

GAFI



LIGNES DIRECTRICES DE L'APPROCHE FONDÉE
SUR LES RISQUES APPLIQUÉE

AUX ACTIFS VIRTUELS ET AUX PRESTATAIRES DE SERVICES LIÉS AUX ACTIFS VIRTUELS



JUIN 2019



Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental indépendant dont la mission consiste à élaborer et promouvoir des stratégies de protection du système financier mondial face au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme et au financement de la prolifération d'armes de destruction massive. Les Recommandations du GAFI se sont imposées comme les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et de financement du terrorisme (LFT).

Pour obtenir des informations complémentaires sur le GAFI, veuillez consulter le site www.fatf-gafi.org.

Ce document et/ou toute carte qu'il pourrait contenir est/sont publié(e)s sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales et du nom d'un(e) quelconque territoire, ville ou région quelconque territoire, ville ou région.

Référence de citation :

GAFI (2019), *Lignes directrices de l'approche fondée sur les risques appliquée aux actifs virtuels et aux prestataires de services liés aux actifs virtuels*, GAFI, Paris, France,
<http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/Lignes-directrices-PSAV.html>

© 2019 GAFI/OCDE. Tous droits réservés.

Cette publication ne doit pas être reproduite ou traduite sans autorisation écrite préalable.

Toute demande d'autorisation à cet effet, pour tout ou partie de cette publication, doit être adressée au secrétariat du GAFI, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France (fax: +33 1 44 30 61 37 ou par courriel: contact@fatf-gafi.org)

Crédits photos, photo de couverture ©Gettyimages

Table des matières

Acronymes.....	3
Synthèse du rapport	4
Section I - Introduction.....	6
Historique	6
Objectif des Lignes directrices	7
Champ d'application des Lignes directrices.....	8
Structure.....	10
Section II – Portée des normes du GAFI.....	11
Évaluation initiale des risques	11
Définitions du GAFI et caractéristiques du secteur des PSAV pertinentes pour la LCB/FT.....	13
Section III – Application des normes du GAFI aux pays et aux autorités compétentes	20
Application des Recommandations dans le contexte des AV et des PSAV	20
Approche fondée sur les risques et coordination nationale.....	20
Traitement des actifs virtuels : interprétation des termes concernant des fonds ou des valeurs	22
Autorisation d'exercer et/ou inscription à un registre.....	23
Contrôle et surveillance.....	25
Mesures préventives.....	26
Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques.....	35
Application législative et opérationnelle.....	35
Coopération Internationale.....	36
EPNFD qui s'engagent dans ou fournissent des activités d'AV concernées.....	37
Approche fondée sur les risques pour le contrôle ou la surveillance des PSAV	37
Comprendre les risques en matière de BC/FT.....	37
Atténuation des risques en matière de BC/FT.....	39
Approche générale	41
Lignes directrices	41
Formation.....	42
Échange d'informations	42
Section IV – Application des Normes du GAFI aux PSAV et autres entités assujetties qui effectuent ou fournissent des activités liées aux AV concernées.....	44
Section V - Exemples nationaux d'approche fondée sur les risques appliquée aux actifs virtuels et prestataires de services liés aux actifs virtuels	50
Synthèse des approches juridictionnelles en matière de réglementation et contrôle des activités liées aux AV et PSAV	50
Italie.....	50
Norvège.....	51
Suède.....	52
Finlande.....	52
Mexique.....	53
Japon.....	53
États-Unis.....	54

Annexe A. Recommandation 15 et sa Note interprétative. Définitions du GAFI.....	60
Recommandation 15 – Nouvelles technologies.....	60
Note interprétative de la Recommandation 15.....	60
Glossaire du GAFI.....	62

ACRONYMES

CMA	Crypto-monnaie à anonymat renforcé
LBC	Lutte contre le blanchiment de capitaux
OVC	Obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle
FT	Financement du terrorisme
EPNFD	Entreprises et professions non financières désignées
ICO	Initial Coin Offering
BC	Blanchiment de capitaux
ESM	Entreprise de services monétaires
STFV	Services de transfert de fonds ou de valeurs
OTC	De gré à gré (<i>Over-the-Counter</i>)
P2P	Pair-à-pair
AFR	Approche fondée sur les risques
FT	Financement du terrorisme
AV	Actif virtuel
PSAV	Prestataire de services d'actifs virtuels

SYNTHÈSE DU RAPPORT

En octobre 2018, le GAFI a adopté les modifications apportées à ses Recommandations pour indiquer de façon explicite qu'elles s'appliquent aux activités financières impliquant des actifs virtuels et a également ajouté deux nouvelles définitions au glossaire : « actif virtuel » (AV) et « prestataire de services d'actifs virtuels » (PSAV). La Recommandation 15 amendée du GAFI exige que les PSAV soient réglementés aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), qu'ils aient une autorisation d'exercer ou soient inscrits à un registre, et soumis à des systèmes de surveillance et de contrôle efficaces.

En juin 2019, le GAFI a adopté une Note interprétative relative à la Recommandation 15 pour mieux clarifier dans quelle mesure les exigences du GAFI devraient s'appliquer pour les AV et les PSAV, notamment en ce qui concerne l'application de l'approche fondée sur les risques (AFR) aux activités ou opérations d'AV et aux PSAV ; le contrôle ou la surveillance des PSAV aux fins de la LBC/FT ; la procédure d'autorisation ou l'enregistrement ; les mesures préventives telles que l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle, la conservation des données et la déclaration des opérations suspectes, entre autres ; les sanctions et autres mesures répressives ; et la coopération internationale.

Le GAFI a également adopté les présentes Lignes directrices¹ sur l'application de l'AFR aux AV et aux PSAV en juin 2019. Elles visent à aider les deux autorités nationales à comprendre et élaborer les réponses en matière de réglementation et de contrôle pour les activités d'AV et les PSAV, et à aider les entités du secteur privé qui cherchent à s'engager dans des activités d'AV à comprendre leurs obligations en matière de LBC/FT et la façon dont ils peuvent se conformer effectivement à ces exigences.

Les présentes Lignes directrices soulignent le besoin pour les pays, les PSAV et les autres entités impliquées dans des activités d'AV de comprendre les risques en matière de BC/FT liés à leurs activités et à prendre des mesures d'atténuation appropriées pour y faire face. En particulier, les Lignes directrices fournissent des exemples d'indicateurs de risques qui devraient être considérés spécifiquement dans le contexte des AV, avec l'accent mis sur les facteurs susceptibles de renforcer la dissimulation (obfuscation) des transactions ou d'empêcher les PSAV d'identifier les clients.

Les Lignes directrices examinent dans quelle mesure les activités d'AV et les PSAV relèvent des Recommandations du GAFI. Elles abordent les cinq types d'activités visées par la définition des PSAV et fournissent des exemples d'activités liées aux AV qui entreraient dans la définition des PSAV et seraient exclues du champ d'application du GAFI. À cet égard, elles soulignent les éléments clés requis pour être considéré comme un PSAV, c'est-à-dire une entreprise agissant pour le compte des clients et facilitant activement les activités liées aux AV.

