solide, susceptible de se muer en un système anti-blanchiment pleinement opérationnel. Ce processus pourrait être renforcé en pérennisant le Joint Steering Committee, qui serait alors officiellement chargé de la supervision stratégique de l'action maltaise de lutte contre le blanchiment des capitaux.

HONGRIE

57. Une équipe d'examineurs du PC-R-EV, accompagnés de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI), s'est rendue en Hongrie du 12 au 16 octobre 1998.

58. La Hongrie, située au cœur du continent européen, occupe une position stratégique entre l'Est et l'Ouest. Ses moyens modernes de communications et de transports facilitent l'accès et le transit des réseaux traditionnels de contrebande, tels que celui de la « Route des Balkans ». Le taux de criminalité en Hongrie a considérablement progressé depuis la transition. Les groupes de criminalité organisée sont présents dans ce pays et deviennent de plus en plus puissants ; on pense qu'ils sont impliqués dans le blanchiment de capitaux. L'économie hongroise repose encore, dans une large mesure, sur des opérations au comptant, ainsi les voitures de luxe et l'immobilier que l'on achète souvent en espèces. La vulnérabilité de la Hongrie au blanchiment de capitaux se situe aux trois niveaux des investissements, de l'empilage (technique des virements successifs) et de l'intégration. Au niveau des investissements, les banques hongroises et ses 20² casinos et 2000 bureaux de change sont exposés au danger du blanchiment d'espèces. Dans le secteur non-financier, seuls les casinos font l'objet d'une surveillance dans le cadre de la lutte anti-blanchiment. On sait qu'il y a en Hongrie des cas de blanchiment de produits d'activités illicites commises à l'étranger, sans qu'on connaisse toutefois l'ampleur exacte du phénomène. Les livrets d'épargne anonymes et au porteur, en forints hongrois (HUF) et utilisables uniquement pour effectuer des dépôts et des retraits d'espèces, peuvent être détenus par des Hongrois comme par des ressortissants étrangers. Bien que ces livrets soient au porteur, les transactions au comptant de plus de 2 millions d'HUF³ doivent obligatoirement faire intervenir l'identification du client en vertu de la législation anti-blanchiment.

² Les autorités hongroises ont indiqué que ce chiffre n'est plus que de 15.

³ Il faut compter environ 220 HUF pour 1 US \$.

59. Les principaux objectifs de la stratégie et des politiques anti-blanchiment du gouvernement hongrois consistent à renforcer l'intégration du pays sur les marchés financiers et sur les marchés de capitaux du monde entier, afin d'attirer davantage d'investissements étrangers, à protéger la Hongrie contre le blanchiment de capitaux et la fraude internationale et à encourager l'adoption de techniques modernes de gestion de l'argent et la dématérialisation de la monnaie. La Hongrie, consciente des dangers qui la menacent, a vigoureusement réagi au cours des cinq dernières années en se dotant d'une infrastructure nouvelle de lutte contre la délinquance financière et le blanchiment de capitaux. La législation anti-blanchiment et la stratégie préventive correspondante sont entrées en vigueur le 8 mai 1994, avec l'application de la loi XXIV de 1994 sur la prévention et la répression du blanchiment de capitaux et le décret gouvernemental n°74/1994. Un Service du renseignement financier (FIU) a été créé (le SLBC), de même qu'un dispositif de signalement des transactions suspectes (RTS) a été mis en place. En outre, avant l'évaluation, les autorités hongroises avaient d'ores et déjà reconnu la nécessité d'adopter nouvelles mesures concrètes dans un certain nombre de domaines, notamment des modifications législatives.

60. La Hongrie n'a pas encore ratifié la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime de 1990 [la Convention de Strasbourg] ni la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 [la Convention de Vienne⁴]. Cependant, l'Article 303 du Code pénal, adopté en 1994 érige en délit le fait de dissimuler, d'employer ou d'utiliser des actifs pécuniaires découlant de toute une série de nouvelles infractions graves, qui s'ajoutent à celles concernant le trafic de drogues. Est également passible de poursuites quiconque dissimule, manipule, vend ou effectue des opérations financières et bancaires avec des actifs ou l'équivalent de leur valeur dont il connaît l'origine illicite. Est assimilée à une infraction principale toute infraction punissable de plus de 5 années de réclusion. Si le blanchiment de capitaux est effectué dans le cadre d'une entreprise ou d'une organisation criminelle ou par des individus en situation de confiance, les peines sont plus lourdes encore. Il existe actuellement un certain nombre de projets de modifications, notamment l'ajout de la corruption à la liste des infractions principales et l'abaissement du seuil général pour englober toute infraction punissable d'une peine de 5 années ou plus⁵. Il s'agit là de mesures positives. Les examinateurs estiment cependant qu'il convient également de se poser la question de savoir si la liste couvre effectivement toutes les infractions génératrices de produits illicites importants en Hongrie.

61. Aucune condamnation en vertu de cet Article 303 n'a encore été prononcée. Certains ont semblé indiqué que l'infraction avait été trop étroitement définie pour qu'on puisse l'utiliser pour obtenir une condamnation. Il conviendrait que les différents ministères se consultent d'urgence pour examiner la question de la preuve en cas d'infraction de blanchiment de capitaux et réfléchir à une autre démarche, moins complexe et fondée peut-être sur la Convention de Strasbourg, qui assimile à une infraction principale « toute infraction pénale à la suite de laquelle des produits sont générés et susceptibles de devenir l'objet d'une infraction ».

62. Il faudrait également envisager la notion de blanchiment de capitaux par négligence et de blanchiment de « fonds propres ». La mise en œuvre d'une notion de responsabilité pénale de l'entreprise mérite d'être étudiée de près.

63. Le dispositif actuel en matière de confiscation, reposant à la fois sur des notions liées au bien et à sa valeur, est extrêmement complexe et n'est pas obligatoire en toutes circonstances ; enfin, il prévoit

⁴ Les autorités hongroises ont indiqué que le texte de ratification de la Convention de Vienne des Nations Unies avait été adopté suite à l'inspection sur place, le 6.11.98 et qu'il était entré en vigueur le 14.11.98.

⁵ Les autorités hongroises ont indiqué que la législation portant modification de l'Article 303 pour ajouter la corruption, sous ses formes hongroises ou internationales, à la liste des délits et abaisser le seuil général pour englober toute infraction punie d'une peine de 5 années de réclusion ou plus avait été adoptée le 21.12.98 et qu'elle était entrée en vigueur le 1.3.99.

diverses exceptions. Il semble que la confiscation ne soit ordonnée que dans une petite minorité de cas donnant lieu à l'obtention de produits illicites. Nous avons cru comprendre que des textes législatifs étaient en cours de préparation, qui visent à renforcer l'élément obligatoire du système actuel et à mettre un terme à la possibilité de se soustraire au processus en effectuant un transfert à des tierces parties. Il conviendrait que ces modifications soient adoptées dans les meilleurs délais⁶. Les discussions ont par ailleurs révélé que l'éventail des mesures provisoires disponibles était, en pratique, insuffisant. Il conviendrait d'engager de toute urgence une étude pour faire en sorte que la Hongrie dispose d'une gamme complète de mesures provisoires, qu'elle puisse effectivement faire appliquer dans la pratique.⁷

64. D'une manière générale, la structure législative et administrative mise en place par la Hongrie s'agissant de la coopération judiciaire internationale semble solide, surtout à la lumière de la loi de 1996 sur l'entraide juridique internationale en matière pénale. Toutefois, il conviendrait d'accélérer le processus de ratification des Conventions de Vienne⁸ et de Strasbourg, afin que la Hongrie puisse faire appliquer les ordonnances de confiscation prononcées par le tribunal d'un pays étranger⁹ et apporter une coopération efficace et opportune dans tous les domaines (ou en bénéficier elle-même).

65. Il faudrait un certain nombre d'améliorations pour rendre plus efficace le dispositif de prévention. En particulier, il conviendrait de revoir les règles actuelles en matière d'identification des clients. Les examinateurs recommandent notamment d'interdire les dépôts d'épargne au porteur et la conversion des livrets d'épargne anonymes en livrets ordinaires assujettis aux règles habituelles d'identification du client au moment de l'ouverture du compte. La loi XXIV de 1994 stipule que les institutions financières doivent obtenir l'identité des clients lors des transactions au comptant d'un montant de plus de 2 millions d'HUF. Les autorités hongroises devraient envisager de renforcer le dispositif pour imposer cette identification lors de l'ouverture d'un compte, d'opérations ponctuelles, au comptant ou non, supérieures au seuil réglementaire ou d'une série de transactions liées dont les clients veillent à ce qu'elles ne dépassent pas le seuil pour tenter de se soustraire à l'obligation d'identification. Les documents, dossiers et détails relatifs à toutes les transactions effectuées devraient être conservés pendant une période équivalente à celle prescrite dans la loi pour les transactions au comptant. En cas de doute quant à la question de savoir si le client agit en son propre nom, il est recommandé d'obliger les institutions financières à vérifier son identité ou celle des personnes au nom desquelles le compte est ouvert ou la transaction menée ; dans le cas des personnes morales, cela supposerait donc de vérifier à la fois l'identité à la fois des propriétaires déclarés et effectifs d'un compte de société, ainsi que celle des administrateurs. Il devrait être obligatoire de demander et de conserver les documents présentés par les clients pour prouver leur identité au moment de l'ouverture d'un compte ou dans le cadre de toute autre relation d'affaires.

66. En vertu du système hongrois, la lutte contre le blanchiment de capitaux par les organismes de contrôle compétents s'effectue en trois étapes : il y a d'abord l'élaboration par la police de directives confidentielles destinées aux organes de contrôle, puis la publication par lesdits organes de règles modèles à l'intention des instances qu'ils supervisent et fondées sur les directives de la Police et enfin, l'approbation par les organes de contrôle des règles internes élaborées par les instances supervisées en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux. Les examinateurs n'ont pas réussi à déterminer si les institutions en question avaient ou non développé les règles modèles elles-mêmes. Certaines personnes interrogées ont fait part aux examinateurs de leurs inquiétudes quant au manque d'équité des règles du jeu s'agissant du respect des dispositions législatives de lutte contre le blanchiment. Les

⁶ Les autorités hongroises ont indiqué que ces modifications avaient été adoptées par la loi 87/98 le 21.12.98 et qu'elles étaient entrées en vigueur le 1.3.99.

⁷ Les autorités hongroises ont indiqué que l'Ordonnance de sécurité, Article 107A de la loi I du Code de procédure pénale de 1973 avait été promulguée le 1.3.99 et qu'elle était entrée en vigueur.

⁸ Voir la note de bas de page n° 3.

⁹ Les autorités hongroises ont indiqué que la loi 87-98 contenant une disposition sur l'effet des verdicts étrangers avait été promulguée le 21.12.98 et qu'elle était entrée en vigueur le 1.3.99.

examineurs estiment que les règles modèles comme les directives d'orientation devraient être revues. A cette occasion, les autorités hongroises pourraient se poser la question de savoir si ce système en trois étapes constitue vraiment le moyen le plus efficace d'orienter l'action générale des pouvoirs publics et de répondre au souci des institutions financières s'agissant du manque d'équité dans les règles du jeu en matière de respect des mesures de lutte contre le blanchiment.

67. Quoi qu'il en soit, les examineurs jugent le dispositif de surveillance actuel beaucoup trop passif et estiment qu'il conviendrait de faire en sorte qu'il ne traite pas uniquement des seules considérations de respect formel de la réglementation. Le rôle, les responsabilités et les pouvoirs des organes de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment devraient être revus : il faudrait que ces instances prennent une part active à la vérification du respect effectif des obligations des banques et autres institutions financières en matière de lutte contre le blanchiment.

68. Entre 1994 et la date à laquelle a été rempli le questionnaire d'évaluation mutuelle, le SLBC avait reçu 2200 rapports de transactions suspectes, dont 2146 émanaient de banques, 4 de bureaux de change, 37 d'institutions financières, 5 de casinos et 8 de compagnies d'assurances. Si les banques représentent environ 95 % du total, la moitié de ces rapports transmis par les banques provenaient de deux banques commerciales. On peut donc constater qu'il existe un dispositif officiel de signalement des transactions suspectes mais qu'il ne fonctionne pas efficacement. En effet, il n'a donné lieu pour l'instant qu'à 3 enquêtes de longue durée et à aucune condamnation. Si les examineurs ont été impressionnés par le professionnalisme de l'équipe du SLBC (débordée étant donné ses effectifs), ils estiment que la Hongrie compte peut-être un peu trop sur les RTS (rapports de transactions suspectes) pour déclencher des enquêtes pour blanchiment de capitaux. Les autorités hongroises pourraient envisager de mettre en œuvre une politique de répression plus dynamique.

69. Les examineurs estiment nécessaire que tous les acteurs de la lutte contre le blanchiment se penchent ensemble sur la question de savoir pourquoi le dispositif de RTS fonctionne aussi mal. Le secteur privé, en particulier, semble éprouver quelque difficulté face à la notion de « transactions suspectes ». De l'avis des examineurs, les institutions surveillées ont besoin de directives plus pratiques (fondées sur l'expérience hongroise et élaborées par les organes de contrôle de concert avec le SLBC) s'agissant de l'identification des transactions suspectes dans chaque secteur, de plus de formation et de davantage d'échos de la part des instances de contrôle. Une fois que des directives plus concrètes auront été élaborées et publiées par les organes de contrôle, il leur faudra le soutien d'un programme structuré mis en place par le SLBC pour expliquer au secteur privé ce qui lui est demandé et pour quelles raisons. On devrait ainsi renforcer la confiance mutuelle et la compréhension entre force publique et secteur privé.

70. Les examineurs se par ailleurs déclarés préoccupés par la fragmentation du système, qui manque par ailleurs d'un lieu centralisé capable de concentrer des efforts disparates, de fournir des orientations et de rendre des comptes. Si l'on veut que le SLBC puisse jouer un rôle de locomotive pour le système dans son ensemble, il faudra que ses ressources humaines soient considérablement renforcées, qu'il soit correctement financé et équipé et qu'il soit doté enfin d'une meilleure capacité analytique.

71. Il faudrait par ailleurs coordonner la réflexion à un niveau stratégique sur la menace que constitue le blanchiment de capitaux pour tous les secteurs. Ainsi, il est proposé de mettre sur pied un organe de coordination, à un niveau suffisamment élevé et qui ait la capacité et l'autorité voulues pour analyser périodiquement le fonctionnement du système et mettre en œuvre, le cas échéant, les modifications nécessaires.

72. Par conséquent, les examineurs considèrent que les autorités hongroises doivent, dès à présent, faire le bilan des dispositifs, mécanismes et dispositions juridiques existants en matière de lutte contre le blanchiment. Si un grand nombre des éléments d'un système efficace de lutte contre le blanchiment des capitaux sont en place, il faudrait des mesures positives dans chacun des secteurs en

vue d'élaborer un système qui, dans son ensemble, est pour effet d'obvier aux dangers qui menacent la Hongrie.

LITUANIE

73. Une équipe d'examineurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'action financière (GAFI), s'est rendue en Lituanie du 24 au 27 novembre 1998.

74. Le processus de transition vers l'économie de marché engagé par la Lituanie depuis 1990 s'est accompagné d'une progression de la criminalité. Le trafic de stupéfiants, en particulier, a pratiquement doublé depuis 1995. Des groupes nationaux du crime organisé se sont aussi constitués dans le pays. Ces groupes opèrent aux niveaux national et international et ont fréquemment recours au blanchiment de capitaux. En outre, on sait que des groupes du crime organisé étrangers blanchissent de l'argent en Lituanie. Le blanchiment de capitaux est donc considéré comme une menace réelle pour le système financier en développement de la Lituanie, qui est vulnérable au stade du placement, de l'empilage et de l'intégration. Les autorités lituaniennes considèrent que c'est actuellement le secteur bancaire qui est le plus concerné, mais elles reconnaissent que d'autres établissements financiers non bancaires et le secteur immobilier risquent aussi d'être de plus en plus touchés.

75. Trois objectifs ont été identifiés. Le premier consiste à encourager la coopération avec les institutions des autres pays et les organisations internationales. Le deuxième est d'adapter le système juridique en fonction des règles de l'Union européenne et des normes internationales. Dans cette optique, la Lituanie a montré sa détermination à prendre les premières mesures importantes pour combattre le blanchiment de capitaux. Elle a signé, et ratifié en 1995, la Convention N°141 du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (Convention de Strasbourg). Elle a signé et ratifié la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne), qui est entrée en vigueur en 1998. La Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux [Loi VIII-275] est entrée en vigueur le 1er janvier 1998. Elle a été modifiée peu avant la visite de l'équipe d'experts eu égard à l'expérience. Le troisième objectif de la politique de la Lituanie consiste à assurer la coordination au niveau interne entre les diverses institutions responsables des questions de blanchiment de capitaux. A cette fin, une unité de renseignement financier a été créée -- la Division de la prévention du blanchiment de capitaux -- qui est un organe indépendant au sein du Département de la police financière. Cette unité a un rôle analytique et réglementaire et est aussi chargée de réaliser des enquêtes.

76. Une nouvelle disposition du Code pénal, concernant expressément l'incrimination du blanchiment de capitaux (Article 326), est entrée en vigueur en juillet 1997. L'Article 326 (qui prévoit des peines de base de 3 à 7 ans d'emprisonnement et de 5 à 8 ans en cas de circonstances aggravantes) a l'avantage de ne pas être lié à une infraction principale particulière. Les autorités lituaniennes considèrent qu'elles sont compétentes même lorsque l'infraction principale est commise à l'étranger et que des poursuites pour un délit de blanchiment des capitaux peuvent être engagées contre l'auteur de l'infraction principale. Le blanchiment de capitaux est défini à des fins pénales de la manière suivante : "Transactions réalisées avec des capitaux acquis dans le cadre d'activités criminelles ou utilisation de capitaux acquis de façon criminelle dans le cadre d'activités commerciales ou économiques en vue de cacher ou de légaliser ces capitaux ... ". Ce libellé n'est pas aussi large que celui utilisé dans la Loi VIII-275. L'Article 326 semble être étroitement axé sur les activités directement associées à la vie financière ou commerciale. Outre qu'elle peut limiter les poursuites contre le délit de blanchiment de capitaux au niveau interne, cette définition pourrait poser des problèmes à la Lituanie en ce qui concerne les demandes d'extradition déposées par des pays où le délit de blanchiment de capitaux est plus largement défini. Une modification visant à reprendre le libellé utilisé dans les textes internationaux existants est recommandée.

77. Il faudrait aussi envisager d'introduire la notion de blanchiment de capitaux par négligence et d'incriminer l'absence de déclaration d'une opération monétaire suspecte ou d'autres opérations monétaires soumises à l'obligation de déclaration. Il a été noté que le concept de responsabilité pénale des sociétés est à l'étude, ce qui est encourageant.

78. La confiscation de biens (ou de sommes monétaires correspondant à leur valeur) est prévue dans l'Article 35 du Code pénal. La confiscation est une *sanction* supplémentaire appliquée de façon obligatoire aux biens qu'ils aient été légalement acquis ou non. Elle est appliquée aux biens après une condamnation dans un large éventail d'infractions graves. Les examinateurs considèrent que ce régime gagnerait à être réexaminé afin de s'assurer qu'il existe un cadre juridique précis de mesures provisoires et de mesures de confiscation visant les *produits* du crime, telles qu'envisagées dans la Convention de Strasbourg.

79. La Lituanie a pris plusieurs mesures pour pouvoir coopérer au niveau international. Outre qu'elle est partie à la Convention de Strasbourg et à la Convention de Vienne, elle est aussi partie à plusieurs autres instruments multilatéraux importants, y compris la Convention européenne de 1959 sur l'entraide judiciaire et son premier Protocole. Une série d'accords généraux d'entraide judiciaire sont entrés en vigueur ou entreront bientôt en vigueur. Bien qu'aucune demande d'entraide judiciaire dans le domaine du blanchiment de capitaux n'ait été reçue, les autorités lituaniennes considèrent que les Articles 194 et 195 du Code de procédure pénale prévoient un éventail de mesures provisoires qui peuvent être utilisées au nom des gouvernements étrangers. Elles considèrent également qu'en utilisant l'Article 35 elles peuvent appliquer les décisions de confiscation des produits du crime prises par des autorités étrangères, y compris les décisions concernant la confiscation de valeurs. Ces dispositions n'ont pas encore été testées. En tout état de cause, les autorités lituaniennes doivent prendre des dispositions juridiques pour mettre en œuvre les décisions civiles de confiscation et envisager des mesures pour assurer le partage avec les autres pays des biens confisqués.