Les Lignes directrices décrivent l'application des Recommandations du GAFI aux pays et aux autorités compétentes ; ainsi qu'aux PSAV et autres entités assujetties qui se lancent dans des activités d'AV, y compris les institutions financières comme les banques et les courtiers et négociants en valeurs mobilières. Presque toutes les Recommandations du GAFI concernent directement les risques en matière de BC/FT associés aux AV et aux PSAV ; les autres Recommandations sont liées de façon moins directe ou explicite aux AV ou aux PSAV, bien qu'elles restent

¹ Les présentes lignes directrices mettent à jour les [Lignes directrices du GAFI pour une approche des monnaies virtuelles fondée sur les risques](#) de 2015.

pertinentes et applicables. Les PSAV ont par conséquent le même ensemble d'obligations que les institutions financières ou les EPNFD.

Les Lignes directrices décrivent en détail tout l'éventail des obligations applicables aux PSAV et aux AV en vertu des Recommandations du GAFI, selon une approche « recommandation par recommandation ». Il est précisé entre autres que tous les termes concernant des fonds ou des valeurs mentionnés dans les Recommandations du GAFI (*par exemple*, « propriété », « produits », « fonds », « fonds ou autres biens » ou autre « valeur correspondante ») comprennent les AV. En conséquence, les pays devraient appliquer toutes les mesures pertinentes en vertu des Recommandations du GAFI aux AV, aux activités d'AV et aux PSAV.

Les Lignes directrices précisent les exigences auxquelles sont soumis les PSAV concernant l'autorisation d'exercer ou l'inscription à un registre, et expliquent notamment comment déterminer le pays dans lequel ils devraient obtenir cette autorisation ou s'inscrire : au minimum dans le pays où ils ont été créés ; ou dans la juridiction où est implantée leur activité dans le cas où il s'agit d'une personne physique, mais les juridictions peuvent également obliger les PSAV à demander une autorisation d'exercice ou s'inscrire à un registre avant d'exercer une activité commerciale dans leur juridiction ou à partir de cette dernière. Les Lignes directrices soulignent par ailleurs que les autorités nationales sont tenues de prendre des mesures pour identifier les personnes morales ou physiques qui exercent des activités d'AV en l'absence de l'autorisation ou de l'inscription requises. Cela s'applique également aux pays qui ont choisi d'interdire les AV et les activités d'AV au niveau national.

Concernant le contrôle des PSAV, les Lignes directrices indiquent clairement que seules les autorités compétentes peuvent agir en tant qu'organismes de contrôle ou de surveillance des PSAV, et non les organismes d'autorégulation (OAR). Elles devraient assurer un contrôle ou une surveillance fondés sur les risques, avec des pouvoirs appropriés, notamment le pouvoir de réaliser des inspections, d'exiger la production d'informations et d'imposer des sanctions. Une attention particulière est portée à l'importance de la coopération internationale entre les autorités de contrôle, étant donné la nature transnationale des activités des PSAV et de la fourniture des services.

Les Lignes directrices indiquent clairement que les PSAV et autres entités impliquées dans des activités d'AV devraient appliquer toutes les mesures préventives décrites dans les Recommandations du GAFI 10 à 21. Les Lignes directrices expliquent comment ces obligations devraient être remplies dans le contexte des AV et fournissent des précisions sur les exigences spécifiques applicables concernant le seuil de 1 000 USD/EUR pour les opérations d'AV occasionnelles, au-dessus duquel les PSAV sont tenus de prendre des mesures de vigilance vis-à-vis du client (Recommandation 10) ; et l'obligation d'obtenir, de conserver et de transmettre les informations requises sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire, immédiatement et de manière sécurisée, lors de la réalisation des transferts d'AV (Recommandation 16). Comme l'indiquent les Lignes directrices, les autorités concernées devraient se coordonner pour que cela se fasse d'une manière compatible avec les réglementations nationales sur la protection des données et la confidentialité.

Enfin, les Lignes directrices fournissent des exemples d'approches juridictionnelles pour réguler, contrôler et mettre en œuvre les activités d'AV, les PSAV et les autres entités assujetties en matière de LBC/FT.

SECTION I - INTRODUCTION

Historique

1. Les nouvelles technologies, les nouveaux produits et les services associés sont susceptibles de stimuler l'innovation et l'efficacité financières, et d'améliorer l'inclusion financière, mais ils offrent également aux criminels et aux terroristes de nouvelles opportunités de blanchir leurs bénéfices ou de financer leurs activités illégales. L'approche fondée sur les risques est centrale pour la mise en œuvre efficace des normes internationales révisées du Groupe d'action financière (GAFI) sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, que les membres du GAFI ont adoptées en 2012, et le GAFI surveille donc activement les risques relatifs aux nouvelles technologies.
2. En juin 2014, le GAFI a publié le document [Monnaies virtuelles : définitions clés et risques potentiels en matière de LBC/FT](#) en réponse à l'émergence des monnaies virtuelles et des mécanismes de paiement associés visant à fournir de nouvelles méthodes de transmission de valeur sur Internet. En juin 2015, le GAFI a publié le document [Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies](#) (Lignes directrices pour une approche des monnaies virtuelles fondée sur les risques), dont le titre a été abrégé en 2015 VC Guidance (Lignes directrices 2015 sur les monnaies virtuelles), dans le cadre d'une approche graduelle pour remédier aux risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) associés aux produits et services de paiement par monnaies virtuelles.
3. Le document 2015 VC Guidance (Lignes directrices 2015 sur les monnaies virtuelles) est centré sur les points où les activités relatives aux monnaies virtuelles recoupent le système financier réglementé classique et offrent des passerelles vers et depuis ce dernier (*c'est-à-dire* les voies d'accès et de sortie), notamment des plateformes d'échange de monnaies virtuelles convertibles. Ces dernières années, cependant, l'espace des actifs virtuels a évolué pour inclure un ensemble de nouveaux produits et services, de modèles d'affaires, d'activités et d'interactions, y compris des opérations d'actifs virtuels à actifs virtuels.
4. En particulier, l'écosystème des actifs virtuels a vu la montée des crypto-monnaies à anonymat renforcé, des mixeurs et mélangeurs (mixers and tumblers), des plateformes d'échange décentralisées, et autres types de produits et services qui permettent ou autorisent une moindre transparence et une plus grande dissimulation (obfuscation) des flux financiers, ainsi que l'émergence d'autres modèles d'affaires ou activités d'AV tels que les initial coin offerings (ICO), qui présentent des risques en matière de BC/FT, notamment des risques de fraude et de manipulation de cours. Par ailleurs, de nouveaux types de financement illicite continuent d'émerger, notamment l'usage croissant de schémas de stratification virtuel à virtuel qui essaient de renforcer la dissimulation (obfuscation) des transactions d'une manière relativement facile, économique et sûre.
5. Face au développement de produits et de services supplémentaires, et l'arrivée de nouveaux types de prestataires dans cet espace, le GAFI a reconnu la nécessité de clarifier l'application des normes aux nouvelles technologies et aux nouveaux prestataires. En particulier, le GAFI a adopté en octobre 2018 deux nouvelles définitions du Glossaire, « actif virtuel » (AV) et « prestataire de services d'actifs virtuels » (PSAV), et mis à jour la Recommandation 15 (voir Annexe A). Les objectifs de ces changements étaient d'apporter davantage de précisions sur l'application des normes du GAFI aux activités d'AV et aux PSAV, afin de garantir l'équité réglementaire pour les PSAV dans le monde entier et d'aider les juridictions à atténuer les risques en matière de BC/FT associés aux activités d'AV et à protéger l'intégrité du système financier mondial. Le GAFI a également précisé que les normes s'appliquent à la fois aux opérations d'actifs virtuels à actifs virtuels et aux opérations d'actifs virtuels à monnaie fiduciaire et aux interactions impliquant des AV.
6. En juin 2019, le GAFI a adopté une Note interprétative relative à la Recommandation 15 (NIR 15) pour mieux clarifier dans quelle mesure les exigences du GAFI devraient s'appliquer pour les AV et les PSAV, notamment en ce qui concerne l'application de l'approche fondée sur les risques aux activités ou opérations AV et aux PSAV ; le contrôle ou

la surveillance des PSAV aux fins de la LBC/FT ; la procédure d'autorisation ou l'enregistrement ; les mesures préventives telles que l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle, la conservation des données et la déclaration des opérations suspectes, entre autres ; les sanctions et autres mesures répressives ; et la coopération internationale (voir Annexe A).

7. Le GAFI a adopté ces Lignes directrices lors de la Plénière de juin 2019.

Objectif des Lignes directrices

8. Les présentes Lignes directrices mises à jour développent les lignes directrices de juin 2015 sur les monnaies virtuelles (2015 VC Guidance) et précisent l'application de l'approche fondée sur les risques aux mesures de LBC/FT pour les AV ; identifient les entités qui exercent des activités ou réalisent des opérations liées aux AV, *c'est-à-dire* les PSAV ; et clarifient l'application des Recommandations du GAFI aux AV et aux PSAV. Les Lignes directrices visent à aider les autorités nationales à comprendre et élaborer les réponses en matière de réglementation pour les activités d'AV concernées et les PSAV, y compris en modifiant les lois nationales, le cas échéant, dans leurs juridictions respectives afin de traiter les risques en matière de BC/FT associés aux activités d'AV concernées et aux PSAV.
9. Les Lignes directrices visent également à aider les entités du secteur privé qui souhaitent s'engager dans des activités ou des opérations d'AV, telles que définies dans le Glossaire du GAFI, à mieux comprendre leurs obligations en matière de LBC/FT et la manière dont elles peuvent se conformer efficacement aux exigences du GAFI. Elles fournissent aux pays, aux autorités compétentes et à l'industrie des directives concernant la conception et la mise en œuvre d'un cadre réglementaire et de contrôle de LBC/FT fondé sur les risques pour les activités d'AV et les PSAV, y compris l'application de mesures préventives telles que l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle, la conservation des données et la déclaration des opérations suspectes, entre autres.
10. Les Lignes directrices intègrent les termes adoptés par le GAFI en octobre 2018 et les lecteurs sont renvoyés aux définitions du Glossaire du GAFI pour les expressions « actif virtuel » et « prestataire de services d'actifs virtuels » (Annexe A).
11. Les Lignes directrices cherchent à expliquer comment les Recommandations du GAFI devraient s'appliquer aux activités d'AV et aux PSAV ; proposent des exemples lorsque cela est pertinent ou peut s'avérer le plus utile ; et identifient les obstacles à l'application de mesures d'atténuation à côté des solutions envisageables. Elles sont appelées à compléter la Recommandation 15 sur les Nouvelles technologies (R. 15) et sa Note interprétative, qui décrivent tout l'éventail des obligations applicables aux PSAV et aux AV en vertu des Recommandations du GAFI, y compris les Recommandations relatives à la « propriété », aux « produits », aux « fonds », aux « fonds ou autres biens » ou à toute autre « valeur correspondante ». De ce fait, les Lignes directrices appuient la mise en œuvre effective de mesures de LBC/FT pour la réglementation et le contrôle des PSAV (et des autres entités assujetties) et des activités d'AV concernées dans lesquelles ils s'engagent, et l'élaboration d'une interprétation commune des implications d'une approche fondée sur les risques pour la LBC/FT.
12. Au moment où, comme le remarque le GAFI, certains gouvernements examinent un ensemble de réponses réglementaires aux AV et à la réglementation des PSAV, de nombreuses juridictions n'ont pas encore mis en place des cadres efficaces de LBC/FT pour atténuer les risques en matière de BC/FT associés aux activités d'AV en particulier, alors même que ces activités se développent dans le monde entier et que les PSAV interviennent de plus en plus à travers les juridictions. Face au développement rapide, à l'augmentation des fonctionnalités, à l'adoption croissante et à la nature mondiale et transfrontalière des AV, la prise en urgence par les pays de mesures pour atténuer les risques en matière de BC/FT associés aux activités d'AV et aux PSAV est donc l'une des priorités clés du GAFI. Bien que les présentes Lignes directrices soient destinées à faciliter la mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques concernant les activités d'AV concernées et les PSAV aux fins de la LCB/FT, le GAFI reconnaît que d'autres types de considérations politiques peuvent

jouer un rôle et façonner la réponse réglementaire au secteur des PSAV dans les différentes juridictions.

Champ d'application des Lignes directrices

13. Les Recommandations du GAFI obligent toutes les juridictions à imposer aux institutions financières (IF) et aux entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) des exigences précises, fondées sur les activités, en matière de LBC/FT, et à s'assurer qu'elles respectent ces obligations. Le GAFI a convenu que tous les termes concernant des fonds ou des valeurs dans les Recommandations du GAFI (*par exemple*, « propriété », « produits », « fonds », « fonds ou autres biens » ou autre « valeur correspondante ») comprennent les AV et que les pays devraient appliquer toutes les mesures pertinentes en vertu des Recommandations du GAFI aux AV, aux activités d'AV et aux PSAV. L'objectif principal des Lignes directrices est de décrire comment les Recommandations s'appliquent aux AV, aux activités d'AV et aux PSAS afin d'aider les pays à mieux comprendre comment ils devraient appliquer efficacement les normes du GAFI.
14. De plus, des Lignes directrices mettent l'accent sur les AV qui peuvent être convertis en d'autres fonds ou valeurs, y compris sur les AV convertibles en d'autres AV et les AV convertibles en monnaies fiduciaires ou qui recoupent le système financier fiduciaire, compte tenu des définitions des AV et des PSAV. Elles n'abordent pas les questions de réglementation susceptibles de concerner les AV et les PSAV (*par exemple*, la protection des clients, la sécurité et l'intégrité prudentielles, les taxes, les problèmes de lutte contre la fraude et les manipulations de cours, les normes de sécurité informatique des réseaux ou les préoccupations liées à la stabilité financière).
15. Les Lignes directrices reconnaissent qu'une approche efficace fondée sur les risques reflétera la nature, la diversité et la maturité du secteur PSAV d'un pays, le profil de risque du secteur, le profil de risque des différents PSAV opérant dans le secteur et l'approche juridique et réglementaire dans le pays, en tenant compte de la nature transfrontalière, basée sur Internet, et de la portée mondiale de la plupart des activités d'AV. Les Lignes directrices définissent différents éléments que les pays et les PSAV devraient considérer lors de la conception et de la mise en œuvre d'une approche fondée sur les risques. Lors de l'examen des principes généraux exposés dans les Lignes directrices, les autorités nationales devront prendre en considération leur contexte national, notamment l'approche en matière de contrôle et le cadre juridique, ainsi que les risques présents dans leur juridiction, là aussi à la lumière de la portée potentiellement mondiale des activités d'AV.
16. Les Lignes directrices tiennent compte du fait que, tout comme des acteurs illicites peuvent abuser une institution engagée dans des activités financières, des acteurs illicites peuvent abuser des PSAV engagés dans des activités d'AV à des fins malveillantes telles que BC, FT, contournement des sanctions, fraude, etc. Le 2015 VC Guidance (Lignes directrices 2015 sur les monnaies virtuelles), les documents du Groupe des risques, tendances et méthodes (RTMG) du GAFI publiés en 2018 sur ce sujet, ainsi que les rapports et les déclarations du GAFI concernant les risques en matière de BC/FT associés aux AV, aux activités d'AV et/ou aux PSAV,² par exemple, mettent en lumière avec davantage de contexte les risques en matière de BC/FT associés aux activités d'AV. Bien que les AV puissent fournir une autre forme de valeur pour mener des activités de BC/FT et que les activités d'AV puissent constituer un autre mécanisme pour le transfert illicite de valeurs ou de fonds, les pays ne devraient pas nécessairement classer les PSAV ou les activités d'AV comme présentant des risques inhérents élevés en matière de BC/FT. La nature transfrontalière des relations d'affaires et des transactions facilitées par les activités d'AV, l'anonymat renforcé qui leur est potentiellement associé et le fait qu'il s'agisse de relations à distance devraient cependant influencer l'évaluation des risques réalisée par un pays. L'étendue et la qualité