80. Le régime de prévention repose sur les obligations d'identification et de déclaration. Des règles de base exigeant l'identification du client et le maintien de registres s'appliquent pour les établissements financiers et de crédit lorsque des *opérations monétaires* sont réalisées qui s'élèvent à plus de 50 000 litai¹⁰. Il est recommandé que les établissements financiers et de crédit soient clairement tenus de vérifier l'identité des titulaires enregistrés et des titulaires réels des comptes des sociétés ainsi que d'identifier les administrateurs des sociétés, comme envisagé dans les Recommandations du GAFI et la Directive de la CE. Les autorités lituaniennes devraient s'assurer que tous les établissements financiers gardent pendant au moins cinq ans tous les dossiers requis à des fins de preuve tant pour les transactions en espèces que les autres transactions. Des directives devraient être données aux établissements financiers et de crédit concernant leurs obligations en matière d'identification et de garde de registres dans le cas de transferts de fonds par les systèmes de paiement électroniques. Des directives claires devraient aussi être données à tous les organismes compétents pour qu'ils conservent des exemplaires des documents permettant d'identifier les clients pendant au moins cinq ans après la fermeture du compte.

81. Aux termes de l'Article 8 de la Loi VIII-275, les établissements financiers et de crédit, les notaires et les personnes autorisées à établir des actes notariés sont tenus d'identifier le client lorsqu'ils soupçonnent que les opérations monétaires sont liées à un blanchiment de capitaux (quel que soit le montant en cause) et de communiquer ces informations à la police financière. Aux termes de l'Article 12 de la Loi VIII-275, les établissements financiers et de crédit, les notaires ou les personnes autorisées à établir des actes notariés sont aussi tenus d'identifier le client si les opérations monétaires concernent plus de 50 000 litai ainsi que de communiquer les données d'identification à la police financière. Ce seuil est ramené à 20 000 litai⁶ (5 000 dollars des États-Unis) lorsque l'opération

¹⁰ Soit l'équivalent de 12 500 dollars.

¹¹ Source : statistiques criminelles internationales – Andorre (Secrétariat Général d'Interpol), années 1995-1997.

monétaire en espèces suppose un seul échange d'une devise en une autre, ou à 10 000 litai (2 500 dollars) lorsque l'opération monétaire suppose une prime d'assurance.

82. Il est entendu que l'Article 8 concernant les obligations de déclaration couvre toutes les opérations financières suspectes (et pas seulement celles où des espèces sont en cause). Les examinateurs considèrent qu'il serait utile que les obligations prévues à l'Article 8 et à l'Article 12 s'appliquent à toutes les opérations financières pertinentes.

83. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, en janvier 1998, on a dénombré seulement 15 rapports sur des opérations suspectes au titre de l'Article 8. En revanche, 50 000 rapports ont été envoyés à la police financière aux termes de l'Article 12, ce qui a fait peser sur cet organisme une très lourde charge administrative. Les examinateurs sont d'avis qu'une plus grande priorité devrait être accordée aux obligations de déclaration des transactions suspectes aux termes de l'Article 8. Dans cette optique, les autorités lituaniennes devraient envisager d'étendre l'obligation de l'Article 8 aux autres entreprises non financières qui pourraient être vulnérables à des opérations de blanchiment de capitaux et étudier la possibilité de soumettre aussi à cette obligation les professionnels, y compris les comptables et les avocats en activité. La priorité, toutefois, en ce qui concerne la mise en œuvre de la Loi, devrait être de doter l'unité de renseignement financier des ressources nécessaires, tant en personnel qu'en technologie informatique, pour pouvoir gérer efficacement le système de déclaration.

84. Malgré l'important volume d'informations reçues par la police financière, seulement trois cas ont donné lieu à une enquête. Ces enquêtes de type fiscal n'ont pas été suscitées par le système de déclaration mais par d'autres sources d'information. En ce qui concerne les enquêtes, il est urgent d'aller au-delà des délits fiscaux et de mettre davantage l'accent sur d'autres aspects importants de la criminalité (comme le trafic de stupéfiants) générant des produits illicites. La police financière devrait être aussi légalement habilitée aux termes de la Loi VIII-275 à ordonner, eu égard aux circonstances existantes, la suspension d'une opération monétaire suspecte. L'unité de renseignement financier doit aussi établir des contacts encore plus étroits avec les autres unités de renseignement financier (tant sur le plan pénal que sur le plan administratif) et faire en sorte que les renseignements financiers soient régulièrement échangés. L'adoption d'un Mémoire d'accord faciliterait ce processus.

85. Les examinateurs considèrent que, globalement, un trop grand rôle est attribué à la police financière dans le dispositif anti-blanchiment de capitaux. Toutes les autres autorités considèrent que c'est à la police financière qu'incombe la fonction réglementaire en matière de blanchiment de capitaux. Or, cette dernière ne s'est jusqu'ici guère préoccupée de cette fonction car ses ressources sont très sollicitées pour la réalisation d'analyses et d'enquêtes. L'application des dispositions légales n'est donc que peu surveillée, voire pas surveillée du tout. Il faudrait envisager sérieusement de déterminer les autres autorités de surveillance qui pourraient exercer des responsabilités réglementaires dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux. Il faudrait ensuite établir d'urgence des programmes d'inspection interne des banques et des autres établissements financiers et de crédit ainsi que des entreprises concernées, et réaliser régulièrement ces inspections.

86. En décembre 1997, la Banque de Lituanie a publié une Résolution recommandant les méthodes à suivre dans le domaine de la prévention du blanchiment de capitaux à l'intention des établissements de *crédit*, qui complétait la Loi VIII-275. Cette résolution doit être élargie et s'applique également aux établissements financiers et aux autres entreprises pertinentes. En particulier, des directives pratiques et détaillées doivent être élaborées pour certaines parties du secteur financier afin de permettre la mise en évidence des opérations monétaires suspectes et de déterminer la pratique optimale pour s'acquitter des obligations découlant de la Loi anti-blanchiment, eu égard aux directives de base limitées déjà données. Il est recommandé que ces directives soient élaborées par la police financière, conjointement avec les autorités de surveillance. Par la suite, des programmes de formation et de sensibilisation doivent être réalisés dans tous les segments du secteur financier, pour le personnel à tous les niveaux, conjointement par la police financière et les autorités de surveillance. Des systèmes appropriés de rétroinformation doivent aussi être mis en place par la police fiscale pour encourager et développer la coopération dans le secteur privé.

87. Il est souhaitable qu'un groupe de travail soit établi et que sa présidence soit assurée par un responsable d'un niveau suffisant. Ce groupe de travail, composé de représentants de tous les acteurs concernés par le dispositif anti-blanchiment, serait chargé entre autres d'assurer le suivi régulier de l'efficacité de ce dispositif et de veiller à ce que les changements nécessaires, une fois mis en évidence, sont opérés.

88. Beaucoup a été fait dans un court laps de temps. De l'avis des évaluateurs, les autorités lituaniennes doivent maintenant se laisser le temps d'examiner l'ensemble des initiatives récentes puis de prendre les mesures correctrices qui s'imposent, afin de tirer parti de ce qui a déjà été accompli et de mettre en place un système anti-blanchiment efficace qui réponde aux normes internationales.

ANDORRE

89. La Principauté d'Andorre était le 8^e pays évalué par le Comité. L'équipe d'évaluation PC-R-EV, accompagnée par deux collègues du GAFI, a effectué une visite de 4 jours à Andorra La Vella du 22 au 25 mars 1999.

90. La Principauté d'Andorre est un petit pays (464 km²) qui se situe au cœur des Pyrénées, entre la France et l'Espagne et qui compte environ 65 800 habitants. Elle n'a accédé à la souveraineté qu'au cours de l'année 1993. Par sa situation géographique protégée, la quasi-absence d'impôts directs, la libre circulation de l'argent à travers ses frontières et son système financier relativement développé, l'Andorre est susceptible d'attirer des opérations du blanchiment d'argent.

91. Les évaluateurs souhaitent exprimer leur impression globale très positive concernant le régime anti-blanchiment d'Andorre. Ce régime se repose sur des bases solides, tant du point de vue pénal que réglementaire et les institutions responsables de la mise en œuvre du dispositif sont d'emblée motivées et convaincues de la nécessité d'un effort systématique contre le blanchiment d'argent. Il faut également souligner les résultats déjà produits par le système anti-blanchiment andorran et la détermination du Gouvernement d'Andorre de maintenir ce système aussi performant que possible.

92. La criminalité en général reste à un niveau inférieur au moyen européen et les statistiques criminelles policières¹² font état d'une légère baisse entre 1995 et 1997. Ainsi le nombre total d'infractions pénales a baissé de 2028 (1995) à 1937 (1997), en raison principalement de la diminution d'infractions en matière de stupéfiants. En revanche, le nombre d'escroqueries (de 88 à 173) et de vols à effraction (de 376 à 518) a sensiblement augmenté. Les sources importantes de l'argent sale sont essentiellement des infractions commises à l'étranger, dont le trafic de stupéfiants. La contrebande, incriminée récemment et impliquant souvent des groupes du crime organisé, en constitue probablement une aussi. L'escroquerie, le faux monnayage, la corruption et la fraude, notamment la fraude communautaire, sont également à mentionner parmi les délits de caractère économique détectés et qui pourraient générer des profits importants. La technique la plus utilisée par les blanchisseurs d'argent semble être le dépôt d'argent liquide dans des comptes bancaires andorrans. Bien que les affaires de blanchiment d'argent semblent très peu importantes, le Gouvernement d'Andorre est conscient que son système financier et des intermédiaires non-financiers peuvent être, et sont occasionnellement utilisés pour des opérations de blanchiment, par quelques trafiquants de drogue et par des groupes de crime organisé étrangers.

93. Les priorités de la politique anti-blanchiment d'Andorre sont la prévention, la répression pénale, la coordination entre tous les acteurs concernés et l'amélioration du cadre législatif et réglementaire. Les obligations de diligence sont établies par la loi du 11 mai 1995 sur « la protection du secret bancaire et la prévention du blanchiment d'argent et des valeurs résultant du crime », dont les principes avaient fait l'objet d'un Code de déontologie auto-imposé par l'Association des Banques

¹² Le Parlement d'Andorre a approuvé la loi de ratification concernant cette Convention le 22 avril 1999.

andorranes dès 1990. L'infraction du blanchiment d'argent a été introduite par le Code Pénal en juillet 1990 et partiellement modifiée par la loi de mai 1995. Cette loi impose aussi l'obligation d'identifier des clients, cette obligation étant limitée aux seuls établissements bancaires, lors de l'ouverture de compte bancaire, achat de valeurs, constitution de dépôt mobilier, virement de fonds, location de coffre fort ou toute autre opération assimilable à celles qui ont été énumérées. L'obligation n'est pas liée à un seuil déterminé. Les établissements bancaires sont en outre obligés de maintenir un registre d'identification des clients et de conserver la documentation relative à l'identité de leurs clients au moins pendant les cinq ans qui suivent la fin de leurs relations commerciales. La loi de mai 1995 établit également pour toute personne et institution, bancaire ou non, de déclarer toute opération présentant des indices rationnels de liens avec le blanchiment de capitaux auprès du juge de première instance (« Batlle »). Une copie de la déclaration, accompagnée des documents pertinents, doit être adressée à la Commission Supérieure des Finances (CSF), afin qu'elle vérifie l'accomplissement des obligations de l'établissement bancaire. Toutefois, la loi de mai 1995 impose également, en ce qui concerne spécifiquement l'activité bancaire, l'obligation de secret. L'Article 6 de cette loi précise que ces établissements ne pourront donner des informations relatives à leurs relations avec leurs clients, aux comptes ou dépôts de ces derniers que dans le cadre d'une procédure judiciaire et sur demande écrite d'un juge. La portée de cet Article 6 fait l'objet de controverses en matière civile. De fortes restrictions s'appliquent également lorsqu'une autorité étrangère demande des informations protégées par le secret bancaire en Andorre.

94. Les infractions de blanchiment d'argent se trouvent aux articles 145 – 146 (blanchiment simple et aggravé) et 303 (blanchiment par négligence) du Code Pénal. Les infractions principales du blanchiment ne peuvent être que le trafic de drogue, la séquestration, la vente illégale d'armes, le proxénétisme et le terrorisme. L'Article 147 du Code Pénal précise que l'infraction de blanchiment peut être constituée même si l'infraction principale a été commise à l'étranger, à condition que celle-ci soit pénalement sanctionnée par la loi andorrane. L'élément intentionnel retenu par l'Article 145 du Code Pénal est large puisque celui-ci vise non seulement le cas de celui qui a eu connaissance de l'origine des biens mais également le cas de celui qui «devait» connaître cette origine. Dans la pratique, sur une période de 4 ans (1995-1998) cinq affaires ont été renvoyées devant le « Tribunal de Corts » dont une a fait l'objet d'une ordonnance constatant l'extinction de l'action pénale pour cause de décès de l'inculpé et une autre d'une condamnation de l'inculpé mais qui a été frappée d'appel. Dans une troisième affaire, les inculpés ont été acquittés tandis que la quatrième est sur le point d'être jugée. Le cinquième dossier n'a pas encore été traité. Dix autres affaires sont actuellement en cours d'instruction et trois affaires sont sur le point d'être transmises par la Police au juge d'instruction.

95. Les évaluateurs ont noté que le nombre limité d'infractions retenues comme infractions d'origine peut être un obstacle tant à l'efficacité de la lutte contre le blanchiment à l'intérieur de la Principauté que dans la coopération internationale. Un avant-projet de loi a l'ambition d'élargir la définition du blanchiment par référence à l'activité d'organisation criminelle qui, selon les évaluateurs peut engendrer de nombreuses difficultés supplémentaires, sauf à donner une définition précise de la notion de criminalité organisée. Il semble dès lors plus judicieux d'utiliser une formule plus générale, comme par exemple celle dans la Convention de Strasbourg, faisant référence à toute infraction pénale en tant qu'infraction principale.

96. Le Code Pénal prévoit, à l'Article 37, alinéa 5 que « la confiscation des choses *utilisées* pour la commission du délit » peut être infligée – il s'agit donc d'une possibilité - comme peine accessoire, et cela tant aux personnes physiques que morales. Toutefois, en matière de blanchiment d'argent, la confiscation est expressément prévue par l'Article 147 du Code Pénal qui en fait une obligation pour toutes les sommes et valeurs liées au blanchiment. Les autorités de la Principauté expliquent que le caractère rudimentaire de ces dispositions ne pose pas de difficulté en pratique et font état à cet égard de quelques confiscations significatives dont l'une en l'absence de l'auteur de l'infraction, décédé. Toutefois, le Code de procédure pénale, tel que modifié par la loi du 10 décembre 1998, ne prévoit nullement des mesures provisoires (gel, saisie) ni des règles en matière de confiscation.

97. L'absence des traités multilatéraux mis en œuvre et celle d'une législation en matière de coopération internationale rend l'entraide et d'autres formes de coopération peu aisées à mettre en œuvre avec l'Andorre. Ainsi, en l'état de la législation actuellement en vigueur, les tribunaux andorrans ne sauraient donner une suite favorable à une confiscation prononcée par une juridiction étrangère, les jugements étrangers ne pouvant être appliqués en Principauté. C'est là un point particulièrement faible du dispositif. L'Andorre doit donc rapidement se doter d'un instrument juridique favorisant cette coopération et ratifier les instruments internationaux existants. Certes, les évaluateurs ont été informés que la Principauté s'apprête à ratifier les conventions de Vienne¹³ et de Strasbourg¹⁴.

98. En ce qui concerne les obligations de diligence, la loi de mai 1995 constitue un bon départ, mais elle ne s'applique en matière d'identification des clients, de conservation des documents etc. qu'aux établissements bancaires. Son champ doit donc être élargi à toutes institutions susceptibles de faciliter des opérations de blanchiment. De même, la loi devrait être révisée pour donner des compétences propres à l'INAF (Institut National Andorran des Finances) pour améliorer la supervision des institutions soumises à des obligations de diligence, notamment en matière de prévention du blanchiment d'argent.

99. L'existence des comptes numérotés préoccupe les évaluateurs. Il serait donc souhaitable, conformément aux normes internationales, que l'Andorre harmonise sa législation avec ces normes et supprime à terme les comptes numérotés. Dans le même esprit, l'identification du véritable bénéficiaire et la vérification de l'origine des fonds doivent être rendues obligatoires pour les personnes agissant en tant que fiduciaires, avocats et autres professionnels qui sont autorisés à réaliser directement certaines opérations financières, notamment des opérations de dépôts, pour le compte de clients dont eux seuls connaissent la véritable identité. En outre, il conviendrait de les inclure dans le champ d'application d'une disposition pénale future sanctionnant l'omission de déclaration de soupçon.

100. Il est très positif que les institutions bancaires ont bien accepté leurs responsabilités en matière de déclaration de soupçons, malgré les difficultés que cela entraîne (étant donné l'absence d'une unité de renseignements financiers – URF - dans le système, soumission des déclarations d'opération suspecte directement au juge). Toutefois, les évaluateurs ont été amenés à se demander si le faible nombre de déclarations de soupçons auprès des autorités judiciaires n'est pas dû, pour une part, à l'absence de disposition pénale venant directement sanctionner le défaut de déclaration de soupçons alors que par ailleurs, le non-respect du secret professionnel est pénalement et sévèrement sanctionné. Il semble dès lors souhaitable de rétablir cet équilibre en sanctionnant par le droit pénal l'omission, du moins intentionnelle, de déclaration de soupçon, conformément à la pratique d'un nombre d'Etats membres. Par ailleurs, le nombre de déclarations aux juges reste très limité (10 entre 1995 et 1998), pour diverses autres raisons, dont notamment la quasi-impossibilité de prouver que les fonds proviennent des infractions énumérées par l'Article 145 du Code Pénal, la dénonciation faite directement au juge, l'absence d'une liste d'indicateurs d'application générale et l'interprétation très restrictive de « soupçon ».

101. Les évaluateurs ont été informés que la Principauté d'Andorre a l'intention de se doter d'une nouvelle loi, portant notamment création une URF, élargissant les obligations de diligence au-delà du secteur bancaire, créant le fondement juridique pour la coopération pénale internationale et reformulant la définition du blanchiment d'argent. L'adoption et la mise en œuvre rapides de cette nouvelle loi semblent indispensable aux évaluateurs pour mettre au point un système anti-blanchiment performant en Andorre. En outre, la ratification prévue de la Convention de Vienne et de Strasbourg devrait permettre d'améliorer sensiblement la capacité d'Andorre à fournir l'assistance à des pays étrangers et, en particulier, d'exécuter des décisions de gel, de saisie et de confiscation.

¹³ Le Gouvernement d'Andorre a signé cette Convention le 7 mai 1999.

¹⁴ Les examinateurs ont été informés du fait que depuis leur visite sur le terrain, 138 notifications de transactions suspectes ont été reçues par l'Office, dont 43 ont été transmises au Procureur général.

102. En prenant ces mesures, l'Andorre fera preuve, encore une fois, de sa détermination de lutter d'une manière efficace contre le blanchiment d'argent et de sa volonté d'honorer ses engagements internationaux en la matière.

ROUMANIE

103. Une équipe d'examineurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI) s'est rendue en Roumanie du 26 au 29 avril 1999.

104. La Roumanie, en sa qualité d'Etat d'Europe du sud-est riverain de la Mer noire, occupe une position stratégique entre l'est et l'ouest. Elle constitue un élément important de la « Route des Balkans », notamment pour le trafic de drogue en provenance des pays non européens et pour le trafic d'armes. Depuis les changements politiques de 1989 et la transition vers une économie de marché, les taux de criminalité y ont augmenté de façon significative. L'on estime que des groupes criminels organisés opèrent en Roumanie et qu'ils y blanchissent des capitaux (essentiellement, mais non exclusivement, par l'intermédiaire du système bancaire). Les principales sources de produits illicites sont actuellement considérées comme étant : le trafic de drogue, d'armes et de produits radioactifs ; « le passage » d'immigrants illégaux ; la contrebande de cigarettes, de café et d'alcool ; le trafic de fausse monnaie et le trafic de véhicules volés en Europe occidentale.

105. Avant 1999, il n'existait pas de législation contre le blanchiment de capitaux. Reconnaissant d'une part la vulnérabilité interne de la Roumanie et d'autre part la nécessité de lutter contre le blanchiment de capitaux au niveau international, les autorités roumaines se sont fixées comme objectif politique principal de mettre en place le cadre juridique de la lutte contre le blanchiment de capitaux. C'est à cette fin qu'a été adoptée, en janvier 1999, puis est entrée en vigueur, le 22 avril 1999, la Loi 21/99, *Loi sur la prévention et la répression du blanchiment de capitaux*. Ainsi, au moment de la visite sur le terrain, la Loi venait juste d'entrer en application. Si l'on ne peut que se féliciter de bon nombre des dispositions de cette Loi, la structure juridique, dans l'ensemble, comporte encore de graves anomalies et ambiguïtés potentielles auxquelles il conviendrait de remédier afin de s'assurer que le système de lutte contre le blanchiment de capitaux qui a été mis en place puisse devenir véritablement opérationnel.