² Voir, par exemple, le [Rapport du GAFI de juillet 2018 aux ministres des finances du G-20 et aux gouverneurs de la Banque centrale](#); la [Déclaration publique du GAFI 2019 sur l'atténuation des risques relatifs aux actifs virtuels](#); le [Rapport du GAFI d'avril au ministres des finances du G-20 et aux gouverneurs de la Banque centrale](#).

du cadre réglementaire et de contrôle d'un pays, ainsi que la mise en œuvre par les PSAV de contrôles et de mesures d'atténuation fondés sur les risques influent également sur les menaces et les risques généraux associés aux activités d'AV concernées. Les Lignes directrices reconnaissent également que malgré ces mesures, il peut encore exister quelques risques résiduels, que les autorités compétentes et les PSAV devraient considérer en élaborant des solutions appropriées.

17. Les Lignes directrices reconnaissent que les technologies ou mécanismes « nouveaux » ou novateurs pour l'exercice ou la facilitation d'une activité financière ne constituent pas automatiquement de « meilleures » approches, et que les juridictions devraient également évaluer et atténuer de manière appropriée les risques découlant de ces nouvelles modes d'exercice d'une activité financière classique ou déjà réglementée, tels que l'utilisation d'AV dans le contexte de services de paiement ou d'activités sur valeurs mobilières.
18. Les autres parties prenantes, y compris les institutions financières et les autres entités assujetties qui fournissent des services bancaires aux PSAV ou aux clients impliqués dans des activités d'AV, ou qui se lancent elles-mêmes dans des activités de PSAV, devraient également tenir compte des facteurs susmentionnés. Les institutions financières devraient adopter une approche fondée sur les risques lorsqu'elles envisagent d'établir ou de poursuivre des relations avec des PSAV ou des clients impliqués dans des activités d'AV, évaluer les risques de la relation d'affaires en matière de BC/FT et déterminer si ces risques peuvent être atténués et gérés de manière appropriée (voir section IV). Il est important que les institutions financières appliquent correctement l'approche fondée sur les risques et ne recourent pas à la termination groupée ou à l'exclusion de relations clientèle dans le secteur des PSAV en l'absence d'une véritable évaluation des risques.
19. En considérant les Lignes directrices, les pays, les PSAV et les autres entités assujetties qui s'engagent dans ou fournissent les activités d'AV concernées devraient rappeler les principes fondamentaux qui sont à la base de la conception et de l'application des Recommandations du GAFI et qui sont pertinents dans le contexte des AV :
 - a) *Équivalence fonctionnelle et approche fondée sur les objectifs.* Les exigences du GAFI, y compris telles qu'elles s'appliquent dans l'espace des AV, sont compatibles avec de nombreux systèmes juridiques et administratifs différents. Elles expliquent dans l'ensemble ce qui doit être fait, mais sans être trop précises quant à la mise en œuvre afin de laisser la place à différentes options, le cas échéant. Les clarifications des exigences ne devraient pas obliger les juridictions qui ont déjà adopté des mesures appropriées pour réaliser les objectifs des Recommandations du GAFI à changer la forme de leur législation et de leurs réglementations. Les Lignes directrices cherchent à prendre en charge la mise en œuvre fondée sur des finalités ou sur des objectifs des Recommandations concernées du GAFI plutôt qu'à imposer un régime réglementaire normatif universel rigide à travers toutes les juridictions.
 - b) *Neutralité technologique et évolutivité.* Les exigences applicables aux AV, en tant que valeurs ou fonds, aux activités d'AV concernées et aux PSAV valent quelle que soit la plateforme technologique concernée. De la même manière, les exigences ne visent pas à donner la préférence à des produits, services ou solutions spécifiques proposés par les prestataires commerciaux, y compris des solutions de mise en œuvre technologiques qui ont pour but d'aider les prestataires à respecter leurs obligations en matière de LBC/FT. Les exigences sont plutôt conçues d'une manière suffisamment souple pour que les pays et les entités concernées puissent les appliquer aux technologies existantes, ainsi qu'aux technologies en pleine évolution et émergentes, sans nécessiter d'autres révisions.
 - c) *Un traitement équitable.* Les pays et leurs autorités compétentes devraient traiter tous les PSAV sur un pied d'égalité du point de vue de la réglementation et du contrôle afin d'éviter tout arbitrage juridictionnel. De même que pour les institutions financières et les EPNFD, les pays devraient par conséquent soumettre les PSAV à des exigences en matière de LBC/FT

fonctionnellement équivalentes à celles imposées aux autres entités lorsqu'elles proposent des produits et des services similaires, fondées sur les activités dans lesquelles s'engagent ces entités.

20. Les présentes lignes directrices sont non contraignantes et n'invalident pas la compétence des autorités nationales, y compris sur l'évaluation et la classification des PSAV, des AV et des activités d'AV, selon les circonstances nationales ou régionales, les risques qui prévalent en matière de BC/FT et d'autres facteurs contextuels. Elles s'appuient sur l'expérience des pays et du secteur privé, et visent à aider les autorités compétentes, les PSAV et les institutions financières concernées (*par exemple*, les banques qui s'engagent dans les activités d'AV concernées) à mettre en œuvre de manière efficace les Recommandations avec une approche fondée sur les risques.

Structure

21. Les présentes Lignes directrices sont organisées comme suit : La section II examine dans quelle mesure les activités d'AV et les PSAV relèvent des Recommandations du GAFI ; la section III décrit l'application des Recommandations du GAFI aux pays et aux autorités compétentes ; la section IV explique l'application des Recommandations du GAFI aux PSAV et aux autres entités assujetties qui entreprennent ou fournissent des activités d'AV concernées, y compris les institutions financières comme les banques et les courtiers/négociants en valeurs mobilières, entre autres ; et la section V fournit des exemples d'approches juridictionnelles visant à réguler, contrôler et mettre en œuvre les activités d'AV concernées et les PSAV (ainsi que les autres entités assujetties) pour la LBC/FT.
22. Les Annexes A, B et C incluent des ressources pertinentes à l'appui des présentes Lignes directrices, notamment le document du GAFI de juin 2014 intitulé *Devises virtuelles : définitions clés et risques potentiels en matière de LBC/FT*, les lignes directrices de juin 2015 sur les monnaies virtuelles (2015 VC Guidance), le texte à jour de la Recommandation 15 et sa Note interprétative, ainsi que les définitions des termes « actif virtuel » et « prestataire de services d'actifs virtuels » dans le Glossaire du GAFI.

SECTION II – PORTÉE DES NORMES DU GAFI

23. La section II traite de l'applicabilité de l'approche fondée sur les risques pour les activités d'AV et les PSAV et explique comment ces activités et ces prestataires devraient être soumis aux exigences des normes internationales en matière de LBC/FT. Comme décrit dans le paragraphe 2 de la NIR 15, les PSAV sont soumis aux mesures pertinentes selon les Recommandations du GAFI, en fonction des types d'activités dans lesquelles ils s'engagent. De même, les AV sont ciblés par les mesures pertinentes selon les Recommandations du GAFI qui se rapportent aux fonds ou aux valeurs, d'une manière générale, ou qui font explicitement référence à des termes concernant des fonds ou des valeurs.
24. Il faut souligner que lorsque les PSAV s'engagent dans des activités classiques exclusivement fiduciaires ou des opérations de monnaie fiduciaire à monnaie fiduciaire (qui n'entrent pas dans le cadre des opérations d'actifs virtuels à actifs virtuels et d'actifs virtuels à monnaie fiduciaire couvertes par la définition des PSAV), ils sont bien sûr assujettis aux mêmes mesures que toute autre institution ou entité classique équivalente en vertu des normes du GAFI.

Évaluation initiale des risques

25. Les Recommandations du GAFI ne préjugent pas de l'exposition d'un secteur à des risques plus élevés. Les normes identifient les secteurs qui peuvent être exposés au BC et au FT ; toutefois, le risque global devrait être déterminé à partir d'une évaluation du secteur (dans le cas présent, le secteur des PSAV) au niveau national. Différentes entités dans un même secteur peuvent présenter des risques plus ou moins grands en fonction de plusieurs facteurs : produits, services, clients, géographie, solidité du programme de conformité de l'entité, etc. La Recommandation 1 présente l'étendue du champ d'application de l'approche fondée sur les risques comme suit : qui devrait être soumis au régime d'un pays ; comment effectuer le contrôle et la surveillance de ceux qui sont soumis au régime de LBC/FT pour s'assurer qu'ils se conforment au régime ; comment ceux qui sont soumis au régime de LBC/FT devraient-ils être tenus de s'y conformer ; et considération de l'engagement dans des relations clientèle des PSAV et autres entités assujetties impliquées dans les activités AV concernées. De plus, le GAFI ne prend pas en charge la termination groupée ou la restriction des relations d'affaires avec un secteur particulier (*par exemple*, les relations des institutions financières avec les PSAV, le cas échéant) pour éviter au lieu d'avoir à gérer les risques conformément à l'approche fondée sur les risques du GAFI.
26. Les évaluations du GAFI ont montré l'existence de risques de BC/FT en lien avec des AV, des activités ou des opérations financières portant sur des AV, et des PSAV. En conséquence, selon l'approche fondée sur les risques et conformément au paragraphe 2 de la NIR 15, les pays devraient identifier, évaluer et comprendre les risques de BC/FT provenant de cet espace et centrer leurs efforts en matière de LBC/FT sur les AV, les activités d'AV concernées et les PSAV présentant des risques potentiellement plus élevés. De même, les pays devraient obliger les PSAV (ainsi que les autres entités assujetties qui se lancent dans des activités ou des opérations financières portant sur des AV, ou qui fournissent des produits ou services d'AV) à identifier et évaluer leurs risques en matière de BC/FT, et à prendre des mesures efficaces pour atténuer ces risques.
27. Une évaluation des risques d'un PSAV devrait tenir compte de tous les facteurs de risque que le PSAV et ses autorités compétentes considèrent comme importants, y compris, entre autres, les types de services, de produits ou de transactions concernés ; les risques clients ; les facteurs géographiques ; et le(s) type(s) des AV échangés.
28. Comme, par exemple, de nombreux moyens de paiement financiers, les AV peuvent rendre possibles des relations d'affaires à distance. De plus, les AV peuvent être employés pour transférer rapidement des fonds dans le monde entier et pour faciliter tout un éventail d'activités financières, des services de transfert de fonds ou de valeurs aux opérations sur des valeurs mobilières, des contrats à terme ou des instruments dérivés, notamment. Ainsi, l'absence d'un contact personnel dans les activités ou les opérations financières portant sur

des AV peut impliquer des risques plus élevés en matière de BC/FT. De même, les produits ou services d'AV qui facilitent les transactions pseudonymes ou à anonymat renforcé présentent des risques plus élevés en matière de BC/FT, notamment s'ils empêchent un PSAV d'identifier le bénéficiaire. Ce dernier cas particulièrement préoccupant dans le contexte des AV, qui sont par nature transfrontaliers. Si les mesures d'identification et de vérification des clients n'apportent pas une réponse appropriée aux risques associés aux opérations à distance ou opaques, les risques en matière de BC/FT augmentent, de même que la difficulté de traçage des fonds concernés et d'identification des parties prenantes de la transaction.

29. Lorsque les pays déterminent le niveau de risque, ils devraient tenir compte d'un autre facteur important : dans quelle mesure les utilisateurs peuvent utiliser les AV ou les PSAV à l'échelle mondiale pour effectuer des paiements ou des transferts de fonds ? Ceux qui se livrent à une utilisation illicite d'AV, par exemple, peuvent exploiter avantageusement la portée mondiale et la vitesse de transaction des AV, ainsi que la réglementation ou le contrôle inappropriés des activités financières portant sur les AV et des prestataires dans les différentes juridictions, ce qui crée un terrain de jeu juridique et réglementaire incohérent dans l'écosystème des AV. À l'instar des autres services et mécanismes de paiement mobiles ou basés sur Internet qui permettent d'effectuer des transferts de fonds dans le monde entier ou dans une vaste zone géographique avec un grand nombre de contreparties, les AV peuvent sembler aux criminels plus intéressants que les modèles d'affaires purement locaux pour le BC/FT.
30. En outre, les PSAV implantés dans une juridiction peuvent proposer leur produits et services à des clients situés dans une autre juridiction, où ils peuvent être soumis à des obligations et des contrôles différents en matière de LBC/FT. Cela est préoccupant lorsque le PSAV se trouve dans une juridiction où ces contrôles sont faibles, voire inexistantes. De même, la multiplicité des prestataires dans l'espace des AV et leur présence à travers plusieurs, voire presque toutes les juridictions peuvent augmenter les risques en matière de BC/FT associés aux AV et aux activités financières portant sur des AV, en raison de lacunes potentielles dans les informations sur les clients et les transactions. Cela est particulièrement préoccupant dans le contexte des transactions transfrontalières et lorsqu'il existe un manque de clarté concernant les entités ou les personnes (physiques ou morales) impliquées dans la transaction qui sont soumises aux mesures de LBC/FT, et les pays auxquels il appartient de réglementer (y compris de fournir une autorisation d'exercer et/ou d'inscrire à un registre) et de contrôler ou surveiller ces entités pour s'assurer qu'elles respectent leur obligations en matière de LCB/FT.
31. Outre consulter les précédents travaux du GAFI sur ce sujet³, les pays et les PSAV devraient examiner les éléments suivants, par exemple, lorsqu'ils identifient, évaluent et déterminent le meilleur moyen d'atténuer les risques associés aux activités d'AV concernées et la fourniture des produits ou services des PSAV :
 - a) les risques potentiellement plus élevés associés, d'une part, aux AV qui déplacent la valeur de et vers une monnaie fiduciaire et le système financier classique, et, d'autre part, aux opérations d'actifs virtuels à actifs virtuels ;
 - b) les risques associés aux modèles d'affaires centralisés et décentralisés des PSAV ;
 - c) les types d'AV précis que les PSAV proposent ou prévoient de proposer et toutes les caractéristiques uniques de chaque AV telles que les crypto-monnaies anonymes (CMA), les mixeurs et mélangeurs (mixers and tumblers) intégrés et les autres produits et services qui peuvent présenter des risques plus élevés en dissimulant les transactions ou en sapant la