106. La Loi porte création de l'Office national de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux (ci-après dénommé l'Office), entité multidisciplinaire devant servir d'interface entre les institutions et agences qui aux termes de la Loi, ont obligation de notification, et le Bureau du Procureur général. Il n'a pas été possible de déterminer pourquoi l'Office n'a pas commencé à fonctionner le jour même de l'entrée en vigueur de la Loi. Pour qu'il soit crédible, il faut qu'il soit mis sur pied et qu'il fonctionne très rapidement. Il est censé recevoir, analyser et traiter les informations sur les transactions suspectes pouvant cacher un blanchiment de capitaux, les transactions en espèces (en Lei ou en devises étrangères) supérieures à 10 000 Euros et les transactions inhabituelles entre un très grand nombre de personnes (y compris les avocats, notaires et comptables) et d'institutions bancaires et financières. Les établissements tenus à notification doivent faire part de leurs soupçons de blanchiment de capitaux sur la base de « preuves solides ». Les examinateurs considèrent que cette condition est trop stricte et qu'elle est dissuasive pour la notification. Elle devrait être remplacée par une condition basée sur le soupçon. Entre-temps, tant que la première condition reste applicable, il conviendrait que l'Office donne des instructions claires quant à ce que l'expression « preuves solides » signifie.

107. Lorsqu'une affaire a été signalée, l'Office est censé transmettre l'information au Procureur général, dont le Cabinet a la responsabilité de déterminer s'il existe ou non des « preuves solides ». Les autorités roumaines devraient s'assurer que l'effet cumulatif de ce double filtrage n'a pas pour

conséquence, dans la pratique, de réduire le nombre de rapports transmis à l'Office, voire celui des rapports dont est ensuite saisi le Procureur général.¹⁵

108. La Roumanie a ratifié la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne), le 30.12.92. Elle a signé 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 (Convention du Conseil de l'Europe), en janvier 1999. Il est impératif qu'elle la ratifie le plus rapidement possible. Bien que cela n'ait pas encore été fait, l'Article 23 de la Loi N°21/99 (entrée en vigueur le 12.4.98) considère comme une infraction le blanchiment d'argent associé à un certain nombre d'infractions principales – outre le trafic de drogue – ainsi qu'à des infractions « perpétrées par des personnes qui appartiennent à des associations de malfaiteurs ». Bien que la liste des infractions principales semble très ouverte, les autorités roumaines devraient s'assurer qu'elle couvre bien toutes les infractions susceptibles de générer des bénéfices importants. Le niveau de preuve requis pour les infractions considérées à l'Article 23 risque de s'avérer problématique. Pour prouver que l'infraction principale a bien eu lieu, il existe un certain nombre d'obligations à remplir, qui rendent l'approche de la liste plus complexe qu'elle ne devrait l'être et semblent constituer un obstacle à l'aboutissement des poursuites engagées contre les blanchisseurs de capitaux. Il est recommandé de réexaminer ce point et d'accorder davantage d'attention à l'approche de la Convention de l'Europe, qui couvre l'ensemble des infractions. L'élément moral semble lui aussi poser des difficultés pratiques. Il serait souhaitable d'utiliser un seuil inférieur à celui retenu, à savoir « la connaissance des faits » ou de « l'intention », comme par exemple un « soupçon raisonnable ». Il conviendrait de prendre en considération la possibilité, telle que l'envisage la Convention du Conseil de l'Europe, de retenir le concept de blanchiment de capitaux « par négligence ». Cela est également important dans le contexte de l'entraide internationale que pourrait fournir la Roumanie. Pour l'instant, ce pays ne peut pas aider les autres sur la base du principe de la négligence ou du principe selon lequel l'intéressé(e) « aurait dû savoir ». Il conviendrait, dans le même temps, de considérer désormais comme une infraction pénale séparée la non-notification d'une opération suspecte, avec des sanctions pénales nettement dissuasives.

109. Les examinateurs ont relevé que la Roumanie reconnaît la notion de responsabilité pénale des personnes morales, et ils l'encouragent à poursuivre dans cette direction.

110. L'Article 25 de la Loi N°21/99 semble prévoir un système de confiscation obligatoire applicable tant aux biens qu'aux valeurs achetées avec des capitaux blanchis. Ce système n'a cependant pas encore été mis en pratique. D'aucuns se sont inquiétés, cependant, de ce que le régime de confiscation spécial prévu par l'Article 118 du Code pénal, tel qu'il a été expliqué aux examinateurs, de même que les « instruments » ou les objets destinés à être employés comme « instruments », ne constituent pas un système efficace de confiscation des produits du crime, au sens, beaucoup plus large, où l'entend la Convention du Conseil de l'Europe. D'autres observateurs se sont déclarés préoccupés par le fait que le système préexistant de mesures conservatoires prises au titre de l'Article 163 du Code pénal, bien qu'apparemment en mesure d'assurer l'indemnisation des pertes des victimes, ne permet guère, en revanche, de s'assurer du produit effectif de l'infraction principale. Il faudrait revoir ce point de manière à s'assurer que l'éventail des mesures conservatoires retenues est complet et que l'on ne peut pas y échapper en transférant des biens à des tierces parties. Le niveau de preuve exigé pour le régime de confiscation devrait lui aussi être révisé, car pour l'instant, il faut qu'il soit très élevé pour que le Procureur général prenne la preuve en compte.

111. Le secret bancaire strict existe de longue date en Roumanie. Pour être bref, les dispositions pertinentes de la Loi sur les banques et de la Loi sur le statut de la Banque nationale de Roumanie (qui n'ont pas été amendées depuis l'adoption de la Loi 21/99) obligent les banquiers à tenir leurs

¹⁵ Les examinateurs ont par la suite été informés que les deux mots différents utilisés pour décrire l'obligation de notification dans les textes respectifs, en roumain, des Articles 3 et 14 de la Loi 21/99, signifient en fait la même chose et que l'Office a à présent clarifié la situation en publiant un formulaire de notification standard qui n'est basé que sur la notification des transactions suspectes.

informations secrètes jusqu'à un stade comparativement tardif de la procédure pénale (lorsqu'une telle procédure a été ouverte, le Procureur doit présenter une demande spéciale au Tribunal). Les examinateurs ont été informés que la Loi 21/99 prévaut sur les autres types de législation, mais il semble en fait que cela dépende davantage de la bonne volonté des magistrats concernés que d'un quelconque fondement juridique. Il est impératif de rectifier d'urgence cette anomalie. La Loi sur les banques devrait prévoir explicitement la levée du secret bancaire dans les cas de notification de transactions suspectes prévus par la Loi 21/99. Il est également souhaitable de faire savoir clairement que la Banque nationale de Roumanie est elle aussi tenue au respect de l'obligation de notification imposée par la Loi 21/99.

112. La ratification de la Convention de Vienne et d'autres instruments internationaux importants (telle que la Convention européenne d'extradition et ses protocoles et la Convention européenne de 1959 d'entraide judiciaire en matière pénale et son premier protocole) constitue un indice très positif de la volonté de la Roumanie de s'engager davantage dans la coopération internationale. Il est cependant difficile de savoir s'il existe une contradiction entre les dispositions roumaines relatives au secret bancaire et l'application de l'Article 7, paragraphe 5, de la Convention de Vienne. Lorsqu'elle ratifiera la Convention du Conseil de l'Europe, la Roumanie devra s'assurer que le secret bancaire ne constitue pas un obstacle à l'assistance la plus large possible dans les enquêtes pour identifier et dépister les instruments, produits et autres biens susceptibles d'être confisqués. Les autorités roumaines ont souligné qu'elles considéraient que les dispositions juridiques en vigueur leur permettent d'agir au nom d'Etats étrangers pour appliquer leurs mandats de confiscation et prendre des mesures conservatoires en leur nom. Un réexamen de ces dispositions permettrait de s'assurer que leur utilisation par la Roumanie ne risque pas d'être contestée avec succès lorsque l'entraide demandée porte sur l'application d'ordres étrangers de confiscation basés sur une évaluation de tous les produits d'une infraction ou sur l'adoption de mesures conservatoires pour s'assurer de ces produits. Il serait également utile que les autorités roumaines vérifient qu'il existe des dispositions juridiques appropriées pour l'exécution des ordres de confiscation rendus en droit civil à l'étranger.

113. L'obligation d'identifier les clients est imposée par la Loi 21/99 pour n'importe quelle opération effectuée en espèces ou d'autres formes de paiement, en Lei ou en devises étrangères, égale ou supérieure à 10 000 Euros, ou lorsqu'il existe des informations laissant à supposer que la transaction constitue un blanchiment de capitaux. Le seuil au-delà duquel l'identification du client est obligatoire ne s'applique qu'aux personnes juridiques, alors que cette obligation devrait également s'appliquer aux personnes physiques qui relèvent du champ de compétence de la Loi 21/99. Le seuil de 10 000 Euros semble plutôt élevé par rapport à l'état de l'économie roumaine. Il serait souhaitable de le réviser à la baisse, notamment pour les bureaux de change dans lesquels la plupart des transactions actuelles échapperaient totalement à la condition d'identification. En révisant ce seuil, les autorités roumaines seraient également bien inspirées de reconsidérer la limite actuellement imposée sur les mouvements internationaux de capitaux (10 000 dollars des Etats-Unis), ce qui là aussi semble élevé pour l'économie roumaine.

114. Bien que la Loi 21/99 prévoit un certain nombre de sanctions à prendre par l'Office de surveillance des infractions, aucune autorité ou institution n'est explicitement chargée de contrôler le respect de cette Loi. Cette tâche n'a pas été confiée à l'Office, et l'on ne sait donc pas si celui-ci est en mesure d'imposer des sanctions. Les examinateurs considèrent que la Banque nationale de Roumanie et les autres autorités de supervision compétentes devraient s'engager davantage dans le contrôle du respect des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et qu'il conviendrait de mettre en place un système de sanctions efficace en cas d'infraction à la Loi, avec des sanctions suffisamment importantes pour qu'elles aient véritablement un effet dissuasif.

115. La réussite du nouvel Office sera extrêmement importante pour l'ensemble de la lutte engagée en Roumanie contre le blanchiment de capitaux. L'Office semble disposer d'une base organisationnelle solide et du potentiel nécessaire pour agir très efficacement, à condition que les incertitudes de la Loi aient été résolues de façon satisfaisante. Les examinateurs ont fourni trois autres

exemples d'incertitudes et d'imprécisions juridiques. Tout d'abord, à leur avis, il est difficile de savoir si les autorités roumaines ont eu l'intention d'imposer deux obligations de notification - l'une basée sur le soupçon, au titre de l'Article 3 (qui exige « une preuve solide »), et l'autre basée sur des transactions « inhabituelles » au titre de l'Article 14 (qui ne semble pas exiger de « preuve solide »). Faute de directive complémentaire précise sur cette question (et, comme nous l'avons déjà indiqué, sur la signification du terme « preuve solide »), il existe un réel danger que l'Office, dans la pratique, ne reçoive en fait qu'un très petit nombre de notifications.¹⁶ Ensuite, l'Office dispose, légalement, du pouvoir d'obtenir d'autres informations auprès de « n'importe quelle institution compétente ». L'Office considère que cette disposition l'autorise à obtenir des informations auprès de toutes les institutions – et pas seulement auprès de celles qui lui ont adressé une notification de transaction suspecte ou inhabituelle. Il faut parvenir rapidement à une interprétation commune aux banques et à l'Office et inclure cette interprétation dans un texte juridique officiel. Enfin, l'Office a l'autorisation, officiellement, de suspendre les transactions, mais les examinateurs se sont montrés préoccupés par le fait que la responsabilité civile des pertes financières qui pourraient en résulter, et qui selon la Loi échoit à l'Office, risque de dissuader ce dernier de faire usage d'un tel pouvoir.

116. Aux termes de la Loi 21/99, l'Office est responsable, légalement et à ses propres frais, des programmes d'éducation et de formation destinés aux salariés des institutions qui relèvent de cette même Loi. Mais par ailleurs, les personnes juridiques sont censées financer leur propre programme de formation. Cette double obligation semble inciter les institutions à attendre que l'Office lance ses propres programmes de formation avant de commencer à familiariser leur personnel avec la nouvelle législation. Au moment de la visite sur le terrain, l'Office n'avait pas encore reçu de budget, et les actions de formation n'avaient par conséquent pas commencé. Elles devraient débiter d'urgence. Ensuite, et en temps utile, les autorités chargées de la supervision devraient élaborer des directives, à l'intention de l'ensemble des secteurs, sur les transactions que l'on peut considérer comme suspectes et inhabituelles dans le contexte roumain, avec une coordination, le cas échéant, par l'Office, en s'inspirant (dans la mesure où le secteur bancaire est concerné) des travaux très utiles déjà engagés dans ce domaine par l'Association des banques.

117. Il faut qu'il y ait une volonté politique claire d'assurer la réussite de l'Office en le dotant des ressources financières dont il a besoin pour cela. Cette condition est indispensable si l'on veut s'assurer que l'Office puisse exercer correctement ses nombreuses fonctions, y compris ses fonctions de formation, en se fondant sur une interprétation commune de la Loi.

118. L'adoption d'une législation officielle est un premier pas encourageant dans la lutte de la Roumanie contre le blanchiment de capitaux. Il reste cependant encore beaucoup à faire. Il faut que la Roumanie poursuive ses efforts dans cette direction et mette sur pied un système opérationnel capable de générer suffisamment de rapports de notification, transmis à leur tour en nombre suffisant au Procureur général. Ensuite, au niveau pénal, les niveaux de preuve ne devraient pas être aussi élevés qu'ils le sont aujourd'hui, car cela fait obstacle, dans la pratique, à la fois à la détermination des culpabilités et à la confiscation du produit des infractions principales.

POLOGNE

119. Une équipe d'examineurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI) s'est rendu en Pologne du 18 au 21 mai 1999.

120. La République de Pologne est l'un des plus grands pays d'Europe centrale. Sa frontière nord, sur la mer Baltique, lui ouvre un accès facile aux ports de Scandinavie et de la Mer du nord.

121. Le crime, et en particulier le crime organisé, y est considéré comme un problème majeur. Ces dernières années, l'on estime que la Pologne est devenu un pays de transit pour la contrebande de

¹⁶ 4 800 Euros.

drogue en direction de l'Europe occidentale. L'on sait très bien que des groupes criminels organisés et internationaux ont des activités en Pologne ; certains d'entre eux, estime-t-on, comprennent des éléments étrangers. L'on considère qu'un grand nombre de ces groupes criminels blanchissent de l'argent en Pologne, notamment le produit d'infractions commises à l'étranger. Les autorités polonaises reconnaissent que leur pays est également vulnérable au blanchiment du produit des infractions commises en Pologne. Le secteur bancaire est considéré comme vulnérable au niveau des investissements, de même que les 3500 bureaux de change (« Kantors ») et les 34 casinos qui fonctionnent actuellement dans le pays. L'on estime en outre que le produit des activités illicites est investi dans des biens immobiliers et/ou sur le marché des capitaux. Les sources effectives et potentielles de bénéfices d'activités délictueuses sont entre autres la production et le trafic illicites de drogue, le vol de véhicules, l'extorsion de fonds, la contrebande de voitures volées, d'alcool et de cigarettes, et la contrefaçon.

122. Les autorités polonaises ont très tôt pris en compte la menace que représente le blanchiment d'argent pour leur pays. Elles ont essayé de réagir à ce problème dès 1992. Plusieurs réglementations et instruments législatifs ont été successivement adoptés à cet effet. Des mesures importantes ont été prises pour mettre en place un système anti-blanchiment qui réponde aux normes internationales. Les examinateurs ont toutefois considéré que d'une manière générale, ce système s'était développé de façon incohérente et trop lente. Au moment de leur visite sur le terrain, seules les banques et les sociétés de courtage étaient légalement tenues de signaler les transactions suspectes et de mettre en place des régimes de supervision impliquant un certain nombre d'inspections pour la recherche des cas de blanchiment de capitaux. Quant aux institutions financières autres que les banques, non seulement elles ne sont pas supervisées, mais elles ne rentrent pas dans le champ d'application de la législation contre le blanchiment de capitaux. Les cas de transactions suspectes signalés par les banques et les firmes de courtage sont habituellement notifiés au Procureur général.

123. Depuis 1996, le Ministère des finances a présenté différentes propositions de loi en vue de la création, au sein de sa propre structure, d'une Unité chargée du renseignement en matière financière. Le premier projet de loi a été retiré et la proposition de loi actuelle (en date du 01.03.1999) devait être présentée au Parlement en 1999. Elle élargit de façon importante le type d'institutions tenues de procéder à des vérifications d'identité, de maintenir des registres et de signaler toute transaction suspecte ; cette loi s'appliquerait aux casinos, aux compagnies d'assurance, aux bureaux de change et aux notaires. Il s'agit d'un pas en avant très positif, mais les autorités polonaises devraient envisager d'élargir le champ d'application de ce projet de loi à toutes les autres entreprises concernées, aussi bien dans le secteur financier que dans les autres secteurs d'activité, et notamment à certaines professions libérales, comme par exemple les avocats actifs dans le domaine financier et les comptables. Il est impératif d'accorder un maximum d'attention au champ d'application du projet de loi et de faire en sorte que ce dernier soit adopté le plus rapidement possible.

124. Le Centre national de renseignement criminel a été créé par décret du Ministre de l'intérieur au moment de la visite des examinateurs sur le terrain. Ce Centre a pour mission de coordonner, au niveau national, la lutte contre le crime organisé. Au nombre de ses tâches figure le contrôle de l'utilisation des informations financières sur le blanchiment de capitaux. Le Centre devrait devenir l'homologue officiel d'institutions et agences étrangères de lutte contre le crime telles qu'Europol, le FBI aux Etats-Unis et le NCIS au Royaume-Uni. Ses activités devraient permettre à la Pologne d'acquérir les capacités analytiques et stratégiques qui lui font actuellement défaut. Les autorités polonaises devraient cependant éviter tout chevauchement de responsabilités et s'assurer que l'Unité chargée du renseignement en matière financière et le Centre national de renseignement criminel coopèrent efficacement. Il leur faudrait notamment déterminer quel sera l'unique organisme chargé de la coopération internationale pour les questions de blanchiment de capitaux, au niveau de l'application de la législation pertinente.

125. La Pologne a signé et ratifié la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne) le 30.11.94 et signé la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la

confiscation des produits du crime (Convention du Conseil de l'Europe) le 10.11.98, mais elle ne l'a pas encore ratifiée.

126. L'Article 5 de la Loi sur la protection des activités économiques, adoptée le 12.10.94, considère le blanchiment de capitaux comme une infraction à part. Il contient une liste définitive d'infractions principales basée sur les activités du crime organisé. Il couvre le blanchiment du produit des propres activités délictueuses de l'intéressé(e). Mais il a été abrogé, et les dispositions pénales pertinentes actuelles se trouvent dans le Code pénal, à l'Article 299. La condition selon laquelle les infractions principales devraient être liées au crime organisé a été supprimée. La gamme des infractions principales a été élargie. Il est difficile de savoir, cependant, si l'Article 299 couvre toutes les infractions dont résultent effectivement des produits criminels. Les autorités polonaises considèrent que la nouvelle liste fournie à l'Article 299, paragraphe 1, reste entièrement ouverte, mais les évaluateurs n'en sont pas aussi convaincus. Au nombre des infractions contre les biens figure en effet dans cet article une référence supplémentaire aux « autres infractions contre des biens dont la valeur est considérable ». Cette restriction risque de rendre plus difficile encore l'élargissement de la liste des infractions principales qui a pour but de ne plus limiter cette liste aux seules atteintes à la propriété. Bien que l'approche utilisée pour dresser cette liste respecte les dispositions fondamentales des Conventions de Vienne et du Conseil de l'Europe, les autorités polonaises devraient envisager, lorsqu'elles ratifieront la Convention du Conseil de l'Europe, d'adopter l'approche qui consiste à prendre en considération l'approche basée sur « toutes les infractions », sans spécification, ce qui rendrait les choses plus claires et permettrait de s'assurer que l'ensemble des infractions graves sont couvertes. A ce jour, la loi n'a pas encore subi l'épreuve de l'application concrète.

127. Aucune condamnation pour blanchiment de capitaux n'a été prononcée depuis cinq ans, c'est-à-dire depuis que cette activité est considérée comme une infraction. Cela peut en partie s'expliquer par le fait que le niveau de preuve requis pour ce type d'infraction n'est pas clair. Il faudrait que la Pologne engage rapidement un certain nombre de procédures pénales, que les procureurs gagnent ces procès (avec des sentences dissuasives), afin d'empêcher que les magistrats et les agents de la force publique ne développent en la matière un état d'esprit négatif se considérant comme impuissants. Il importe donc que les différents départements concernés se mettent d'accord sur le niveau de preuve nécessaire dans les affaires de blanchiment de capitaux. Le Parquet devrait recevoir des consignes claires quant aux preuves minimum indispensables à l'engagement de poursuites pénales. Il conviendrait également, en procédant à un tel réexamen, de revoir le niveau de preuve requis au niveau de l'élément moral de l'infraction. Pour l'instant ce niveau est élevé puisque l'infraction couverte par l'Article 299, paragraphe 1, est basé sur l'intention. Il serait souhaitable d'adopter une norme moins élevée pour les infractions relevant de l'Article 299, paragraphe 1 (par exemple un « soupçon justifié »). Il faudrait également prendre en compte, pour toutes les infractions qui relèvent de l'Article 299, le concept du blanchiment de capitaux « par négligence » tel que le prévoit la Convention du Conseil de l'Europe.