³ Par exemple, le 2015 VC Guidance (Lignes directrices 2015 sur les monnaies virtuelles), les documents du Groupe des risques, tendances et méthodes (RTMG) du GAFI publiés en 2018 sur ce sujet, ainsi que les rapports et les déclarations du GAFI concernant les risques en matière de BC/FT associés aux AV, aux activités d'AV et/ou aux PSAV.

- capacité des PSAV à connaître leurs clients et à mettre en œuvre avec efficacité l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle et les autres mesures de LBC/FT ;
- d) le modèle d'affaires spécifique du PSAV, et si ce modèle économique introduit ou aggrave des risques particuliers ;
 - e) si le PSAV opère entièrement en ligne (*par exemple*, plateformes d'échange) ou en personne (*par exemple*, plateformes commerciales facilitant les échanges pair à pair ou à partir d'un kiosque) ;
 - f) exposition aux proxies anonymiseurs du protocole Internet (IP) tels que The Onion Router (TOR) ou Invisible Internet Project (I2P), qui peuvent renforcer la dissimulation (obfuscation) des transactions ou des activités et empêcher les PSAV de connaître leurs clients et de mettre en œuvre des mesures de LBC/FT efficaces ;
 - g) les risques potentiels en matière de BC/FT associés aux connexions et aux liens d'un PSAV avec plusieurs juridictions ;
 - h) la nature et le champ du compte, produit ou service d'AV (*par exemple*, petits comptes épargne et de stockage qui permettent surtout aux clients exclus financièrement de mettre en réserve des valeurs limitées) ;
 - i) la nature et le champ du mode ou système de paiement des AV (*par exemple*, systèmes en boucle ouverte/en boucle fermée ou systèmes prévus pour faciliter les micro-paiements ou les paiements de gouvernement à personne/personne à gouvernement) ; ainsi que
 - j) l'ensemble des paramètres ou mesures en place qui peuvent potentiellement réduire l'exposition du prestataire (un PSAV ou une autre entité assujettie qui s'engage dans des activités d'AV ou fournit des produits ou services d'AV) aux risques (*par exemple*, limites sur les transactions ou le solde de compte).
32. Certains pays peuvent décider d'interdire les activités d'AV ou les PSAV, sur la base de leur évaluation des risques et du contexte réglementaire national, ou afin de soutenir d'autres objectifs politiques non abordés dans les présentes Lignes directrices (*par exemple*, protection des clients, sécurité et solidité, ou politique monétaire). Dans ce cas, certaines des exigences spécifiques de la Recommandation 15 ne s'appliqueront pas, mais les juridictions devront quand même évaluer les risques associés aux activités d'AV concernées ou aux prestataires et mettre en place des outils et des autorités pour prendre des mesures en cas de non-respect de l'interdiction (voir la sous-section 3.1.1.).

Définitions du GAFI et caractéristiques du secteur des PSAV pertinentes pour la LCB/FT

33. Les Recommandations du GAFI obligent toutes les juridictions à imposer aux institutions financières (IF) et aux entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) des exigences précises en matière de LBC/FT, et à s'assurer qu'elles respectent ces obligations. Dans le Glossaire, le GAFI propose les définitions suivantes :
- a) le terme « institution financière » désigne toute personne physique ou morale qui exerce à titre commercial une ou plusieurs des activités ou opérations spécifiées au nom ou pour le compte d'un client ;
 - b) le terme « actif virtuel » désigne une représentation numérique d'une valeur qui peut être échangée ou transférée par un moyen numérique et qui peut être employée à des fins de paiement ou d'investissement ; les actifs numériques n'incluent pas les représentations numériques des monnaies

- fiduciaires, titres et autres actifs financiers qui sont déjà visés autre part dans les Recommandations du GAFI ; et
- c) le terme « prestataire de services d'actifs virtuels » désigne toute personne physique ou morale qui n'est pas visée autre part dans les Recommandations et qui exerce à titre commercial une ou plusieurs des activités ou opérations suivantes pour le compte ou au nom d'une autre personne physique ou morale :
- i. échanges entre des actifs virtuels et des monnaies fiduciaires ;
 - ii. échanges entre une ou plusieurs formes d'actifs virtuels ;
 - iii. transfert⁴ d'actifs virtuels ; et
 - iv. conservation et/ou administration des actifs virtuels ou des instruments permettant de contrôler les actifs virtuels ;
 - v. participation à et fourniture de services financiers liés à une offre d'un émetteur et/ou la vente d'un actif virtuel.
34. La portée de la définition du GAFI inclut notamment les transactions ou activités/opérations financières d'actifs virtuels à actifs virtuels et d'actifs virtuels à monnaie fiduciaire.
35. Suivant leurs activités financières particulières, les PSAV incluent des plateformes d'échange et des services de transfert d'AV ; certains fournisseurs de portefeuilles d'AV, tels ceux qui hébergent des portefeuilles ou conservent la garde ou le contrôle des AV, portefeuilles et/ou clés privées d'une autre personne physique ou morale ; des prestataires de services financiers liés à l'émission, l'offre ou la vente d'un AV (par exemple, dans un ICO) ; et d'autres modèles d'affaires possibles.
36. Lorsqu'ils déterminent si une activité ou une entité spécifique entre dans le cadre de la définition et se trouve par conséquent soumise à la réglementation, les pays devraient tenir compte de la grande diversité des services d'AV ou modèles d'affaires qui existent dans l'écosystème des AV, et considérer en particulier les fonctionnalités ou les activités financières qu'ils facilitent dans le contexte des activités d'AV concernées (*c'est-à-dire* les points (i) à (v) décrits dans la définition des PSAV ci-dessus). De plus, les pays devraient examiner si les activités impliquent une personne physique ou morale qui exerce à titre commercial les cinq activités fonctionnelles décrites pour le compte ou au nom d'une autre personne physique ou morale, toutes deux étant des éléments essentiels de la définition et la seconde impliquant un certain niveau de « garde » ou de « contrôle » de l'actif virtuel, ou la « capacité de faciliter activement l'activité financière » de la part de la personne physique ou morale qui exerce les activités pour un client.
37. Par exemple, les échanges entre actifs virtuels et monnaies fiduciaires (point (i)), les échanges entre une ou plusieurs formes d'actifs virtuels (point (ii)) et les transferts d'actifs virtuels (point (iii)), y compris d'un portefeuille hébergé vers un autre portefeuille détenu par la même personne, s'appliquent potentiellement à diverses activités d'échange et de transfert d'AV. Les plateformes d'échange peuvent exister sous différentes formes et modèles d'affaires, et fournissent en général des services tiers qui permettent à leurs clients d'acheter et vendre des AV en échange de monnaie fiduciaire classique, d'un autre AV ou d'autres actifs ou contrats à terme.⁵ Les modèles d'affaires des plateformes d'échange et/ou

⁴ Dans ce contexte d'actifs virtuels, transférer signifie réaliser une transaction au nom d'une autre personne physique ou morale consistant à déplacer un actif virtuel d'une adresse ou d'un compte d'actif virtuel vers une autre adresse ou un autre compte.

⁵ Dans de nombreuses juridictions, le mot « échange » est un terme général qui peut désigner à la fois le transfert d'argent (échange) et une organisation, une association ou un groupe de personnes (plateforme d'échange), organisé en société ou pas, qui constitue, gère ou fournit une place de marché ou des installations pour rassembler acheteurs et vendeurs ou pour exécuter autrement (*par exemple*, concernant des valeurs mobilières) les fonctions communément prises en charge par un marché boursier, c'est-à-dire, dans le sens

de transfert peuvent inclure des services d'échange d'AV ou de transfert d'AV « classiques » qui facilitent activement l'échange d'AV contre une monnaie réelle ou d'autres formes d'AV et/ou contre des métaux précieux pour rémunération (*par exemple*, pour des honoraires, une commission, un spread ou une autre prestation). Ces modèles acceptent généralement un large éventail de modes de paiement : espèces, virements, cartes de crédit, AV, etc. Les services d'échange ou de transfert d'AV classiques peuvent être affiliés à un administrateur, non affiliés ou être proposés par un prestataire tiers. Les fournisseurs de kiosques, souvent appelés « guichets automatiques bancaires bitcoin », « distributeurs de bitcoins » ou « distributeurs automatiques », peuvent également relever des définitions ci-dessus car ils proposent ou facilitent vivement les activités d'AV concernées via des terminaux électroniques physiques (les kiosques) qui permettent au propriétaire/à l'exploitant de faciliter activement l'échange d'AV contre une monnaie fiduciaire ou d'autres AV.

38. D'autres services d'AV ou modèles d'affaires peuvent également constituer des activités d'échange ou de transfert basées sur les points (i), (ii) et (iii) de la définition, et les personnes physiques ou morales derrière ces services ou ces modèles seront pas conséquent des PSAV s'ils exercent ou facilitent l'activité à titre commercial pour le compte d'une autre personne. De tels services peuvent inclure : des services de dépôt fiduciaire d'AV, y compris des services impliquant la technologie des contrats intelligents, dont les acheteurs d'AV se servent pour envoyer ou transférer des monnaies fiduciaires en échange d'AV, lorsque l'entité qui propose le service a la garde des fonds ; des services de courtage qui facilitent l'émission et la négociation des AV pour le compte des clients d'une personne physique ou morale ; des services de registre d'ordres de plateformes d'échange, qui rassemblent des ordres pour les acheteurs et pour les vendeurs,⁶ généralement en permettant aux utilisateurs de trouver des contreparties, de découvrir des prix et de négocier, éventuellement à l'aide d'un moteur de correspondance, lequel établit une correspondance entre les ordres d'achat et les ordres de vente des utilisateurs ;⁷ et des services avancés de transactions qui permettent aux utilisateurs d'acheter des portefeuilles d'AV et d'accéder à des techniques de négociation plus sophistiquées, comme la négociation sur marge ou fondée sur des algorithmes.
39. Les plateformes d'échange de pair-à-pair sont des sites Web qui permettent à des acheteurs et des vendeurs d'AV d'entrer en contact. Certaines facilitent également les échanges en faisant office d'intermédiaire. Selon le cadre juridique national d'une juridiction, si une plateforme d'échange d'AV propose seulement un forum où les acheteurs et vendeurs d'AV peuvent publier leurs soumissions et leurs offres (avec ou sans interaction automatique

généralement retenu pour ce terme, le regroupement de la place de marché et des installations de marché gérées par la plate-forme d'échange.

⁶ Les pays devraient évaluer la totalité des activités et technologies utilisées pour regrouper les ordres de plusieurs acheteurs et vendeurs concernant des valeurs mobilières avec des méthodes non discrétionnaires établies qui permettent des interactions entre ces ordres. Un système regroupe des ordres d'acheteurs et de vendeurs si, par exemple, il affiche ou représente autrement les intérêts commerciaux entrés sur un système pour les utilisateurs ou si le système centralise la réception des ordres des utilisateurs en vue du traitement et de l'exécution ultérieurs.

⁷ L'exemple de service de registre d'ordres de plateformes d'échange proposé ici décrit un « registre d'ordres » type, en général une interface de site Web qui collecte et affiche des ordres pour les acheteurs et les vendeurs, et qui permet aux utilisateurs de trouver des contreparties, de découvrir des prix et de négocier à l'aide d'un moteur de correspondance. [EtherDelta \(mise en accusation par l'U.S. Securities and Commission case, novembre 2018\)](#) est un exemple de plateforme en ligne qui permettait aux acheteurs et aux vendeurs de négocier des jetons (tokens) Ether et ERC20 sur le marché secondaire. Cette plateforme comprenait un service de registre d'ordres des plateformes d'échange d'actifs virtuels, qui proposait une interface utilisateur avec un registre d'ordres pour apparier les opérations et les envoyer pour enregistrement sur le registre distribué. (Une plateforme d'échange pair-à-pair, en revanche, s'apparente plus à un panneau d'affichage électronique où un acheteur et un vendeur peuvent se localiser mutuellement, puis se rendre dans un lieu différent pour effectuer la transaction.)

entre les ordres) et que les parties négocient dans un lieu extérieur (via des portefeuilles individuels ou d'autres portefeuilles non hébergés par la plateforme d'échange—*c'est-à-dire* dans le cadre d'une transaction entre un utilisateur individuel et un utilisateur individuel), cette plateforme ne peut pas constituer un PSAV comme défini plus haut. Cependant, si la plateforme facilite l'échange, le transfert ou une autre activité financière impliquant des AV (comme décrit aux points (i) à (v), y compris en achetant des AV à un vendeur lorsque les transactions ou les demandes et les offres sont appariées sur la plateforme commerciale et en vendant les VA à un acheteur, alors la plateforme est un PSAV exerçant une activité d'échange et/ou de transfert à titre commercial pour le compte de ses clients.