128. L'exclusion du blanchiment du « produit des propres activités délictueuses de l'intéressé(e) », à l'Article 299, constitue un pas en arrière et les examinateurs sont d'avis que cette mesure devrait être rapportée. Ils encouragent également les autorités polonaises à étudier avec soin la possibilité d'adopter la notion de responsabilité pénale des personnes morales.

129. Le Code pénal de 1997 utilise le terme « saisie » au lieu du terme « confiscation ». La saisie [forfeiture] est prévue en termes généraux par les Articles 44-45 du Code pénal. Il existe également des dispositions spéciales relatives à la saisie [forfeiture] dans la partie du Code pénal qui traite des différentes infractions. Une mesure de saisie [forfeiture] particulière est également prévue à l'Article 299, paragraphe 7, en cas de blanchiment de capitaux, telle que cette infraction est définie aux paragraphes 1 et 2 du même article. Cette disposition prévoit la saisie [forfeiture] obligatoire des biens acquis directement ou indirectement grâce au produit d'activités illicites. Elle n'a pas encore été appliquée par les tribunaux, mais elle semble prévoir la privation de l'auteur de l'infraction du produit de ses actes. L'application d'une telle mesure serait cependant plus facile si le terme « produit » était défini de la même manière que dans la Convention du Conseil de l'Europe. Il conviendrait de préciser

que cette disposition s'applique également aux ordres d'achat en bourse. En réalité, le système général de saisie [forfeiture], tel qu'il est prévu par l'Article 44, paragraphe 1 du Code pénal, n'est obligatoire que dans la mesure où il s'agit de biens directement dérivés d'une infraction. Pour replacer leur législation en conformité avec l'objectif politique général de la Convention du Conseil de l'Europe, les autorités polonaises devraient prévoir la possibilité d'une confiscation générale de tout produit ou de tout bien dont la valeur correspond à ce produit dans la mesure où il est, à tous le moins, dérivé d'un crime ou d'une infraction grave ayant généré d'énormes bénéfices ; cette nouvelle disposition permettrait de renforcer les éléments contraignants du système existant. Il est suggéré que ce pouvoir de confiscation soit basé sur la définition générale du produit tiré d'infractions pénales telle qu'elle figure dans la Convention du Conseil de l'Europe. En ratifiant la Convention, les autorités polonaises devraient réviser les dispositions conservatoires qu'elles ont adoptées, de manière à s'assurer que toutes les mesures concrètes sont prises pour garantir un pouvoir de confiscation plus large.

130. La Pologne n'a pas seulement ratifié la Convention de Vienne et signé celle du Conseil de l'Europe. Elle a également ratifié la Convention européenne d'extradition et ses protocoles ainsi que la Convention européenne de 1959 d'entraide judiciaire en matière pénale. Le fait que la Pologne soit prête à fournir une entraide judiciaire dans ce domaine est un indice très positif, ne serait-ce que dans la mesure où cette attitude, à certains égards, va au-delà de ses propres dispositions internes. Elle est en mesure de fournir une assistance judiciaire générale lorsque le délit de blanchiment de capitaux est basé sur le fait que l'intéressé(e) « aurait dû savoir » ou a fait preuve « de négligence », ou si l'infraction principale n'est pas une infraction principale en Pologne. Elle fournit également une entraide judiciaire en cas de blanchiment du « produit des propres activités délictueuses de l'intéressé(e) », c'est-à-dire lorsque ce dernier est accusé à la fois de l'infraction principale et du blanchiment du produit de cette infraction. La principale lacune, cependant, en matière de coopération internationale, est le fait que certaines parties de la législation polonaise interdisent aujourd'hui toute interférence, au nom d'un Etat étranger, dans les poursuites engagées à l'encontre d'un suspect en Pologne (gel ou saisie des biens, etc.), ainsi que l'exécution des jugements prononcés par un tribunal étranger. On ne sait pas si le processus de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sera mené à son terme. Les autorités polonaises sont instamment invitées à accorder une priorité élevée au processus de ratification, de manière à permettre une coopération rapide et efficace dans tous les domaines, notamment en ce qui concerne le dépistage, la saisie, le gel et la confiscation des produits du crime.

131. Une autre question, sans doute tout aussi importante que celles susmentionnées pour les capacités de coopération internationale de la Pologne, est l'urgente nécessité de créer une Unité chargée du renseignement en matière financière, grâce à laquelle ce pays pourrait échanger des informations financières avec d'autres organismes de même type, à la fois spontanément et à leur demande, et conclure avec eux des protocoles d'accord.

132. Sur le plan financier, les banques sont tenues de relever l'identité de leurs clients et de tenir leurs registres à jour. En application des lois et réglementations sur les établissements bancaires, elles doivent procéder à un relevé d'identité pour toutes les transactions et tous les échanges de devises supérieurs à 10 000 Ecus et pour toutes les transactions suspectes (en espèces ou non). Il serait prudent de vérifier que ces dispositions s'appliquent également à la Banque nationale de Pologne. L'absence de toute obligation d'identification du client en cas de transaction autre qu'en espèces, même lorsqu'elle est supérieure au montant spécifié par la Directive de la Communauté européenne, est particulièrement préoccupante. Ce type de transaction devrait être couvert par la législation. Les sociétés de courtage sont tenues d'identifier le propriétaire d'un compte-titres, et toutes les transactions sur des titres (espèces ou non) d'une valeur de 20 000 Zlotys¹⁷ ou plus doivent faire l'objet d'une procédure d'identification. Mais les sociétés de courtage ont la possibilité de partir du principe selon lequel le propriétaire déclaré du compte en est le véritable bénéficiaire. Cette situation n'est pas satisfaisante. De plus, la visite sur le terrain n'a pas permis de déterminer avec précision dans quelle mesure les véritables propriétaires sont identifiés dans le secteur bancaire. Les

¹⁷ Le Liechtenstein a signé la Convention de Strasbourg le 29 juin 1995.

examineurs ont été informés que des directives supplémentaires sur le principe « connaître son client » figureront dans la nouvelle législation. Il faudrait pouvoir disposer, dès à présent, de directives précises, applicables à tous les établissements financiers et de crédit, les obligeant légalement, en cas de doute quant au fait que le client agit bien en son nom, à prendre des mesures raisonnables pour obtenir des informations sur l'identité réelle des personnes au nom duquel le client agit, comme le prévoient la Recommandation 11 du GAFI et la Directive de la CE.

133. Il faut que les autorités de supervision polonaises élaborent leurs propres directives (sur lesquelles sera basée la formation) en fonction des leçons tirées, au niveau local et dans chacun des secteurs concernés, des signaux d'alarme et autres indicateurs de blanchiment de capitaux. Ces directives doivent être établies pour chacun des secteurs concernés, de manière à ce qu'il y ait une obligation de signaler les cas de blanchiment de capitaux même lorsqu'il n'existe pas d'organisme de supervision. L'Unité chargée du renseignement en matière financière, dans la mesure où l'on en crée une, doit jouer un rôle moteur dans l'élaboration de directives bien coordonnées.

134. La Commission de supervision des affaires bancaires, qui a déjà commencé ses activités de lutte contre le blanchiment de capitaux, doit à présent instituer des examens réguliers permettant de contrôler et d'évaluer de façon approfondie le degré effectif du respect, par les banques, de leurs obligations anti-blanchiment. La Commission des opérations de bourse devrait inclure dans son programme d'activité des inspections régulières allant au-delà du contrôle des obligations actuelles et commencer à évaluer le niveau de respect, par les sociétés de courtage, de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

135. Sur le plan opérationnel, il a été difficile d'obtenir des statistiques fiables sur les déclarations de transactions suspectes. Le Cabinet du Procureur général ne semble pas disposer d'un véritable aperçu général du problème. Les examineurs ont été informés du fait que les transactions suspectes effectivement signalées ne sont pas, pour l'instant, analysées au niveau opérationnel pour déterminer, par exemple, quelles sont les banques qui ne remplissent pas pleinement leurs obligations. Il est impératif d'analyser de façon approfondie les cas de transactions suspectes signalés, et de le faire aussi tôt que possible sans attendre la création de l'Unité chargée du renseignement en matière financière. De même demeure-t-il encore des incertitudes quant au nombre précis des enquêtes sur les affaires de blanchiment de capitaux. Par ailleurs, les autorités de police se sont déclarées inquiètes du fait que les bases de données ne sont pas suffisamment partagées. Ces préoccupations méritent d'être prises en compte, et il faut lever tous les obstacles inutiles. La police a également déclaré aux examineurs que lorsqu'elle ouvre une enquête, elle n'est pas en mesure de suivre le flux de l'argent potentiellement blanchi sans avoir accès aux informations bancaires à un stade plus avancé que cela n'est le cas aujourd'hui. Là encore, il faudrait pouvoir préciser le fond de ces préoccupations, et supprimer tous les obstacles inutiles. Il faudrait également mettre sur pied un système permettant d'obtenir des informations en retour pertinentes, de manière à renforcer la coopération entre la police et le secteur financier.

136. Pour l'instant, les indicateurs sont tous formels : la couverture du système est insuffisante et le système lui-même ne fonctionne pas bien. Il est impératif de prendre d'urgence des mesures si la Pologne veut mettre sur pied un système efficace et opérationnel de lutte contre le blanchiment de capitaux, qui soit conforme aux normes internationales. Un grand pas en avant pourrait être franchi en créant le plus tôt possible une Unité chargée du renseignement en matière financière, en adoptant le projet de loi et en ratifiant la Convention du Conseil de l'Europe. Les examineurs conseillent également aux autorités polonaises de désigner, au niveau opérationnel, le service ou le département censé jouer le rôle moteur dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux, qui servirait de point de convergence et de coordination des différentes activités aujourd'hui dispersées. Qui plus est, il existe un réel besoin de coordination, entre les différents secteurs concernés, de l'approche stratégique à suivre pour lutter contre la menace de blanchiment de capitaux. Il serait utile de créer un organisme de coordination distinct, constitué des représentants des différentes parties prenantes dans le système de lutte contre le blanchiment de capitaux. Cet organisme pourrait établir un plan d'action pour l'ensemble des institutions et agences concernées, qui permettrait de déterminer ce qui doit être

fait dans l'ensemble des secteurs, de donner l'impulsion nécessaire au changement et de revoir périodiquement la façon dont l'ensemble du système fonctionne.

LIECHTENSTEIN

137. Une équipe d'évaluateurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'Action Financière sur le Blanchiment de l'Argent (GAFI), s'est rendue au Liechtenstein du 6 au 9 septembre 1999.

138. Du fait de la petitesse du territoire, le Liechtenstein ne connaît pas les formes habituelles de crime organisé comme le trafic de drogues ou le transport d'immigrés clandestins, et les chiffres de la criminalité sont plutôt bas par rapport aux autres pays européens. Néanmoins, la position géographique du pays, son industrie très développée de services financiers et son secteur « offshore », associés à des règles strictes en matière de secret professionnel, en font une cible attrayante pour des opérations de blanchiment de l'argent, effectuées par le crime organisé international.

139. Les objectifs politiques du gouvernement du Liechtenstein dans le domaine du contrôle du blanchiment des capitaux se traduisent actuellement par la mise en place d'une unité de police spécialisée dans les délits économiques (y compris le blanchiment de l'argent), la prévention de l'utilisation abusive du secteur bancaire et économique pour les fins de blanchiment ainsi que l'éducation et la formation des agents publics chargés des enquêtes concernant les affaires de blanchiment.

140. Le Liechtenstein n'a pas encore ratifié la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime [ci-après la Convention de Strasbourg¹⁸] ni la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes [ci-après la Convention de Vienne¹⁹]. Néanmoins, le Liechtenstein a pris des mesures pour incriminer le blanchiment de l'argent, initialement par rapport aux produits des crimes liés à la drogue (Article 20.a, paragraphe 1 de la loi sur les stupéfiants), mais, plus tard, le champ d'application de l'infraction du blanchiment de capitaux a été élargi par la loi du 21 mars 1996, qui crée une nouvelle infraction du blanchiment (aujourd'hui Article 165 du Code Pénal).

141. Le champ d'application de l'infraction du blanchiment d'argent en vertu de l'Article 165 du Code Pénal est plus étendu qu'en vertu de la loi sur les stupéfiants : en effet, cet article rend pénalement responsable toute personne qui dissimule l'origine des biens résultant d'une infraction commise par une autre personne, ou qui refuse de divulguer l'origine de ces biens. Il rend également pénalement responsables les personnes qui prennent possession en connaissance de cause de certaines parties des biens du criminel ou qui les gardent, les transforment, les exploitent ou les confient à un tiers. Les infractions principales incluent en vertu de l'Article 165 tous les crimes, c'est-à-dire les infractions punissables d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans. Les délits (par exemple en matière fiscale l'évasion fiscale) sont donc exclus de son champ d'application, de même que le blanchiment des fonds propres. Si la valeur totale des biens blanchis dépasse 150 000 francs suisses ou si l'infraction est commise par un membre d'une association de malfaiteurs dont l'objectif est de procéder au blanchiment d'argent sale, les peines sont plus sévères. Aux termes de la loi sur les stupéfiants, le blanchiment de l'argent couvre les produits de toute infraction (crime ou délit) liée à la drogue, telles qu'elles sont prévues par l'Article 20 de la loi sur les stupéfiants. Il couvre en outre le blanchiment des fonds propres d'une personne. Les deux infractions ne peuvent être commises

¹⁸ Le Liechtenstein ayant, par une union douanière, des frontières ouvertes avec la Suisse depuis 1923, il considère que sa politique en matière de drogues doit s'aligner sur celle de la Suisse. La ratification de la Convention de Vienne est donc subordonnée à sa ratification par la Suisse.

¹⁹ Selon les autorités du Liechtenstein, il n'existe que deux bureaux de change opérant en dehors du secteur bancaire réglementé.

qu'intentionnellement. Les évaluateurs estiment que ces mesures d'ordre législatif sont positives ; cependant, la différence établie entre les deux infractions semble inutile, et les évaluateurs recommandent d'examiner rapidement la possibilité d'aligner entièrement l'Article 165 du Code Pénal sur l'approche adoptée par la loi sur les stupéfiants. Ils attirent également l'attention sur le fait qu'aucune condamnation n'a été prononcée au titre de l'une ou de l'autre des deux dispositions législatives pénalisant le blanchiment d'argent. Les évaluateurs font remarquer dans ce contexte que la notion de « connaissance de l'origine des biens » appliquée pour les deux infractions est interprétée de façon plutôt stricte, ce qui rend difficile de prouver l'origine criminelle des produits dérivant des infractions principales, qui sont souvent commises à l'étranger. Les évaluateurs estiment que le blanchiment d'argent devrait donc être érigé en infraction autonome, n'exigeant pas une preuve formelle de l'infraction principale spécifique, et qu'il soit envisagé d'introduire la notion de blanchiment par négligence. La possibilité d'introduire une responsabilité pénale au niveau des personnes morales devrait également être examinée de près.

142. La loi du Liechtenstein contient plusieurs dispositions traitant de la confiscation des produits du crime et de l'application de mesures provisoires. La loi du 21 mars 1996 apporte à cet égard d'importantes modifications au Code Pénal. L'Article 20.a de cette loi (absorption d'un enrichissement illicite) prévoit qu'une personne qui s'est illégalement enrichie en commettant une ou plusieurs infractions sera condamnée à payer un montant correspondant à l'ampleur de l'enrichissement, si celui-ci dépasse la somme de 150 000 francs suisses. Les évaluateurs ont été informés que cette disposition pouvait couvrir les produits aussi bien des crimes que des délits. L'absorption d'un enrichissement illicite (ci-après appelée confiscation) repose sur une condamnation, et le Liechtenstein n'admet pas la confiscation par voie civile. Le régime existant de confiscation s'applique cependant aussi aux personnes morales. Aucune confiscation n'a été ordonnée à ce jour sur la base de l'Article 165 du Code Pénal. Etant donné la difficulté susmentionnée de prouver l'origine des biens, qui, dans la plupart des cas, sont soupçonnés de provenir d'infractions principales perpétrées en dehors du territoire, les évaluateurs estiment que le régime actuel de confiscation devrait être revu. La ratification prévue de la Convention de Strasbourg constitue une occasion unique d'apprécier dans quelle mesure le régime actuel de confiscation est satisfaisant et de lui apporter les ajustements nécessaires. Les évaluateurs recommandent en particulier dans ce contexte que le seuil de confiscation, actuellement fixé à 150 000 francs suisses (Article 20.a du Code Pénal) soit supprimé, et que la loi prévoie clairement l'application de la saisie et de la confiscation à tous les types de produits du crime, y compris aux biens immobiliers, aux instruments, aux biens de substitution et aux profits générés par les produits.

143. Les mesures provisoires (blocage et saisie) sur les biens soumis à confiscation ont été autorisées par des décisions judiciaires sur la base de l'Article 253, paragraphe 2 du Code de Procédure Pénale, jusqu'à ce qu'une décision de la Cour suprême les rendent impossibles. La loi du 22 octobre 1998 a comblé cette lacune en introduisant l'Article 99.a dans le Code de Procédure Pénale. Cette nouvelle disposition prévoit, dans l'éventualité d'un enrichissement que l'on soupçonne être injustifié, la possibilité de saisie, de conservation, d'administration, d'interdiction de transaction et autres types de dispositions, des actifs considérés comme soumis à confiscation, sous contrôle judiciaire.

144. Bien que le Liechtenstein n'ait pas encore ratifié la Convention de Strasbourg, ni celle de Vienne, le pays est partie à d'autres traités bilatéraux et multilatéraux pertinents en matière de coopération judiciaire internationale. En particulier, il est partie depuis 1970 à la Convention Européenne d'Entraide Judiciaire en Matière Pénale qui, en conjonction avec la législation nationale applicable (loi du 11 novembre 1992 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale) constituent la base d'une collaboration avec les Etats étrangers dans le secteur de la justice pénale. Cependant, la loi ne prévoit pas spécifiquement l'assistance internationale pour l'identification, le dépistage, le blocage, la saisie ou la confiscation des produits du crime, et la pratique montre que les autorités du Liechtenstein ne sont actuellement pas en mesure de répondre à des demandes de confiscation émanant de l'étranger. Ce problème aussi devrait être abordé dans le contexte de la ratification prévue de la Convention de Strasbourg.

145. Du côté préventif, la loi sur la diligence accrue, du 22 mai 1996, et un décret exécutif du 18 février 1997 ont mis en place un mécanisme de déclaration des transactions suspectes et fixé un certain nombre d'obligations en matière de « diligence accrue ». Ainsi, les personnes soumises à cette loi (banques et autres institutions financières, avocats, administrateurs de fonds, sociétés d'investissement, compagnies d'assurance, agents juridiques, agences au Liechtenstein de sociétés d'investissements étrangères et services postaux) sont tenues d'identifier la partie contractante ainsi que les personnes économiquement bénéficiaires lorsqu'elles entrent en relations d'affaires (par exemple accepter des biens pour transfert, dépôts, gestion et investissements). Cependant, la loi sur la diligence accrue ne s'applique pas aux bureaux de change²⁰, et le devoir d'identification n'est applicable aux transactions en espèces que si celles-ci dépassent 25 000 francs suisses. Les institutions ou personnes soumises à cette loi sont également tenues de conserver les documents ou les références concernant les relations avec leurs clients, l'identification de la partie contractante et l'établissement de la personne économiquement bénéficiaire pendant une durée de dix ans après la cessation de leurs relations ou l'exécution d'une transaction. La loi exige également des contrôles internes concernant le respect de ces dispositions par le biais de procédures d'audits indépendantes.

146. Si après clarification du contexte économique, du but de la transaction et de l'origine des biens, les institutions et personnes soumises à la loi sur la diligence accrue ont une suspicion « forte » que la transaction est liée au blanchiment de l'argent, elles doivent la signaler aux autorités des services financiers (FSA). Elles peuvent également aviser en même temps le parquet. La notion de « forte » suspicion n'est cependant pas facile à définir en termes concrets, même si des lignes directrices d'application générale ont été élaborées sous les auspices de la FSA par les associations concernées (comptables, administrateurs de fonds et juristes). Pourtant, les institutions ou personnes soumises à la loi sur la diligence accrue doivent établir elles-mêmes si une transaction suspecte l'est suffisamment pour être signalée. Pour cela, elles doivent effectuer des tâches qui relèvent normalement de la responsabilité des organes de répression. Une méthode souvent utilisée pour fonder ou lever la suspicion consiste à clarifier le contexte économique, etc. des transactions, ce qui, dans la pratique liechtensteinoise, implique souvent des consultations avec le client. Les évaluateurs ne voient pas bien comment la possibilité d'alerter le client peut être évitée dans de telles conditions. Les institutions et personnes soumises à la loi sur la diligence accrue sont confrontées ici à un conflit ouvert entre la loyauté vis-à-vis des clients et l'obligation de faire part de leurs soupçons, et les administrateurs de fonds ont exprimé à cet égard leur inquiétude que l'obligation de dévoiler l'identité d'un client puisse entraîner une responsabilité pour divulgation d'un secret. La loi impose des peines en cas de non-respect volontaire de ces dispositions (par exemple le non-signalement à la FSA), mais cette « volonté » peut dans de nombreux cas être très difficile à prouver, et, de ce fait, compromettre l'efficacité de la loi susmentionnée. Les évaluateurs estiment donc que le système actuel peut empêcher les intermédiaires financiers de signaler leurs soupçons plutôt que de les encourager à le faire ; il convient donc de s'attaquer d'urgence à cette situation. Ils recommandent en particulier qu'une disposition spécifique et univoque soit introduite dans la législation du Liechtenstein pour mettre hors de cause les personnes qui signaleraient des transactions suspectes en toute bonne foi, et à les protéger contre les conséquences des règlements sur la violation ou la divulgation de secrets.

147. En matière de surveillance, la FSA est la principale autorité de contrôle responsable de l'application de la loi sur la diligence accrue. En cette qualité, elle est habilitée à ordonner des inspections – par des contrôleurs indépendants – dans les institutions dont elle a la surveillance, d'ordonner des contrôles supplémentaires pour l'identification de clients, d'interdire d'entrer en relations d'affaires avec certains clients, de demander à d'autres organismes de contrôle (par exemple surveillance des assurances) de prendre des mesures disciplinaires et de demander les informations nécessaires pour exercer ses fonctions de contrôle. Les évaluateurs constatent avec préoccupation que, en pratique, la FSA – qui ne compte que cinq agents – n'est ni obligée ni en mesure d'effectuer de tels contrôles, et qu'elle se limite à surveiller le respect formel de la loi sur la diligence accrue. Les contrôles sont le fait de sociétés d'audit privées, engagées par le gouvernement mais payées par les entités faisant l'objet du contrôle, qui sont censées vérifier le respect de toutes les obligations

²⁰ Environ 30 000 DM.

découlant de la loi, y compris le devoir de signaler les suspicions fortes. Les institutions financières font l'objet d'audits chaque année, mais les 250 sociétés d'administration de fonds et les 40 personnes enregistrées comme administrateurs de fonds (qui gèrent en tout approximativement 78 000 entités) font l'objet d'un audit au moins tous les cinq ans. Ces procédures d'audit sont relativement formelles. Elles ne vont pas jusqu'à contrôler les transactions réelles. Les évaluateurs recommandent donc que des audits soient effectués plus fréquemment et qu'ils soient étendus, de façon aléatoire, aux transactions effectuées par les entités contrôlées, en particulier dans les sociétés d'administration de fonds ; dans ce contexte, les évaluateurs estiment qu'il serait nécessaire de prévoir aussi, au titre de la loi sur la diligence accrue, que les auditeurs soient tenus de signaler les transactions suspectes découvertes lors des audits.

148. La FSA est aussi l'organisme qui reçoit les « déclarations de soupçon » ; elle vérifie dans les huit jours, sur la base des documents qui lui sont soumis et de ses propres enquêtes si le caractère « fortement » suspect d'une transaction est confirmé et si le parquet doit en être saisi. La FSA n'a pas de dossier en attente, et elle informe systématiquement les entités qui lui font rapport de la transmission des affaires au parquet. Ce dernier peut aussi recevoir la déclaration de soupçon directement, mais, en pratique, le cas est rare. Entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 1998, 45 cas au total ont été signalés (47 rapports) et 33 actions ont été engagées. Cependant, parmi les 45 affaires, 3 seulement ont été engagées sur la base du signalement spontané de transactions suspectes, alors que 22 résultaient de demandes d'entraide judiciaire, 11 d'actions pénales en cours à l'étranger, 3 d'articles dans la presse et 6 d'actions pénales en cours au Liechtenstein. La coopération internationale directe entre la FSA et les unités étrangères de renseignements financiers semble poser des problèmes. Les évaluateurs recommandent donc que la FSA dispose d'un mandat clair lui permettant d'engager un travail d'analyse sur les transactions suspectes, c'est-à-dire d'accéder à toutes les informations nécessaires pour un tel travail et de coopérer et d'échanger des informations avec tous ses homologues étrangers.

149. Du côté répressif, la police ne semble pas suffisamment impliquée dans la lutte contre le blanchiment de l'argent. Cette impression pourrait être due au fait que la mission n'a pas obtenu autant d'informations précises qu'elle le souhaitait concernant, notamment, les infractions principales d'où dériveraient les produits du crime, les mécanismes utilisés pour blanchir l'argent et les montants estimés. Durant les discussions, il a été fait mention d'un nouveau traité de coopération policière signé cet été avec la Suisse et l'Autriche, qui prévoit, dès qu'il sera ratifié, un renforcement de la coopération.

150. A la lumière de ce qui précède, les évaluateurs estiment que, dans l'ensemble, le système anti-blanchiment au Liechtenstein est plutôt réactif, et qu'il a besoin d'être amélioré sur le double plan préventif et répressif. Les autorités du Liechtenstein doivent dresser un bilan des dispositions, mécanismes et moyens juridiques tels qu'ils existent dans l'actuel régime de lutte contre le blanchiment de l'argent. De nombreux éléments sont en place pour lutter contre le blanchiment, mais il reste à prendre des mesures positives dans chaque secteur pour développer un système qui fonctionne dans son ensemble, tant pour répondre aux défis auxquels le Liechtenstein est confronté que pour se conformer pleinement aux normes internationales applicables. De ce point de vue, les évaluateurs se félicitent de la ratification prochaine par le Liechtenstein de la Convention de Strasbourg.

CROATIE

151. Une équipe d'évaluateurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI), a effectué une visite en Croatie du 14 au 17 septembre 1999.

152. Le passage à l'économie de marché s'est accompagné de nouveaux types d'activité criminelle, notamment le crime organisé et économique. Des groupes criminels organisés opèrent effectivement en Croatie et sont impliqués dans un certain nombre d'activités : extorsion de fonds,

racket, vol et contrebande de véhicules, prostitution, trafic de marchandises, d'êtres humains et d'armes, contrefaçon et trafic de drogue. Le crime organisé semble jouer un rôle dans le blanchiment de l'argent et une quantité importante de capitaux étrangers est blanchi en Croatie, en provenance surtout de la Fédération de Russie et des autres pays de l'ex-Union soviétique. Les produits du trafic de drogue représentent une part significative des capitaux illicites d'origine étrangère.

153. L'économie croate reste largement fondée sur les transactions en espèces. Ce fait, allié à l'existence de nombreuses institutions financières, bancaires et non bancaires, rend ces dernières vulnérables aux activités de blanchiment pouvant se produire au stade du placement. En particulier, on observe actuellement une absence de contrôle des bureaux de change, ce qui les expose à être facilement infiltrés par le crime organisé. Le secteur immobilier est vulnérable aux possibilités de blanchiment au niveau de l'empilage et de l'intégration.

154. La Croatie a pris un certain nombre de mesures importantes pour lutter le blanchiment des capitaux. Elle a ratifié la Convention des Nations Unies sur le Trafic Illicite de Stupéfiants et de Substances Psychotropes (la Convention de Vienne) en 1990 et la Convention du Conseil de l'Europe relative au Blanchiment, au Dépistage, à la Saisie et à la Confiscation des Produits du Crime (la Convention de Strasbourg) en 1997. Depuis le 1^{er} janvier 1998, le blanchiment de l'argent a été érigé en infraction pénale distincte dans l'Article 279 du Code Pénal (avec des sanctions plus qu'adéquates). Cette infraction s'ajoute à une infraction de recel figurant à l'Article 236 du Code Pénal – toutefois les procureurs auraient besoin de directives sur la distinction à faire entre ces infractions. Sur le plan préventif, les lois sont globalement bien conçues et dans certains domaines, très complètes. La Loi relative à la Prévention du Blanchiment de l'Argent est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1997. Elle s'applique à un large éventail d'institutions financières et de crédit, notamment aux compagnies d'assurance, bureaux de change et casinos, et l'Article 2.2 étend certaines obligations notamment aux avocats et aux comptables, aux agents immobiliers et aux marchands de certains biens de grande valeur. La liste des entreprises soumises aux obligations anti-blanchiment va au-delà des normes internationales existantes. La loi impose une gamme d'obligations qui comprennent : des procédures d'identification; des procédures de conservation des documents; la désignation d'agents chargés de l'application des règles anti-blanchiment («la partie responsable»); l'établissement de listes d'indicateurs de transactions suspectes; la mise en place d'une formation interne moderne et régulière sur les questions de blanchiment; la notification des transactions suspectes et des transactions importantes, pour lesquelles des obligations d'identification s'appliquent (en général, des transactions en espèces, en devise étrangère, des titres et des métaux et pierres précieuses représentant un montant d'au moins 105 000 kuna²¹). La stratégie de prévention a également entraîné la création, le 4 décembre 1997, de l'Office de Prévention du Blanchiment de l'Argent (OPBA), une unité administrative, directement responsable devant le Ministre des Finances. Tandis que les lois sont fondamentalement saines, la principale préoccupation des évaluateurs porte sur la manière dont toute cette structure juridique est appliquée dans la pratique.

155. Alors que 15 enquêtes ont été effectuées concernant le blanchiment de l'argent, et qu'une inculpation ait été ordonnée, aucune condamnation n'a encore été prononcée au titre de l'Article 279 du Code Pénal. La Croatie a un besoin urgent de quelques poursuites réussies et d'ordonnances de confiscation sur des montants importants.

156. Bien que l'Article 279 comporte de nombreux points forts (par exemple, la possibilité clairement exprimée de poursuivre lorsque l'infraction principale est commise à l'étranger et une disposition explicite permettant de poursuivre le défendeur à la fois pour l'infraction principale et pour le blanchiment de l'argent), les évaluateurs considèrent néanmoins que les autorités croates pertinentes devraient, ensemble, examiner soigneusement l'efficacité des dispositions pénales, et en particulier, les raisons expliquant l'absence de condamnations pour blanchiment. Les procureurs auraient besoin de directives claires et cohérentes sur le niveau minimal de preuve estimé actuellement nécessaire

²¹ Les autorités macédoniennes ont ratifié la Convention N° 141 le 19 mai 2000 et celle-ci entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2000.

pour l'ouverture de poursuites au titre de blanchiment de l'argent. Le Ministère de la Justice pourrait être plus actif dans ce domaine.

157. L'élément matériel de l'infraction relevant de l'Article 279(1) semble limiter l'infraction de blanchiment de l'argent aux actes qui surviennent lors d'opérations bancaires ou économiques. Bien que l'on ait indiqué aux évaluateurs que l'expression «autres opérations économiques» serait interprétée de façon large, ceux-ci font des réserves et considèrent qu'il serait préférable d'utiliser la formulation plus générale de la Convention de Strasbourg. L'infraction principale peut être toute infraction punie d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au moins (ce qui inclut l'escroquerie, l'acceptation de pots-de-vin et l'évasion fiscale). Cependant, certaines infractions qui peuvent être pertinentes dans le contexte croate, par exemple, l'offre d'un pot-de-vin, ne sont pas couvertes. Lors de la révision de la liste des infractions principales, les autorités croates pourraient prendre en considération l'approche «toutes infractions» de la Convention de Strasbourg, ce qui pourrait également permettre de prouver plus facilement l'élément concernant l'«infraction principale» de l'infraction de blanchiment. En dehors des infractions punies d'au moins cinq ans d'emprisonnement, toute autre infraction est considérée comme principale si elle est commise par un membre d'une organisation ou d'un groupe criminel, quoique la preuve de cet élément de l'infraction ajoute effectivement un élément de complexité à l'infraction pénale. L'élément moral requiert une connaissance réelle, alors qu'à nouveau, le niveau minimal de preuve nécessaire aux procureurs pour poursuivre doit être précisé. Il est positif que l'infraction puisse être commise par négligence, mais les autorités croates pourraient souhaiter examiner si un autre élément moral, tel qu'une suspicion plausible, ne pourrait être utile (avec des peines inférieures pour sa commission).

158. Il conviendrait d'envisager attentivement l'instauration de la responsabilité pénale des sociétés, et les autorités croates devraient assurer que l'entente dans un but de blanchiment soit couverte.

159. Les autorités croates ont fait savoir que, si l'infraction visée par l'Article 279 n'était pas constituée, il resterait possible d'imposer une pénalité administrative pour violation de la disposition définissant le blanchiment de l'argent figurant à l'Article 1(2) de la Loi relative à la Prévention du Blanchiment de l'Argent. Le rapport entre celle-ci et l'Article 279 devrait être précisé, mais la priorité devrait être d'assurer que l'infraction relevant de l'Article 279 puisse être prouvée.

160. Le régime de confiscation croate repose sur la condamnation et ne prévoit pas la confiscation sur la base du droit civil. Le système comporte des éléments de systèmes fondés à la fois sur la confiscation de biens et de leur contre-valeur. Un large éventail de dispositions complexes figurant dans des codes juridiques différents a été présenté par les autorités croates comme constituant leur régime de mesures de confiscation et de mesures conservatoires. En outre, des divergences d'avis entre le Parquet et le Ministère de la Justice sur certains éléments de leur interprétation, allant de pair avec un manque d'expérience pratique, font qu'il est difficile de former un jugement sur leur efficacité globale. Toutes ces dispositions devraient vraiment être mises à l'épreuve dans la pratique, et les procureurs tireraient profit de lignes directrices concernant leurs effets.

161. L'Article 279(6) comporte une disposition spéciale concernant la confiscation de l'argent ou du bien blanchi. Si c'est une mesure de confiscation, elle semble limitée à l'argent et aux produits directs et ne semble pas permettre la confiscation de la contre valeur du bien. Sa signification et son étendue devraient être révisées, et sa portée également mise à l'épreuve dans la pratique. Le régime général de la confiscation figure d'abord à l'Article 82 du Code Pénal (confiscation du profit pécuniaire) et à l'Article 80 (saisie provisoire des instruments). Ces dispositions sont essentiellement discrétionnaires et un renforcement de l'élément obligatoire augmenterait sans nul doute leur efficacité. La question de savoir si les produits indirects pouvaient être confisqués en vertu de l'Article 82 est diversement appréciée. Il conviendrait d'aplanir d'urgence ces divergences afin d'assurer que la confiscation des produits, interprétée au sens large comme dans la Convention de Strasbourg, puisse avoir lieu dans la pratique. L'Article 82 semble autoriser la confiscation de la contre valeur, ce qui est positif. Afin que le régime puisse être davantage utilisé dans la pratique, il

serait intéressant d'instaurer des formations communes aux procureurs, juges d'instruction, ainsi qu'aux membres de l'appareil judiciaire concernés, sur les objectifs et les exigences en matière de preuve en vue de disposer d'un système de confiscation efficace pleinement en accord avec la Convention de Strasbourg. En particulier, des lignes directrices cohérentes sont requises concernant le niveau minimal de preuve qui est jugé nécessaire pour une ordonnance de confiscation. Le Ministère de la Justice devrait également examiner si d'autres modifications amélioreraient le régime, notamment des pratiques qui ont été efficaces dans d'autres juridictions, telles que le renversement de la charge de la preuve, et/ou l'application des normes applicables en droit civil en matière de preuve. Les procureurs devraient être plus ouverts à l'utilisation des mesures provisoires disponibles. Tandis qu'il a été assuré aux évaluateurs que la saisie des fonds et le gel des comptes bancaires étaient possibles, ils pensent qu'il faudrait envisager un amendement législatif qui énonce explicitement ce sur quoi des mesures provisoires pourraient porter et quand (en particulier en ce qui concerne la saisie/gel provisoire par la police à un stade précoce de l'enquête). En outre, le pouvoir de l'Office de reporter des transactions devrait être révisé et porté à au moins 24 heures.

162. De manière générale, les règles croates sur la coopération internationale, notamment l'entraide judiciaire, reposent sur une base saine, bien que l'expérience pratique soit limitée. Un point positif est que l'assistance judiciaire peut être fournie lorsque l'infraction de blanchiment de l'argent commise à l'étranger ne constitue pas une infraction en Croatie, et l'exécution d'une ordonnance de confiscation étrangère et de mesures provisoires pour le compte d'un autre Etat sont possibles. La Croatie devrait également envisager de ratifier la Convention Européenne sur la Transmission des Procédures Répressives et la Convention Européenne sur la Valeur Internationale des Jugements Répressifs. L'OPBA peut échanger des informations avec les autorités anti-blanchiment d'un autre Etat, que ces dernières relèvent de la justice ou de la police, ce qui est également un élément positif.

163. Sur le plan financier, on pourrait renforcer les exigences actuelles touchant l'identification du client en ce qui concerne les transactions en étendant les obligations énoncées aux Articles 4(2) et 4(3) pour la conduite de transactions uniques et également aux transactions autres qu'en nature non numéraire ou dépassant le seuil prescrit. Il semble qu'il ne soit pas juridiquement obligatoire d'identifier les bénéficiaires réels détenant une société lors de l'ouverture d'un compte ou de la conduite d'une transaction. Les bénéficiaires réels de comptes de sociétés devraient être identifiés.

164. La Banque Nationale croate, en tant qu'organe de surveillance bancaire, devrait mettre au point des programmes d'audit spéciaux afin d'évaluer de manière plus approfondie le système anti-blanchiment mis en place installé par les banques. De plus, des pans importants du secteur financier non bancaire échappent en grande partie à toute surveillance anti-blanchiment. Il en découle une vulnérabilité particulière pour la Croatie. Il conviendrait d'élaborer une structure plus claire dans le secteur financier non bancaire afin qu'une surveillance régulière anti-blanchiment puisse être exercée par des autorités de surveillance clairement définies. Celles-ci devraient émettre des directives dans chaque secteur spécifiques aux opérations qui les concerne. Il convient d'accorder rapidement une attention particulière aux bureaux de change, qui ne sont actuellement soumis à aucun régime de licence, d'autorisation ou d'enregistrement. Il conviendrait d'introduire un système efficace permettant de connaître toutes les personnes effectuant des transactions de change, ainsi qu'un système d'autorisation formelle et des mécanismes de surveillance efficaces.

165. La question de retour d'information devrait être traitée à tous les niveaux.

166. Depuis son entrée en fonction, l'OPBA a reçu 364 déclarations de transactions suspectes, presque exclusivement de l'Agence pour les transactions financières et des banques. 14 de ces déclarations ont été transmises à la police. Sur les 110 000 déclarations de transactions en numéraire, 27 ont donné lieu à des poursuites. Tandis que l'OPBA semble bien fonctionner, les enquêtes et les poursuites prennent apparemment beaucoup de temps. Les autorités croates devraient s'assurer que certaines parties de la procédure d'enquête ne ralentissent pas inutilement l'ensemble du processus. Les autorités croates devraient également examiner si l'on ne se repose pas abusivement par trop sur le régime de déclaration des transactions suspectes : la police devrait adopter une approche en matière

d'enquête davantage proactive vis-à-vis du blanchiment, et une plus grande participation du service des douanes devrait être envisagée.

167. Une plus grande coordination serait nécessaire au niveau opérationnel entre les institutions engagées dans la lutte contre le blanchiment de l'argent. Il y aurait lieu également de coordonner la réflexion au niveau stratégique, et d'envisager la création d'un organe représentatif de tous les principaux intervenants dans la lutte contre le blanchiment et présidé par un agent de grade suffisamment élevé, qui examinerait périodiquement la manière dont l'ensemble du système fonctionne dans la pratique.

168. En faisant le bilan de leur action actuellement, les autorités croates peuvent développer leur structure juridique qui est fondamentalement saine et rendre leur système pleinement opérationnel.

III. "EX-REPUBLIQUE YUGOSLAVE DE MACEDOINE"

169. Une équipe d'examineurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI), s'est rendue dans «l'ex-République Yougoslave de Macédoine» du 26 au 29 octobre 1999.

170. La période de transition vers une économie de marché et, plus récemment, les événements au Kosovo ont été une excellente occasion pour différentes catégories de délinquants de sévir dans le pays. Bien que la criminalité semble stable, sa structure change : la criminalité liée aux stupéfiants, la criminalité économique et le trafic d'armes ont augmenté de manière très sensible ces dernières années, générant des masses importantes de produits financiers illicites qui doivent être blanchis.

171. «L'ex-République Yougoslave de Macédoine» est vulnérable à tous les stades du processus de blanchiment : placement, empilage et intégration. L'économie du pays repose largement sur les transactions en numéraire en raison de la méfiance profonde de la population à l'égard des systèmes bancaires, financiers et fiscaux. En conséquence, les institutions financières, les bureaux de change et l'industrie du jeu ne semblent pas très préoccupés par la nécessité de mettre au point un dispositif de prévention du blanchiment de capitaux. En outre, le contrôle des devises paraît assez faible, surtout en ce qui concerne les flux en numéraire aux frontières, mais aussi dans le cadre du processus de privatisation.

172. Le Gouvernement macédonien a déjà pris certaines mesures pour lutter contre le blanchiment de capitaux. Une infraction spécifique de blanchiment de capitaux, suivant une approche admettant comme infractions principales toutes les infractions, a été introduite dans le Code Pénal adopté en juillet 1996 (Article 273). Il existe aussi plusieurs dispositions concernant les procédures de saisie et de confiscation. Il est également à noter que le pays a adhéré à la Convention de Vienne et a récemment ratifié la Convention Relative au Blanchiment, au Dépistage, à la Saisie et à la Confiscation des Produits du Crime (ETS N° 141)²². Les autorités macédoniennes entendent développer les mesures anti-blanchiment pour renforcer leurs moyens de lutte contre la criminalité et pour aligner leur législation et leur pratique sur les normes européennes. C'est dans ce contexte qu'un projet de loi pour la Prévention du Blanchiment de Capitaux a été élaboré.

173. Seulement une affaire de blanchiment faisait l'objet d'une enquête au moment de la visite d'évaluation et aucune poursuite n'avait été engagée, et donc aucune condamnation prononcée dans ce

²² Depuis la visite d'évaluation, il est apparu qu'un nouveau chapitre des Violations et Sanctions dans la Loi sur l'Administration a été présenté à l'Assemblée Nationale. Ce chapitre permet la confiscation, la saisie et des mesures provisoires concernant les biens illégalement acquis ainsi qu'une procédure spéciale pour la mise en accusation des personnes morales.

domaine. Les examinateurs n'ont pas pu déterminer si certaines enquêtes avaient spécifiquement porté sur les aspects de blanchiment de capitaux.

174. L'infraction de blanchiment de capitaux, établie par l'Article 273 du Code Pénal, semble couvrir une vaste gamme de mécanismes ou de méthodes qui peuvent être utilisés pour blanchir les produits du crime et elle prévoit des sanctions sévères. Cependant, les examinateurs considèrent que les termes employés pour désigner l'infraction devraient être plus proches de la terminologie utilisée dans la Convention du Conseil de l'Europe. Ils sont préoccupés par le fait que les mots employés ont une forte connotation économique et incluent un certain nombre de concepts qui semblent être définis de manière imprécise. C'est particulièrement le cas des termes «transaction économique» et «argent». En outre, le fait que la conversion des produits du crime ne soit envisagée que comme la «mise en circulation de capitaux ou leur introduction dans les circuits commerciaux» préoccupe les examinateurs. S'agissant des infractions principales, les autorités macédoniennes ont décidé d'adopter une approche admettant toutes les infractions, ce qui est positif. Bien qu'elles ne considèrent pas que ceci constitue un problème, elles devraient néanmoins veiller à ce que les deux infractions principales spécifiquement reconnues (trafic de stupéfiants et trafic d'armes) ne soient que des exemples et ne puissent en aucun cas être considérées comme limitant l'approche admettant toutes les infractions.

175. En outre, bien qu'il soit difficile pour le moment d'apprécier pleinement la façon dont l'infraction serait mise en jeu en pratique puisqu'elle n'a encore fait l'objet d'aucune procédure devant les tribunaux, les examinateurs ont été d'avis que l'intention devrait être déduite de faits objectifs afin que cette infraction puisse être utilisée de manière efficace.

176. D'après les examinateurs, l'Article 273 du Code Pénal devrait aussi indiquer clairement que l'auteur de l'infraction principale peut être à la fois condamné pour l'infraction principale et pour le blanchiment de capitaux.

177. Le régime de confiscation macédonien exige une condamnation préalable et, dans le contexte de l'infraction de blanchiment de capitaux, la confiscation est obligatoire. Diverses dispositions traitant de la confiscation et des mesures conservatoires figurent dans le Code Pénal, le Code de Procédure Pénale et la Loi sur les Procédures d'Exécution. Le grand nombre de dispositions et leur complexité n'ont pas permis aux examinateurs de se faire une idée claire de la manière dont ces dispositions s'appliquent en pratique et de leur relation entre elles. Il est donc très difficile d'apprécier leur efficacité, surtout dans le contexte du blanchiment de capitaux dans lequel elles n'ont pas été utilisées. Etant donné le rôle primordial des mesures de confiscation et des mesures conservatoires dans l'arsenal mis au point pour lutter contre le blanchiment de capitaux, les examinateurs recommandent que les autorités macédoniennes révisent ce régime afin de le simplifier et veillent à ce qu'il soit pleinement applicable et efficace. Cette révision devrait notamment porter sur-le-champ d'application des différentes dispositions, la pertinence de la distinction entre «objet» et «bien», la définition d'expressions peu claires comme «les objets qui, en vertu du code pénal, doivent être confisqués» (Article 203 du Code de Procédure Pénale) et les preuves requises pour déclencher la confiscation ou l'application de mesures conservatoires. Les examinateurs ont estimé que plusieurs domaines devaient être éclaircis, notamment la possibilité de confisquer les produits blanchis se trouvant entre les mains de tierces parties et la possibilité d'appliquer les mesures conservatoires aux personnes morales. Enfin, la possibilité d'engager des actions civiles en relation avec un bien, en cas de forte présomption de l'origine criminelle de certains avoirs, devrait être envisagée.

178. L'inclusion dans le Code Pénal d'une infraction spécifique de blanchiment de capitaux ainsi que des mesures de confiscation marquent un début encourageant. Cependant, les examinateurs sont convaincus que l'absence de mécanisme véritable de détection des opérations de blanchiment rend très difficile toute condamnation en vertu de ces dispositions. L'absence de mécanisme de déclaration de soupçons et d'un système clair et obligatoire d'identification des clients ainsi que d'instructions sur la conservation de ces données, ne permettent pas d'appliquer correctement les dispositions pénales. Les examinateurs recommandent aux autorités macédoniennes d'envisager de prendre des mesures appropriées pour sensibiliser le secteur privé et le public dans son ensemble à la nécessité de lutter

contre le blanchiment d'argent. Il est également capital, surtout dans le secteur bancaire, de prendre des mesures de prévention appropriées - identification des clients, application de la règle qui consiste à bien connaître son client, déclaration des transactions suspectes, des instructions claires sur la conservation des données et interdire de prévenir ceux qui pourraient être soupçonnés de blanchir des capitaux. Il est indispensable de surveiller aussi la bonne application de ces mesures, grâce par exemple à un contrôle interne et externe mieux ciblé sur les mesures de blanchiment et par la nomination d'un agent chargé de vérifier l'application des mesures de lutte contre le blanchiment. Il est aussi recommandé de superviser de façon adéquate les bureaux de change, les casinos, l'agence centrale des paiements (ZPP), le processus de privatisation ainsi que le contrôle approprié des activités de remise de fonds et les agents chargés de la constitution de sociétés. Il est en outre recommandé d'instituer des mécanismes de contrôle stricts pour s'assurer que les «contrats de donation» et «contrats collatéraux» relatifs à la négociation de valeurs mobilières ne sont pas utilisés pour blanchir de l'argent. Il résulte clairement du projet de loi sur le Blanchiment de Capitaux que le gouvernement macédonien est tout à fait conscient de la nécessité d'adopter les mesures préventives mentionnées ci-dessus et de veiller à leur application. Les examinateurs encouragent vivement le gouvernement à poursuivre rapidement dans cette voie.

179. «L'ex-République Yougoslave de Macédoine» est Partie à un grand nombre d'accords bilatéraux et internationaux. Il n'est pas certain cependant que ces instruments soient effectivement appliqués, en particulier certaines dispositions de la Convention de Vienne (Articles 3 à 9). Par conséquent les mesures nécessaires, y compris au besoin par voie d'amendements législatifs, devraient être prises pour que soient pleinement mises en œuvre les conventions de Vienne et de Strasbourg. D'un autre côté, le système juridique macédonien comprend un certain nombre de dispositions utiles concernant l'entraide judiciaire, la reconnaissance des décisions pénales étrangères et l'extradition ainsi que la possibilité de coopération directe de la police et l'échange d'informations entre la banque nationale et ses partenaires à l'étranger. La mise en œuvre effective de ces mesures est difficile à évaluer, cependant, les examinateurs ont identifié plusieurs domaines qui mériteraient d'être éclaircis ou améliorés. Par exemple, le blanchiment sur le territoire national du produit d'une infraction principale commise à l'étranger devrait de toute évidence être érigée en infraction pénale dans le pays et des règles appropriées régissant la preuve devraient être établies. Il devrait être clair aussi que les ressortissants macédoniens qui ont commis des infractions à l'étranger, surtout en matière de blanchiment d'argent, puissent faire l'objet d'une enquête et être poursuivis par les autorités nationales puisqu'ils ne peuvent être extradés. Les autorités macédoniennes devraient aussi s'assurer que le plus large éventail possible de mesures de confiscation (y compris celles fondées sur la contre-valeur et la confiscation en ce qui concerne les personnes morales) puisse être utilisé dans les demandes d'assistance mutuelle. Il serait très utile aussi d'évaluer les conditions requises pour l'application des décisions étrangères en matière de confiscation afin que ces conditions n'empêchent pas en pratique l'application de ces décisions et, si elles l'empêchent, que les mesures nécessaires soient prises pour remédier à cette situation et veiller à ce que les décisions de confiscation en droit civil et celles fondées sur une contre-valeur soient applicables. Il faudrait voir également s'il peut être donné suite à une demande d'entraide judiciaire lorsque l'Etat demandeur souhaite l'identification, le gel, la saisie du produit du blanchiment de capitaux ou de l'infraction principale ou du bien ou de sa contre-valeur et, au besoin, prendre les mesures nécessaires pour permettre une coopération internationale efficace dans ce domaine. Les dispositions régissant le secret bancaire semblent tout à fait rigides et il faut une ordonnance du tribunal, voire une autorisation spéciale du Ministère des Finances pour pouvoir communiquer toute information, même aux autorités répressives. Par conséquent, il paraît nécessaire de revoir attentivement les dispositions relatives au secret bancaire pour que celui-ci ne soit pas un obstacle à l'aide qui peut être apportée sur le plan de l'enquête. Les examinateurs suggèrent en outre qu'il soit envisagé de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux procureurs et aux juges d'instruction de coopérer directement avec leurs homologues à l'étranger pour le partage des avoirs, y compris lorsque les biens confisqués doivent être restitués à l'étranger.

180. Sur le front opérationnel, le fait qu'une Unité de Renseignement Financier n'ait pas encore été établie et qu'aucun département de la police criminelle ne semble avoir acquis un degré suffisant de spécialisation dans les affaires de blanchiment de capitaux constituent aussi des obstacles

importants à l'efficacité de la criminalisation du blanchiment de capitaux. Par conséquent, les examinateurs soulignent la nécessité de la création urgente d'une Unité de Renseignement Financier dotée des compétences nécessaires pour pouvoir coopérer au niveau national et international. De même, les autorités macédoniennes devraient envisager de préciser la répartition des pouvoirs entre la justice, les organes de poursuite et les forces de police et veiller à ce que ceux qui ont pour tâche d'enquêter sur les cas de blanchiment dans le cadre de ces institutions aient reçu la formation spécialisée nécessaire et que des ressources suffisantes soient affectées à cette fin. En outre, les examinateurs ont eu l'impression que certains obstacles dans l'échange de l'information nuisent à une véritable coopération entre les organes chargés de l'application de la loi et entre ces organes et d'autres institutions pertinentes. Les examinateurs recommandent donc la mise en place des mécanismes nécessaires pour permettre l'échange effectif d'informations entre les divers organes répressifs entre eux et avec d'autres institutions pertinentes, y compris le secteur bancaire, ainsi que la suppression des obstacles à la coopération entre les institutions. Des méthodes d'enquête spéciales sont fréquemment utilisées dans un nombre croissant de pays, cependant, certaines de ces techniques ne peuvent être utilisées sur le territoire macédonien parce que la Constitution y fait obstacle. Il est urgent que les autorités macédoniennes étudient soigneusement si leur Constitution empêche ou non le recours à ces méthodes d'enquête particulières et, au besoin, qu'elles entreprennent les réformes constitutionnelles nécessaires.

181. Comme il a déjà été indiqué, une commission placée sous la tutelle du Ministère des Finances a préparé un projet de loi sur la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux. Cette loi constituera un fondement législatif solide pour lutter contre le blanchiment et plusieurs des problèmes juridiques soulevés par les examinateurs sur la situation actuelle sont abordés dans ce projet. Les parties les plus importantes du projet sont l'introduction de règles d'identification des clients et de conservation des informations pendant au moins cinq ans, la création d'une Unité de Renseignement Financier, la définition des personnes morales et physiques tenues de prendre des mesures pour détecter et prévenir le blanchiment de capitaux, l'interdiction d'avertir les personnes qui font l'objet de soupçons et l'obligation claire de signaler les transactions douteuses. Il convient de noter toutefois, que pour assurer une base solide à la lutte contre le blanchiment de capitaux, il est nécessaire de modifier d'autres législations, par exemple la Constitution, le Code de Procédure Pénale, la Loi sur la Banque Nationale et la Loi sur les Banques et les Caisses d'Epargne. Après un examen attentif des propositions des examinateurs, il apparaît que la mise en œuvre effective et totale du projet de loi proposé est indispensable pour la mise au point d'une véritable politique macédonienne du blanchiment de capitaux. Pour l'instant, il reste encore beaucoup à faire pour assurer l'application effective des mesures de lutte contre le blanchiment. Le chemin sera encore long avant que «l'ex-République Yougoslave de Macédoine» dispose d'une structure juridique appropriée pour lutter contre le blanchiment de capitaux dans le respect des normes internationales et plus long encore avant qu'elle puisse mettre en place un système opérationnel.

BULGARIE

182. Une équipe d'évaluateurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI), a effectué une visite en Bulgarie du 16 au 19 novembre 1999. A cette époque, les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux étaient en vigueur dans le pays depuis un an.

183. La Bulgarie, pays riverain de la mer Noire, occupe une position stratégique entre l'Est et l'Ouest. Du fait de sa situation géographique, elle est vulnérable au trafic de drogue en provenance d'autres continents, et sert aussi de région de transit pour la traite des êtres humains. La criminalité, notamment la criminalité organisée, est en augmentation. La lutte contre la criminalité organisée représente une grande priorité nationale, de même que la lutte contre la corruption.

184. Les autorités bulgares ont indiqué que les plus graves problèmes de blanchiment d'argent concernent actuellement les produits du trafic de drogue et ceux de la criminalité financière ou économique. La Bulgarie est vulnérable à tous les stades du processus de blanchiment : placement,

empilage, et intégration. Le secteur bancaire est jugé essentiellement vulnérable en ce qui concerne la phase de placement ce qui est aussi le cas pour les bureaux de change et les casinos.

185. Consciente de sa vulnérabilité, la Bulgarie s'est intéressée au problème du blanchiment d'argent à partir de 1996, mais la première loi en la matière n'a jamais été appliquée. En 1997, l'Article 253 du Code Pénal a défini une nouvelle infraction distincte concernant le blanchiment d'argent. En 1998, la nouvelle Loi sur les Mesures de Lutte contre le Blanchiment d'Argent (LMLRA) a été adoptée, fournissant un cadre cohérent pour lutter contre ces pratiques. Une unité spécialisée chargée de mettre en œuvre la loi a été constituée, le Bureau du Renseignement Financier (BRF), qui a rang de direction générale au sein du Ministère des Finances. C'est une unité administrative chargée notamment de rassembler, traiter, divulguer, conserver et analyser des informations concernant les déclarations de soupçons en provenance des entités devant les faire. Une large gamme d'entités potentiellement vulnérables au blanchiment d'argent est ainsi couverte, y compris les banques et les institutions financières non bancaires (dont les bureaux de change), les sociétés d'assurance, les entreprises d'investissements et les intermédiaires, les personnes qui organisent des jeux de hasard, les notaires, les bourses de valeurs et les agents de change, les auditeurs et les experts comptables. Le BRF progresse par étapes (par la formation et l'élaboration, à l'intention des entités soumises à la loi, de directives distinctes concernant les transactions pour lesquelles existent des soupçons) en s'efforçant de bien faire comprendre leur responsabilité à ceux qui ont des obligations du fait de la loi. Les évaluateurs encouragent cette démarche. En temps utile, les autorités bulgares souhaiteront aussi probablement impliquer d'autres entreprises non financières qui ne sont pas actuellement couvertes par la loi mais sont perçues comme vulnérables au blanchiment de l'argent : il s'agit des vendeurs d'automobiles, d'autres commerçants vendant des produits de luxe et peut-être aussi les agents immobiliers.

186. Entre le 1^{er} novembre 1998 et le 1^{er} septembre 1999, le BRF a reçu 132 déclarations de soupçons, dont 44 % provenant de banques. Ces opérations avaient entraîné, en octobre 1999, l'arrestation de 26 personnes et 4 procès. Dans ce cadre, 613 000 USD, 279 000 DM et 37 000 Euros avaient été gelés et saisis ou détenus puis saisis.

187. Concernant les aspects juridiques, la Bulgarie a ratifié assez tôt la Convention des Nations Unies contre le Trafic Illicite de Stupéfiants et de Substances Psychotropes (Convention de Vienne) et la Convention du Conseil de l'Europe relative au Blanchiment, au Dépistage, à la Saisie et à la Confiscation des Produits du Crime (Convention de Strasbourg), mais elle n'a pas fini d'incorporer toutes les dispositions pertinentes dans le droit bulgare. L'infraction de blanchiment d'argent prévu de l'Article 253 du Code Pénal est punissable de peines de détention considérables et d'amendes importantes. Alors que l'*actus reus* de l'infraction de blanchiment d'argent semble limité aux transactions financières ou autres et ne couvrirait pas tous les éléments matériels de l'infraction prévue dans la Convention de Strasbourg, il semble que le Ministère Public puisse mettre en jeu l'infraction de recel prévue par l'Article 215.1 du Code Pénal pour, par exemple, la simple acquisition en connaissance de cause de produits blanchis.

188. Il n'est pas nécessaire que l'infraction principale soit commise en Bulgarie (il suffit qu'elle constitue un crime en droit bulgare). Les autorités bulgares ont indiqué que, sous réserve d'une décision judiciaire, une personne peut être condamnée en même temps pour l'infraction principale et pour blanchiment d'argent, bien qu'il faille envisager des modifications pour clarifier ce point afin d'assurer que le blanchiment des produits d'une infraction par son auteur puisse faire l'objet de poursuites. On peut aussi se féliciter de ce que les autorités bulgares aient adopté une approche adoptant comme infractions principales toutes les infractions. Toutefois, l'interprétation stricte par certains de la nécessité qu'une condamnation soit prononcée concernant l'infraction principale avant de traiter le blanchiment d'argent pourrait constituer un obstacle majeur à l'efficacité globale des infractions relatives au blanchiment. A cet égard, il convient d'améliorer le cadre juridique. Il devrait être possible de prouver autrement qu'une infraction principale a été commise par des preuves indirectes ou certains faits. Il est utile que l'élément moral de l'infraction de blanchiment d'argent couvre à la fois le fait de connaître et d'avoir de forts soupçons quant à l'origine criminelle des

produits. Toutefois le blanchiment d'argent par négligence n'est pas couvert. Il convient d'examiner sérieusement la possibilité d'introduire le blanchiment d'argent par négligence, comme l'envisage la Convention de Strasbourg.

189. Seules les personnes physiques sont responsables pénalement en vertu du Code Pénal. Il serait souhaitable d'envisager d'introduire une responsabilité pénale des personnes morales²³. Les autorités bulgares doivent aussi examiner la possibilité d'introduire une disposition érigeant en infraction pénale l'entente en vue de blanchir de l'argent.

190. En ce qui concerne la confiscation, l'Article 253 concernant l'infraction de blanchiment d'argent prévoit expressément au paragraphe 4 la confiscation de l'objet du crime ou de sa valeur si celui-ci n'existe plus. La confiscation est ordonnée par le tribunal et suit la condamnation. Elle est obligatoire. En l'absence de condamnation dans le domaine du blanchiment, ces dispositions doivent encore être mises à l'épreuve dans la pratique. Outre cela, il existe d'autres dispositions contenues dans les Articles 44, 45, 46 et 53 du Code Pénal qui ont été mises en évidence. Là encore, elles exigent une condamnation²⁴. Les autorités bulgares expliquent que dans leur système la confiscation est une sorte de sanction et que le dédommagement est également un objectif du régime de confiscation. Elles estiment qu'elles ne pratiquent pas la confiscation au sens de la Convention de Strasbourg et ont décidé d'avoir des dispositions législatives distinctes pour cela. En l'absence d'informations statistiques sur le fonctionnement du système actuel, il a été difficile de tirer des conclusions définitives sur ce point. Alors que les dispositions actuelles, prises ensemble, semblent théoriquement pouvoir satisfaire certaines exigences de la Convention de Strasbourg, les examinateurs considèrent la révision actuelle comme une étape positive reconnaissant la nécessité de dispositions modernes centrées sur la confiscation des produits plutôt que la confiscation en tant que sanction supplémentaire. Il n'y a pas de disposition concernant le renversement de la charge de la preuve pour établir ce que sont les produits illicites et les produits soumis à confiscation. Les autorités bulgares devraient considérer sérieusement ce problème lors de leur examen des réformes à entreprendre. Elles pourraient également envisager de se fonder sur le niveau de preuve demandé en matière civile pour la détermination de l'origine légale des produits supposés illicites. Les seules dispositions permettant des ordonnances de saisie et de blocage sont les dispositions générales (Articles 134, 135 et 138 du Code de Procédure Pénale). Bien qu'elles puissent être interprétées largement (et qu'elles aient apparemment servi dans les affaires de blanchiment en cours), elles semblent apparemment insuffisantes pour satisfaire l'exigence de la Convention de Strasbourg concernant les mesures provisoires permettant de figer la situation dans laquelle se trouvent des produits risquant d'être soumis à des ordonnances de confiscation. Il faudrait envisager dans le projet de loi de prévoir des dispositions complètes concernant les mesures provisoires.

191. En matière de coopération internationale, la Bulgarie a non seulement ratifié les principales conventions dans ce domaine et conclu des accords bilatéraux avec certains pays, mais elle peut aussi fournir une assistance à d'autres pays sur la base de la réciprocité sans avoir conclu de traité ou d'accord officiels. En outre, le BRF est légalement autorisé à échanger des informations avec les services de renseignement financiers d'autres pays, quelle que soit la nature de ces services²⁵. Toutefois, il est extrêmement dommage qu'il n'y ait pas la possibilité d'exécuter directement des ordonnances étrangères de confiscation. Ce problème doit être traité de toute urgence.

²³ Les autorités bulgares ont expliqué que, selon elles, les dispositions relatives à la confiscation pouvaient être interprétées comme permettant la confiscation des produits du crime alors même qu'une personne serait poursuivie mais ne pourrait être condamnée du fait de troubles mentaux, de sa mort ou d'autres circonstances.

²⁴ L'attention de la réunion plénière a été attirée sur une proposition d'amendement au LMLRA qui empêcherait le BRF d'obtenir des informations des entités visées par le LMLRA pour le compte de pays étrangers selon la possibilité qui existe en vertu de la législation actuelle. Une telle modification, si elle était adoptée, réduirait de façon significative la possibilité pour le BRF de participer à la coopération internationale avec les SRF et la plénière a fortement souligné le fait que le BRF devait pouvoir continuer à assister les pays étrangers dans ce domaine.

²⁵ Le lev est rattaché au DM.

192. La structure financière et le système de prévention semblent globalement sains sur le papier et on constate que les recommandations du GAFI ont été formellement largement suivies. Une caractéristique intéressante et utile du système bulgare est la déclaration d'origine des produits de transaction supérieures à 30 000 levs²⁶ et les examinateurs ont pensé qu'elle pourrait être étendue aux ouvertures de compte et au début de relations commerciales. L'identification des clients pour les transactions supérieures à 30 000 levs (y compris les transactions liées) concerne à la fois les transactions en espèces et les autres transactions. Toutefois, les autorités bulgares pourraient se demander si 30 000 levs ne constituent pas un montant plutôt élevé pour l'économie bulgare – notamment pour les bureaux de change dans lesquels la plupart des opérations quotidiennes se situent probablement sous ce seuil et échappent aux exigences d'identification (sauf s'il y a soupçon de blanchiment d'argent). L'Article 6.3 de la LMBA prévoit la mise en place d'un réseau d'unités spécialisées au sein des entités soumises à déclarations pour la collecte d'informations, la mise en œuvre des autres mesures de prévention et des relations avec le BRF, impliquant d'une manière générale une responsabilité partagée pour les systèmes internes. Alors qu'il est bon que le BFR établisse des relations de travail avec ces unités, il serait également utile en matière de prévention de désigner clairement des cadres supérieurs ayant la responsabilité ultime du système de prévention interne, conformément à la Recommandation 19 du GAFI.

193. Le BRF semble avoir été l'élément moteur pour le contrôle du blanchiment de l'argent, car le ministère des Finances est chargé de contrôler la mise en œuvre de la loi. Cependant, la BNB et la Direction de surveillance des assurances ont également commencé à intervenir dans ce domaine, sans être tenues légalement de le faire. Les autorités bulgares ne doivent pas perdre de vue la nécessité que les entités en charge du contrôle prudentiel s'impliquent totalement, là où ils ne l'ont pas encore fait, dans la lutte contre le blanchiment de l'argent. Ceux-ci devraient être officiellement chargés de ce rôle qui pourrait pour le moment être entrepris en coordination avec le BRF. Le travail de la Direction de surveillance des assurances dans ce domaine peut servir de modèle aux autres services de contrôle. Les autorités bulgares doivent veiller à ce que les sanctions financières soient suffisantes pour empêcher des violations de la LMBA et puissent être appliquées par toutes les autorités de contrôle. Le BRF doit analyser plus en détail avec les autorités de contrôle les raisons pour lesquelles il y a une absence de déclaration de soupçons dans certains secteurs et doit renforcer ces relations avec ces secteurs. Le BRF a besoin de ressources supplémentaires. Un signe de l'engagement de l'État à lutter contre le blanchiment sera l'amélioration des ressources octroyées au BRF pour lui permettre de travailler à plein régime. La BNB et le BRF ne sont pas d'accord sur la question de savoir si les pouvoirs du BRF de demander des informations supplémentaires s'étendent au-delà de l'entité soumise à déclarations ayant déclaré ses soupçons concernant une transaction. Il faut prévoir une disposition légale permettant au BRF de demander des informations supplémentaires à toutes les entités soumises à la LMBA.

194. Les évaluateurs estiment que tous les organes chargés d'appliquer la loi se sont engagés pour lutter contre le blanchiment. La coopération entre le BRF et le Service national de lutte contre le crime organisé (SNLCO) semble bien développée et ce dernier est informé très rapidement des nouvelles affaires pertinentes. Un système en cours d'élaboration, et qui devrait se développer, consiste à créer des groupes de travail distincts et rassemblant des experts du BRF, des représentants du ministère de l'Intérieur, des enquêteurs et du ministère public pour les affaires de blanchiment importantes. Le SNLCO veille aussi à ce que toutes les enquêtes suivent normalement l'aspect blanchiment d'argent. Cependant, les examinateurs n'ont pas pu bien apprécier dans quelle mesure les techniques spéciales d'investigation disponibles dans les enquêtes sur le blanchiment sont utilisées et les autorités bulgares doivent voir si celles-ci sont pleinement exploitées dans les cas pertinents ou si leur utilisation dans un but plus proactif ne serait pas utile à la lutte contre le blanchiment. Les examinateurs estiment aussi qu'une plus grande collaboration entre le BRF et les autorités douanières serait bénéfique au système.

²⁶ Entre-temps, les évaluateurs ont été informés que la loi en question a été adoptée le 8 mars 2000, et qu'elle entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2000.

195. S'il semble y avoir une coordination sur le terrain, il serait bon de constituer à un niveau élevé un groupe de coordination présidé par un haut fonctionnaire et rassemblant des responsables des secteurs pertinents du système de lutte contre le blanchiment, doté des moyens et du pouvoir de revoir périodiquement et de manière objective le fonctionnement de l'ensemble du système.

196. Ainsi, les autorités bulgares doivent faire le bilan des dispositifs existant afin d'améliorer le fonctionnement pratique du système de lutte contre le blanchiment mis en place formellement, et qui est globalement correct.

ESTONIE

197. Une équipe d'évaluateurs du PC-R-EV accompagnée de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI) s'est rendue à Tallinn du 18 au 21 janvier 2000.

198. La République d'Estonie est limitrophe de la Fédération de Russie à l'Est et de la Lettonie au Sud. En raison de sa longue frontière commune avec la Fédération de Russie et de l'importation régulière de monnaie russe, elle est une cible privilégiée de la contrebande de devises et du blanchiment de capitaux. Sa position entre la Fédération de Russie et les pays scandinaves l'expose de surcroît aux activités de transit et de trafic de drogue.

199. La criminalité augmente en Estonie : cet accroissement, dû essentiellement aux délits de vol et aux infractions à la législation sur les stupéfiants, se chiffrait à 11 % en 1999. On sait que des groupes criminels organisés opèrent dans le pays et qu'ils se composent de personnes d'origines diverses, dont des Russes, des Tchétchènes et des Azerbaïdjanais. Ces groupes sont suspectés de trafic de drogue, de vol, de banditisme, de prostitution et de contrebande. On estime en outre que le blanchiment de capitaux est également le fait de groupes organisés, mais qu'il s'agit là principalement d'une menace étrangère. Le secteur bancaire serait, semble-t-il, la principale cible des activités de placement de capitaux aux fins de blanchiment. Les autorités estoniennes reconnaissent toutefois la vulnérabilité patente des 160 bureaux de change (dont aucun n'est supervisé) et des 130 casinos à l'égard du blanchiment d'argent liquide.

200. A l'heure actuelle, la politique estonienne de lutte contre le blanchiment d'argent porte principalement sur la prévention. Les mesures prises à cet effet sont la Loi pour la Prévention du Blanchiment d'Argent (LPBA) et des modifications du Code Pénal ainsi que de la Loi sur les Infractions Administratives. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1999, c'est-à-dire six mois seulement avant la visite des évaluateurs. Au cours de ces six mois, l'Estonie a créé une petite Unité de Renseignements Financiers (URF), rendu les déclarations à l'URF obligatoires, et introduit des infractions spécifiques en matière de blanchiment d'argent. Lors de la visite des évaluateurs, les autorités estoniennes étaient conscientes de l'existence de nombreuses insuffisances dans les lois en vigueur, et des plans avaient été élaborés pour remédier à plusieurs d'entre elles.

201. L'Estonie a signé la Convention du Conseil de l'Europe relative au Blanchiment, au Dépistage, à la Saisie et à la Confiscation des Produits du Crime (Convention de Strasbourg) le 25 juin 1999, et le projet de loi portant ratification de ce traité était débattu au Parlement à l'époque de la visite²⁷. C'est également à ce moment que des modifications ont été apportées au Code Pénal et au Code de Procédure Pénale²⁸. L'Estonie n'a pas ratifié la Convention de 1988 des Nations Unies contre le Trafic Illicite de Stupéfiants et de Substances Psychotropes (Convention de Vienne)²⁹.

²⁷ Un certain nombre d'entre elles sont entrées en vigueur le 17 avril 2000.

²⁸ Les évaluateurs ont été informés que depuis la visite d'évaluation, une loi sur l'adhésion à la Convention de Vienne a été adoptée par le Parlement Estonien le 31 mai 2000.

²⁹ Les évaluateurs ont été informés que les modifications citées ci-dessus dans la note de bas de page n°2 ont introduit la possibilité de confisquer la contre-valeur des produits.

202. Le blanchiment d'argent est défini à l'Article 2 de la LPBA comme «la conversion ou le transfert de biens dont l'acquisition est le résultat immédiat d'un acte illicite aux termes de la procédure pénale, ou l'accomplissement d'actes légaux avec de tels biens, avec pour but ou pour conséquence de dissimuler le véritable propriétaire ou l'origine illégale du bien concerné». En vertu de l'Article 148¹⁵, le blanchiment d'argent entraîne des peines de base allant jusqu'à quatre ans d'emprisonnement, ou jusqu'à sept ou dix ans d'emprisonnement en présence de circonstances aggravantes. Cette définition a le double avantage de n'être conditionnée par aucune infraction principale particulière, et d'autoriser le constat de blanchiment d'argent en l'absence de condamnation pour une infraction principale. Les autorités estoniennes doivent toutefois convenir d'une approche commune en ce qui concerne le niveau de preuve exigé pour les infractions principales. Elles partent du principe, sans que la loi le stipule expressément, que leur juridiction s'étend aux affaires de blanchiment d'argent dans lesquelles l'infraction principale a été commise à l'étranger (et peut être établie en se fondant sur des indices). Cependant, les évaluateurs sont d'avis que la définition actuelle du blanchiment d'argent est trop restrictive, et qu'elle doit être élargie tant pour la poursuite des infractions commises en Estonie qu'à des fins de coopération internationale. Il serait fort utile d'y apporter une modification pour couvrir sans ambiguïté toutes les définitions des aspects matériels de l'infraction contenues dans les traités internationaux en vigueur. De même, la définition légale ne couvre pas le blanchiment d'argent lorsqu'il est commis par l'auteur même de l'infraction principale; il convient de remédier à cette lacune. Les évaluateurs recommandent en outre de veiller à ce que l'Article 18 du Code Pénal ne fasse pas obstacle aux poursuites dans les affaires de blanchiment d'argent. L'élément moral de la définition de l'infraction demande à être révisé; on envisagera notamment d'introduire, comme le prévoit la Convention de Strasbourg, la notion de blanchiment d'argent par négligence.

203. Les autorités estoniennes sont encouragées à étudier de près les possibilités de renforcer la responsabilité pénale des entreprises en matière de blanchiment d'argent (et en général).

204. Les autorités estoniennes ont indiqué qu'en matière de confiscation, les dispositions générales actuellement appliquées sont celles figurant à l'Article 33 du Code Pénal. Le système de confiscation en vigueur lors de la visite requiert l'établissement d'une culpabilité pénale, et n'autorise pas les confiscations par voie civile. Ce système est trop restrictif. Seules les confiscations de biens y sont envisagées, à l'exclusion des confiscations de valeurs. Ce système est essentiellement discrétionnaire et censé le demeurer. La liste des infractions pouvant entraîner une confiscation est actuellement très limitée. Les évaluateurs recommandent la mise en place d'un système interne de confiscation permettant, à la différence du régime actuel, la confiscation des produits directs et indirects d'infractions (conformément à la définition large que donne la Convention de Strasbourg). Ce système devrait comprendre davantage d'éléments obligatoires, être applicable à un plus large éventail d'infractions, et exclure l'impossibilité d'exécution à la suite d'un transfert à une tierce personne, y compris un membre de la famille. La confiscation de la contre-valeur des produits devrait être rendue possible par la loi³⁰. Il serait souhaitable en outre que les autorités estoniennes prennent des dispositions pour renverser la charge de la preuve, afin que le ministère public n'ait plus à prouver quels sont les biens issus de l'infraction. On pourrait également envisager d'employer le niveau de preuve du droit civil pour établir le caractère licite des actes dont sont issus des produits donnés. Le dispositif actuel de mesures provisoires n'est pas vraiment efficace lorsqu'il s'agit de mettre en sûreté des biens susceptibles d'être confisqués en tant que produits d'une infraction. Les autorités doivent pouvoir prendre des mesures interlocutoires, pour agir de leur propre initiative ou au nom d'Etats étrangers, et disposer d'une vaste palette de moyens d'entraide aux fins de l'instruction le cas échéant.

205. En ce qui concerne la coopération internationale, l'incapacité de l'Estonie de fournir l'entraide judiciaire en exécutant une quelconque décision de confiscation d'une juridiction

³⁰ Les évaluateurs ont été informés que le Code Pénal et la Loi portant modification du Code de Procédure Pénale, entrés en vigueur le 17 avril 2000, permettent à présent l'exécution des décisions judiciaires étrangères.

étrangère³¹, et de prendre des mesures provisoires, y compris le gel de comptes en banque, est une insuffisance grave sur laquelle il faut se pencher de toute urgence. Il est essentiel que l'Estonie ratifie sans tarder les Conventions de Strasbourg et de Vienne. A cet égard, il y a lieu de se féliciter que l'URF puisse échanger des informations avec tous les autres types d'URF; les évaluateurs encouragent la candidature de l'URF estonien au Groupe Egmont³².

206. Pour ce qui est des aspects financiers, des lois et règlements officiels sont généralement en vigueur.

207. En vertu de l'Article 15 de la LPBA, les établissements financiers et de crédit ainsi que tous les organismes non financiers concernés ont obligation, lorsqu'une situation donnée leur semble liée au blanchiment d'argent, d'en informer l'URF rapidement et de lui faire connaître toutes les transactions suspectes et inhabituelles.

208. Au chapitre des éléments positifs, il faut souligner que les obligations imposées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent concernent un grand nombre d'institutions. Toutefois, une grande ambiguïté résulte de la complexité de la procédure légale qui permet de déterminer si un établissement est assujéti aux obligations stipulées par la loi. Afin d'améliorer le fonctionnement du système de lutte contre le blanchiment d'argent et dans un souci de clarté, il serait utile de réviser la procédure employée pour décider quels établissements, financiers et surtout non-financiers, sont touchés par la LPBA. Les casinos devraient être soumis à des obligations explicites de lutte contre le blanchiment d'argent, et il devrait y avoir une instance de supervision disposant de compétences nettement définies pour contrôler le respect des dispositions anti-blanchiment.

209. Les bureaux de change et les coopératives de crédit ont également besoin d'une instance de surveillance active. Aujourd'hui, ces deux secteurs manquent dangereusement de protection. La Banque Centrale devrait procéder ici, sans tarder, à un contrôle exhaustif du respect des obligations anti-blanchiment. Il est nécessaire que toutes les instances de surveillance connaissent le niveau de déclaration des transactions suspectes (DTS) dans leurs secteurs, veillent à ce que des mesures internes de lutte contre le blanchiment soient prises – dont le recours à des agents de contrôle, comme le prévoit la Recommandation 19 du GAFI — et fassent en sorte qu'une formation anti-blanchiment soit dispensée dans les établissements dont elles ont la supervision. Ces autorités doivent établir, pour tous les secteurs et avec la coordination de l'URF si besoin est, des recommandations de base décrivant notamment les signaux d'alerte et les indices du blanchiment d'argent (en se fondant sur l'expérience locale).

210. L'obligation d'établir l'identité des parties en se fondant sur des documents valables lorsque l'on entame des relations d'affaires et que l'on procède à des transactions importantes, comme le stipule la Recommandation 10 du GAFI, est globalement bien appliquée par les institutions de crédit. S'agissant des établissements financiers non couverts par le Décret N° 20 de la Banque Centrale, en revanche, il faudra renforcer l'identification de nouveaux clients lors de l'établissement de relations d'affaires. La LPBA oblige clairement les établissements financiers et de crédit qui suspectent un client d'agir au nom de tierces personnes à s'informer sur son identité véritable; toutefois, lesdits établissements auraient besoin de lignes directrices complémentaires pour la mise en œuvre pratique de cette obligation.

211. Le nombre de DTS reçues par les autorités jusqu'à la visite était modeste : les 22 déclarations émanaient toutes de banques, et même d'une seule banque pour la plupart. L'URF doit, de concert avec les instances de surveillance, observer la généralisation des DTS, et prendre contact avec les établissements concernés lorsque la pratique des DTS semble insuffisante. Les évaluateurs sont favorables à la stratégie de déploiement par étapes menée par l'URF; ce dernier doit

³¹ Voir note de bas de page n° 1

³² . Le BCB estonien est aujourd'hui membre du Groupe Egmont.

disposer de ressources adéquates à cet effet. Il convient en outre d'instaurer un dispositif destiné à fournir régulièrement des informations en retour au secteur financier.

212. Jusqu'à la visite, l'URF avait communiqué 3 affaires à la police, et les enquêtes correspondantes étaient en cours. Il n'y avait eu aucune condamnation pour blanchiment d'argent. Les pouvoirs publics doivent envisager une politique plus volontariste dans l'application des lois, en enquêtant sur les éventuelles activités de blanchiment qui sont le prolongement naturel de toute infraction grave. On pourra ainsi faire en sorte que les investigations en matière de blanchiment d'argent ne soient pas tributaires du seul système des DTS.

213. Les services des douanes devraient s'impliquer davantage dans la lutte contre le blanchiment d'argent.

214. Il incombe au Ministère de l'Intérieur de jouer le rôle de coordinateur principal. De l'avis des évaluateurs, il serait utile de mettre en place une instance permanente de coordination, placée sous la direction d'un fonctionnaire de niveau hiérarchique suffisamment élevé, et dotée des capacités et des pouvoirs nécessaires pour assurer la mise en œuvre des modifications requises. Cette instance pourrait procéder, à intervalles réguliers, à un examen objectif du fonctionnement général du système dans la pratique.

215. Les orientations fournies par les évaluateurs devraient permettre à l'Estonie d'aller au-delà de sa situation actuelle, caractérisée par l'existence de dispositions formelles dans certains domaines, et de mettre au point un système opérationnel global correspondant davantage aux différentes normes internationales pertinentes dans tous les domaines concernés.

ANNEX C

COMPTE RENDU ET CONCLUSIONS DU TROISIÈME FORUM ENTRE LE GAFI ET DES REPRÉSENTANTS DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS

4 février 2000

Introduction

1. Le GAFI et ses membres ont toujours admis qu'il était important de maintenir des contacts étroits et réguliers avec le secteur des services financiers. De fait, le secteur privé a un rôle essentiel à jouer dans une mise en œuvre efficace des législations et réglementations de lutte contre le blanchiment des capitaux en vigueur dans les différents pays. En conséquence, le GAFI a déjà organisé des rencontres avec les représentants de ce secteur, en 1996 et en 1998. Les discussions ont porté sur des thèmes présentant un intérêt commun, par exemple la question du retour d'information, la nature de la menace du blanchiment de capitaux ou encore les conséquences des nouvelles technologies, de manière à chercher les moyens de mieux élaborer des mesures permettant de déceler et de prévenir le blanchiment d'argent.

2. Le 4 février 2000, le troisième Forum entre le GAFI et le secteur des services financiers a réuni plus de 120 représentants de gouvernements membres du GAFI, d'organisations internationales présentes en qualité d'observateurs, d'associations nationales des professions bancaires, financières et comptables ainsi que d'établissements bancaires ou de cabinets comptables de pays membres du GAFI. Assistaient également à cette manifestation des délégués d'organisations représentant le secteur international des services financiers : la Fédération bancaire de l'Union européenne, le Comité européen des assurances, le Groupement européen des caisses d'épargne, la Fédération des bourses européennes, l'International Banking Security Association et la Fédération internationale des comptables. Enfin, des sociétés exerçant des activités de transfert de fonds telles que la Société des télécommunications financières interbancaires mondiales (SWIFT) ou Western Union, comptaient également au nombre des participants.

3. Quatre thèmes ont été retenus pour faire l'objet d'exposés détaillés et de débats au cours de ce Forum : tendances actuelles du blanchiment des capitaux, répercussion des informations en direction des institutions déclarantes, rôle de la profession comptable dans l'identification et la dissuasion du blanchiment, et questions soulevées par les transferts électroniques de fonds. Certains de ces thèmes n'avaient encore jamais été abordés lors de forums du GAFI, d'autres en revanche s'inscrivaient dans le droit fil d'évolutions intervenues depuis les réunions précédentes.

4. La réunion a été ouverte et présidée par M. Gil Galvão, Président du GAFI, qui a exposé les priorités actuelles du Groupe d'action financière, à savoir :

- Diffuser le message de la lutte contre le blanchiment de capitaux dans toutes les parties du monde et susciter l'émergence d'un réseau planétaire de lutte contre le blanchiment fondé sur un élargissement adéquat du GAFI, sur l'encouragement à la création de groupes régionaux de type GAFI et sur une coopération étroite avec les organisations et organismes internationaux ;
- S'efforcer d'améliorer encore l'efficacité et l'efficacités des mesures en vigueur dans les juridictions membres ;
- Continuer à étudier l'évolution des techniques et tendances du blanchiment ;
- Travailler à renforcer la coopération avec le secteur privé ; enfin,
- Faire progresser les travaux du GAFI sur les pays et territoires non coopératifs.

I. Tendances du blanchiment des capitaux

5. La session s'ouvre sur un exposé du FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) américain, au nom du Président du Groupe d'experts sur les typologies du GAFI-XI. Le représentant du FinCEN met en relief les aspects les plus importants du Rapport du GAFI sur les typologies du blanchiment de capitaux 1999-2000, et rappelle l'objet des travaux menés par le GAFI sur les typologies. Les principales questions abordées au cours de cet exercice annuel étaient les suivantes :

- Vulnérabilité des services bancaires sur Internet ;
- Importance croissante des systèmes parallèles de remise de fonds ;
- Rôle des agents de création de sociétés et de leurs services ;
- Activités commerciales internationales servant de couverture à des activités de blanchiment ; et
- Tendances spécifiques du blanchiment dans les différentes parties du monde.

6. La Fédération des bourses européennes indique qu'il serait très utile au secteur privé que le Rapport sur les typologies soit distribué avant le Forum et il est convenu qu'en dépit des difficultés de calendrier, on étudiera de quelle manière les associations et institutions concernées pourraient disposer d'un délai suffisant pour pouvoir étudier ce document.

7. Cet exposé est suivi d'une intervention d'un représentant du Comité européen des assurances, qui a fait partie d'un groupe de travail sur les indicateurs du blanchiment de capitaux aux Pays-Bas. Il indique qu'il n'y a eu aux Pays-Bas que peu de déclarations d'opérations suspectes émanant du secteur de l'assurance et que celui-ci aurait besoin de l'assistance et de la coopération d'institutions publiques afin d'élaborer une typologie plus exhaustive des moyens dont disposent les blanchisseurs d'argent sale pour utiliser à mauvais escient les activités d'assurance. Il fait remarquer que les pays ont besoin d'un mécanisme qui pourrait servir de vecteur à cette coopération. Afin de soutenir ces travaux, le Secrétariat du Comité européen des assurances enverra cette année à ses membres un questionnaire afin d'essayer de mieux cerner le problème. Les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Secrétariat fournissent quelques exemples de blanchiment observés dans le secteur de l'assurance, dans les branches vie et non-vie.

8. Le Forum examine ensuite le document préparé par l'Australian Banking Association (ABA) consacré à l'approche utilisée en Australie pour l'identification des clients (système AUSTRAC de vérification d'identité par attribution de points), aux technologies utilisées et en cours de mise au point pour essayer d'empêcher la contrefaçon des pièces d'identité et à la nécessité d'une approche mondialisée du problème. Les Pays-Bas décrivent le système « VIS » utilisé dans leur pays : il s'agit d'une base de données nationale sur les fausses pièces d'identité et pièces d'identité disparues qui a pu être constituée grâce à la coopération entre la police et le secteur privé. Le Président fait observer les avantages de ce système, et il est fait mention de l'existence d'une base de données comparable en Allemagne. D'autres délégations soulignent que généralement, lorsque des comptes sont ouverts mais que les vérifications d'identité ne sont pas faites immédiatement, le fonctionnement du compte est suspendu jusqu'à ce que l'identité du détenteur ait été confirmée.

9. Le Secrétaire général de la Fédération des bourses européennes (FBE), invité pour la première fois à un forum du GAFI, explique que son organisation compte parmi ses membres 21 bourses reconnues établies non seulement dans l'Union européenne, mais aussi en Suisse et en Europe de l'est. Les bourses de la FBE ont déjà conclu des protocoles d'accord de manière à favoriser l'échange de renseignements transfrontaliers. Le Forum des commissions européennes de valeurs (FESCO) a aussi établi des mécanismes similaires d'échange d'informations. Réagissant à la partie du rapport sur les typologies consacrée aux services bancaires en ligne, le représentant de la FBE souligne l'informatisation totale de tous les marchés européens et ses conséquences sur la piste comptable des opérations. Il déclare également que très peu d'affaires de blanchiment de capitaux ont été découvertes dans le secteur des valeurs mobilières.

10. Le Président fait remarquer que l'identification des clients est du ressort des intermédiaires financiers, non des marchés boursiers, et que du point de vue des typologies dans ce secteur, il n'est pas nécessaire de garantir l'identification des clients dans les transactions en ligne. Il évoque également la possibilité de blanchiment via les marchés dérivés.

11. Enfin, la question des nouvelles technologies de paiement est également soulevée par l'Association des banques belges, qui insiste sur la sécurité offerte par ces systèmes (signature électronique par exemple) et s'interroge sur la nécessité d'un contact direct avec la clientèle lorsque les vérifications d'identité requises dans d'autres pays sont fiables.

II. Retour d'information vers les institutions chargées d'établir des déclarations

12. La session consacrée aux retours d'information commence par les exposés de quatre pays membres du GAFI : l'Australie, la Belgique, les Pays-Bas et la Norvège. Chacun des intervenants décrit les systèmes de déclaration existant dans son pays, ainsi que les principales méthodes permettant un retour d'information vers les institutions déclarantes.

13. En Australie, le système va au-delà des déclarations des opérations suspectes (DOS) et s'étend aux grosses opérations en espèces et à tous les transferts électroniques internationaux. Environ 6 500 DOS sont reçues chaque année et stockées dans une base de données à laquelle ont accès plus de 26 institutions gouvernementales. La difficulté pour le service de renseignements financiers australien consiste donc à obtenir de ces institutions des informations sur l'utilisation qu'elles font de ces déclarations et, bien que cela arrive de manière régulière, officiellement ou de manière informelle, des informations en retour ne sont pas nécessairement disponibles pour chaque déclaration. Les informations sont transmises aux institutions chargées d'établir les déclarations par le biais d'un rapport annuel et de lettres d'information trimestrielles, avec des retours d'informations ponctuels sur des affaires spécifiques.

14. La Belgique reçoit chaque année plus de 8 000 DOS et le service de renseignements financiers belge s'est doté d'un vaste système conçu pour recevoir des informations en retour des instances judiciaires chargées d'enquêter sur les affaires déclenchées par les DOS et, le cas échéant, d'engager des poursuites. La principale méthode de répercussion des informations consiste en un rapport annuel détaillé qui analyse les données en les ventilant en plusieurs catégories, par exemple nombre de DOS, déclarations par secteur ou par institution, types de transactions concernées, valeur monétaire sur laquelle portent ces déclarations ou dossiers, ou encore origine géographique des affaires. Tous les trois mois, des informations sont également communiquées sur des affaires qui sont en cours de traitement. Depuis peu, des informations judiciaires complémentaires sont aussi communiquées, notamment les verdicts de non-culpabilité.

15. Les Pays-Bas ont un système de déclaration des opérations inhabituelles, fondé sur une liste d'indicateurs objectifs et subjectifs (du caractère inhabituel d'une activité). Ces déclarations sont envoyées au service de renseignements financiers qui les analyse de manière plus approfondie avant de transmettre aux services opérationnels les déclarations relatives à des activités qui ne sont pas seulement inhabituelles, mais aussi suspectes. Le service de renseignements financiers publie un rapport annuel sur les déclarations d'opérations inhabituelles et d'opérations suspectes qui contient des données chiffrées sur les différents types de transactions ainsi relevées et décrit les tendances observées, ainsi qu'une lettre d'information trimestrielle qui donne des exemples d'affaires banalisées. Par ailleurs, le service de renseignements financiers publie différents livrets destinés à chaque secteur des institutions financières (banques, bureaux de change, etc.). Le retour d'information se fait également au moyen de visites du service de renseignements financiers au secteur privé.

16. La Norvège décrit également son système de déclaration des opérations suspectes ainsi que les modalités du retour d'information. Celui-ci se fait principalement grâce à un rapport annuel qui contient des informations statistiques sur le nombre de déclarations reçues, analysées de manière

appropriée. Des informations spécifiques sont également communiquées grâce à un système d'accusé de réception, puis, tous les six mois, chaque institution déclarante reçoit un rapport sur l'état d'avancement de toutes les affaires qu'elles a signalées ; enfin, des copies de toutes les décisions juridiques auxquelles elles aboutissent leur sont communiquées.

17. Le Groupement européen des caisses d'épargne (GECE) indique au Forum qu'il a réalisé une étude sur le blanchiment de capitaux dont une large partie est consacrée à la question du retour d'information. Le GECE demande un retour d'information régulier et obligatoire, et la même demande a été faite au niveau de l'Union européenne. En outre, des informations devraient aussi être communiquées à toutes les professions et personnes compétentes. Le représentant du GECE se félicite de l'organisation de ce Forum, qui permet de renforcer le dialogue en la matière.

18. La Fédération bancaire de l'Union européenne se déclare satisfaite des recommandations figurant dans le rapport annuel 1998 du GAFI sous le titre "Le retour de l'information vers les institutions financières et autres personnes déclarantes - Principes directeurs pour l'énoncé des meilleures pratiques à suivre". Cela étant, la FBUE plaide en faveur de procédures de rétro-information adéquates qui permettraient d'améliorer la qualité des déclarations d'opérations suspectes et, partant, d'obtenir de meilleurs résultats dans la lutte contre le blanchiment. Les obligations minimales en termes de retour d'informations devraient être les suivantes : production d'un rapport annuel contenant des statistiques pertinentes sur les DOS (nombre, ventilation par secteur, etc.), mise à disposition de copies des jugements, publication de livrets et organisation de séminaires et de forums nationaux sur le modèle du GAFI. Ces obligations devraient en outre prévoir la fourniture d'informations précises sur des affaires spécifiques, par exemple statut d'une affaire ayant fait l'objet d'une déclaration. Le représentant de la FBUE estime que les exposés faits par les membres du GAFI sont encourageants, mais que la situation n'est pas aussi favorable partout et qu'il existe un potentiel d'amélioration.

19. Le Président indique que le GAFI s'efforcera de diffuser ses Principes directeurs pour l'énoncé de meilleures pratiques. Ensuite, la Fédération des bourses européennes lance un débat sur l'expérience des membres du GAFI dans les cas où les affaires de blanchiment arrivent devant les tribunaux ; les participants concluent à la nécessité d'améliorer la formation des magistrats et des autorités chargées des enquêtes dans le domaine de la criminalité financière.

III. Comment la profession comptable peut-elle contribuer à identifier et à prévenir le blanchiment de capitaux ?

20. La Fédération internationale des comptables (IFAC) souligne l'importance d'un cadre de contrôle interne pour les institutions financières. Dans les entreprises, le contrôle a trois objets : publication d'informations financières, activités et respect des règles comptables. Lorsqu'il s'agit de déterminer si ces objectifs sont atteints, on doit examiner cinq éléments de contrôle du blanchiment d'argent :

- L'environnement de contrôle : celui-ci reflète l'attitude adoptée par l'institution vis-à-vis de la lutte contre le blanchiment ;
- L'évaluation du risque : l'évaluation du risque de blanchiment est fondée sur quatre catégories principales de risques : discipline comptable, activités, réputation et stratégie.
- Les activités de contrôle : ceci recouvre les stratégies, procédures et mécanismes mis en place pour empêcher le blanchiment ;
- Information et communication : la fourniture en temps opportun d'informations exactes et significatives suppose l'existence de modes de communication clairs et ouverts ;
- Suivi : il peut s'agir soit du suivi continu d'activités normales, soit d'évaluations ponctuelles opérées par la direction (surveillance de la discipline comptable, contrôle interne ou révision comptable) afin de tester l'efficacité des contrôles.

21. La Fédération des experts-comptables européens (FEE) insiste sur l'importance de la lutte contre les délits financiers pour la profession comptable et fait remarquer que les réviseurs comptables ont certaines obligations de déclaration depuis de nombreuses années. Dans sa publication de 1995 sur le rôle, la position et la responsabilité des commissaires aux comptes dans l'Union européenne, la FEE a déjà présenté la position des professions concernant la déclaration d'actes illégaux. Toutefois, celles-ci concernent essentiellement les fraudes, les réviseurs comptables étant tenus de déclarer tout soupçon d'illégalité dans la gestion de l'entreprise éventuellement concernée. La Fédération, aux côtés d'autres organisations professionnelles européennes, a déjà adhéré en 1997 à une Charte qui impose à ses membres d'adopter des codes de conduite visant à empêcher leurs clients de se retrouver impliqués dans une activité de criminalité organisée. La reconnaissance de la nécessité d'améliorer les mécanismes permettant de vérifier convenablement le respect des dispositions comptables est inscrite en filigrane de cette Charte.

22. Enfin, la Fédération soulève la question des modifications proposées de la Directive du Conseil de l'UE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et de la proposition d'en étendre le champ d'application aux comptables externes et réviseurs comptables. Certains représentants de la profession comptable déclarent que les comptables, en tant que profession, ne devraient pas effectuer leurs déclarations de la même manière que les institutions financières, mais, à l'instar des avocats ou des notaires, dans la mesure où ces professions sont en concurrence directe pour un large domaine de leurs services. Cette prise de position débouche sur un examen utile du contenu proposé des modifications de la Directive et un débat s'engage alors sur les différentes préoccupations ressenties par les comptables concernant une obligation de déclaration des opérations suspectes aux services de renseignements financiers.

23. L'Association allemande des réviseurs comptables souligne les difficultés rencontrées par les réviseurs comptables pour découvrir le blanchiment d'argent dans le cadre de leurs activités normales de révision comptable. En Allemagne, le réviseur comptable est tenu par la loi de respecter la confidentialité des informations communiquées par ses clients et liées aux affaires de ceux-ci, et il ne peut le cas échéant que s'efforcer de persuader un client de ne pas s'engager dans un type d'activité proposé. Le réviseur comptable n'est pas autorisé à effectuer des révélations aux autorités. De ce fait, la profession comptable allemande serait favorable à la proposition de la Fédération selon laquelle les comptables devraient être traités de la même manière que les avocats et autres professions juridiques.

24. Ces trois interventions suscitent un débat portant sur plusieurs questions, notamment sur l'instance auprès de laquelle les professions comptables devraient faire des déclarations, la portée des obligations de déclaration (nature de l'activité criminelle sous-jacente), la portée des propositions concernant les comptables dans la Directive du Conseil de l'UE ou encore la nécessité de faire prendre conscience à la profession des devoirs qui sont les siens.

25. Le Président conclut qu'il conviendra de se pencher à nouveau à l'avenir sur la question de savoir comment la profession comptable peut aider à identifier et à prévenir le blanchiment de capitaux, probablement à l'occasion du prochain forum du GAFI avec les représentants du secteur des services financiers.

IV. Questions soulevées par les transferts électroniques de fonds

26. Le GAFI travaille depuis longtemps avec la Société des télécommunications financières interbancaires mondiales (SWIFT) à l'élaboration de mesures qui permettraient d'empêcher que les transferts de fonds puissent être détournés par des blanchisseurs d'argent. La société SWIFT compte parmi ses membres 7 000 institutions qui traitent chaque jour cinq millions de messages représentant au total entre 5 et 6 millions de dollars E.U. SWIFT décrit les mesures prises pour améliorer les champs d'identification des clients sur le formulaire MT 100, qui est encore utilisé pour les virements au bénéfice de clients. La société indique qu'à compter de novembre 2000, le formulaire MT 100 sera supprimé et remplacé par le MT 103, qui comporte des champs facultatifs permettant d'inscrire des

informations détaillées sur le numéro de compte, le nom et l'adresse des clients, donneurs d'ordres comme bénéficiaires. L'identification devrait normalement être faite au moyen de la présentation de documents officiels. Le Forum examine ensuite les possibilités d'encourager les institutions financières, en particulier les banques, à garantir que les champs d'identification facultatifs seront bien remplis par les clients (par exemple en émettant un autre avis consultatif sur l'importance des renseignements qu'on pourrait y faire figurer).

27. Western Union, qui participe pour la première fois à un Forum du GAFI, décrit ses systèmes de lutte contre le blanchiment et de déclaration des opérations suspectes. La société a mis au point des programmes de respect de la législation (qui prévoient notamment des entretiens avec les clients souhaitant effectuer des transactions portant sur de gros montants) et de coopération volontaire avec les services opérationnels qui visent à empêcher et à détecter les activités de blanchiment. Western Union travaille en coopération avec le Treasury Department des États-Unis afin d'élaborer une réglementation en matière de DOS. Les questions qui l'intéressent plus particulièrement sont les typologies et le retour d'information.

28. La délégation des États-Unis présente aux participants une synthèse des résultats d'une étude récente menée dans les pays du G-10 sur les obligations prévues dans la législation nationale pour identifier la personne à l'origine d'un transfert de fonds, les informations demandées, les institutions qui sont soumises à ces obligations, etc. L'étude fait apparaître de profondes disparités entre les pays, environ la moitié d'entre eux ayant adopté une forme ou une autre d'obligation d'identifier la personne à l'origine du transfert, et l'autre moitié non. Plusieurs pays dépourvus d'un tel système font état de difficultés juridiques ou opérationnelles pour imposer une telle obligation.

29. L'Association bancaire italienne (BAI) fait un exposé sur les initiatives en cours pour rendre le système transfrontalier de virements et de paiement plus efficient et plus efficace. Ces initiatives ont pour objectif de réduire l'intervention manuelle dans les transferts. L'une des propositions porte sur l'introduction d'un Numéro international de compte bancaire, qui permettrait d'identifier les comptes bancaires individuels au niveau international. En outre, l'adoption d'un Code d'entreprise permettrait d'identifier les institutions financières non bancaires selon les mêmes modalités que celles utilisées actuellement pour les banques. Pour les autorités, l'important est d'avoir la possibilité d'identifier les clients donneurs d'ordres et aussi les institutions donneuses d'ordres. Pour cette raison, il est souhaitable que les champs 52 et 59 du formulaire SWIFT soient intégralement remplis.

Conclusions

30. Le Président du GAFI réitère l'importance de la coopération et de l'échange de vues entre les membres du GAFI et le secteur des services financiers. En fait, tous les travaux du GAFI sont fondés sur la coopération (entre les gouvernements, les services opérationnels et les institutions financières). La coopération dans le combat contre le blanchiment devrait être mondiale, non seulement sur le plan géographique, mais aussi sur le plan professionnel.

31. L'exercice sur les typologies devrait rester un moyen de former et de sensibiliser le personnel des banques. Il est en conséquence important de veiller à ce que le rapport du GAFI sur les typologies soit régulièrement diffusé auprès des professionnels des services financiers.

32. Il est clair que la fourniture d'informations en retour aux institutions déclarantes s'est améliorée depuis le dernier forum, mais les membres du GAFI devraient intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre les Principes directeurs de 1998 pour l'énoncé des meilleures pratiques à suivre.

33. La première rencontre entre le GAFI et les professions comptables a été l'occasion de nouer un dialogue stimulant qui a permis de mieux comprendre de quelle manière les comptables pouvaient aider à identifier et à empêcher le blanchiment de capitaux.

34. La discussion consacrée aux questions soulevées par les transferts électroniques de fonds a elle aussi montré la volonté de coopération des professionnels et permis de comprendre savoir de quelle manière ils réagissent aux menaces de blanchiment.

35. D'une manière générale, ce type de rencontres avec les représentants du secteur des services financiers devrait se poursuivre et se tenir plus souvent qu'une fois tous les deux ans. Des institutions venant d'autres parties du monde pourraient également participer aux forums ultérieurs. Ce dialogue permanent pourrait s'attacher en particulier à l'identification des clients dans les cas où il n'y a pas de contact direct avec la clientèle, aux systèmes de rétro-information (en permanence d'actualité) et à un approfondissement des questions comptables.