40. Les services d'échange ou de transfert peuvent également passer par des échanges ou des plateformes décentralisés. Le terme « application décentralisée (distribuée) (DApp) », par exemple, renvoie à des logiciels qui tournent sur un réseau d'ordinateurs pair-à-pair exécutant une plateforme de chaînes de blocs (un type de registre public distribué qui autorise le développement de chaînes de blocs secondaires), conçus de manière à ne pas être contrôlés par une seule personne ou un seul groupe de personnes, et, donc, sans administrateur identifiable. Le propriétaire/exploitant d'une DApp peut la déployer dans le but d'exécuter des fonctions très variées, par exemple, intervenir en tant qu'organisation non constituée en personne morale (telle une agence du logiciel) pour fournir des activités liées aux actifs virtuels.⁸ En général, l'utilisateur d'une DApp doit s'acquitter d'une somme, généralement acquittée en AV au bénéfice du propriétaire/exploitant, pour exécuter le logiciel. Lorsque la DApp facilite ou réalise l'échange ou le transfert de valeurs (en AV ou en monnaie fiduciaire classique), l'DApp, son (ses) propriétaire(s)/exploitant(s) ou les deux peuvent relever de la définition d'un PSAV. De même, une personne qui élabore un système de paiement d'AV décentralisé peut être un PSAV lorsqu'elle entreprend de faciliter ou d'exercer, à titre commercial, les activités décrites précédemment pour le compte d'une autre personne physique ou morale.
41. Dans le contexte du point (iv) de la définition des PSAV, *conservation et/ou administration des actifs virtuels ou des instruments permettant de contrôler les actifs virtuels*, les pays devraient prévoir des services ou des modèles d'affaires qui combinent la fonction de protection de la valeur des AV d'un client avec le pouvoir de gérer ou transmettre les AV indépendamment du propriétaire, en présumant que cette gestion et cette transmission obéiront toujours aux instructions du propriétaire/client. Les services de conservation et d'administration incluent des personnes qui ont un contrôle exclusif ou indépendant de la clé privée associée aux AV appartenant à une autre personne ou un contrôle exclusif et indépendant de contrats intelligents auxquels elles ne sont pas partie impliquant des AV appartenant à une autre personne.
42. Les personnes physiques ou morales qui facilitent activement l'offre, l'émission et la négociation d'AV, y compris en acceptant des ordres d'achat et des fonds, et en achetant des AV à un émetteur pour revendre les fonds ou les actifs, peuvent relever du champ d'application des points (i), (ii) et (iii), ainsi que du point (v), participation à et fourniture de services financiers liés à une offre d'un émetteur et/ou la vente d'un actif virtuel.⁹ Par exemple, les ICO sont généralement un moyen de lever des fonds pour de nouveaux produits auprès des bailleurs initiaux, et les personnes physiques et morales qui facilitent activement l'émission peuvent fournir des services qui impliquent l'échange ou le transfert d'activité ainsi que l'offre d'émission et/ou l'activité de vente.

⁸ Pour un exemple de DApp, voir la publication n° 81207 du 25 juillet 2017 de l'U.S. Securities and Exchange Commission (SEC), « Report of Investigation Pursuant to Section 21(a) of the Securities Exchange Act of 1934: The DAO », disponible à l'adresse suivante : www.sec.gov/litigation/investreport/34-81207.pdf.

⁹ L'activité (v) vise à couvrir les activités similaires, conduites dans un contexte d'AV, telles celles décrites dans l'Activité 8 de la définition des institutions financières donnée par le GAFI : « Participation à des émissions de valeurs mobilières et fourniture de services financiers liés à ces émissions » (Glossaire du GAFI).

43. Les obligations d'une juridiction applicables en matière de LBC/FT auxquelles sont assujettis les prestataires de services qui participent à ou fournissent des services financiers relatifs à l'offre d'un émetteur et/ou une vente, comme dans le contexte des ICO, peuvent par conséquent impliquer les réglementations de la juridiction sur les transferts d'argent ainsi que ses réglementations concernant les activités sur valeurs mobilières, contrats à terme ou produits dérivés.
44. Un PSAV peut relever d'une ou plusieurs des cinq catégories d'activité ou d'opération décrites sous la définition des PSAV (*c'est-à-dire* « échange » de virtuel/fiduciaire, « échange » de virtuel/virtuel, « transfert », « conservation et/ou administration » et « participation à et fourniture de services financiers liés à une offre d'un émetteur et/ou une la vente »).
45. Par exemple, un certain nombre de plateformes en ligne qui proposent un mécanisme pour négocier des actifs, y compris des AV offerts et vendus dans des ICO, peuvent répondre à la définition d'une plateforme d'échange et/ou d'une entité liée au marché des valeurs mobilières qui négocie des AV assimilables à des « valeurs mobilières » selon le cadre juridique national de différentes juridictions. Les autres juridictions peuvent avoir une approche différente incluant des jetons (tokens) de paiement. Les autorités compétentes appropriées dans les juridictions devraient donc s'efforcer d'appliquer une approche fonctionnelle qui tient compte des faits et circonstances pertinents de la plateforme, des actifs et de l'activité concernés, entre autres facteurs, pour déterminer si l'entité répond à la définition d'une « plateforme d'échange » ou d'une autre entité assujettie (telle une entité liée à des valeurs mobilières) selon le cadre juridique national et si une entité tombe sous le coup d'une définition particulière. Pour parvenir à une conclusion, les pays et les autorités compétentes devraient considérer les activités et fonctions exercées par l'entité en question, indépendamment de la technologie associée à l'activité ou utilisée par l'entité.
46. L'assimilation d'une personne physique ou morale engagée dans des activités d'AV à un PSAV dépend de la façon dont cette personne utilise l'AV et pour le bénéfice de qui. Comme nous l'avons souligné plus haut, si une personne (physique ou morale) est engagée à titre commercial dans l'une des activités décrites dans la définition du GAFI (*c'est-à-dire* les points (i) à (v)) au nom ou pour le compte d'une autre personne, alors il s'agit d'un PSAV, quelle que soit la technologie à laquelle elle recourt pour exercer les activités d'AV concernées. De plus, il s'agit d'un PSAV, qu'elle utilise une plateforme décentralisée ou centralisée, des contrats intelligents ou un autre mécanisme. Toutefois, une personne qui ne s'engage pas à titre commercial au nom ou pour le compte d'une autre personne physique ou morale dans les activités susmentionnées (*par exemple*, un individu qui obtient des AV et s'en sert pour acheter des biens ou des services en son propre nom ou effectue un échange ou un transfert ponctuel) n'est pas un PSAV.
47. De même que le GAFI ne cherche pas à réglementer les utilisateurs individuels (agissant à titre commercial) d'AV en tant que PSAV, bien qu'il reconnaisse que ces utilisateurs peuvent quand même être soumis à des obligations de conformité au titre du régime de sanctions ou du cadre réglementaire d'une juridiction¹⁰, il ne cherche pas non plus à cibler les types d'éléments en boucle fermée qui sont non transférables, non échangeables et non fongibles. Ces éléments peuvent inclure des miles aériens, des récompenses de cartes de crédit ou des récompenses/points similaires dans le cadre d'un programme de fidélisation, qu'un individu ne peut pas revendre sur un marché secondaire. Les définitions des AV et des PSAV visent plutôt à cibler des activités et des fonctions financières spécifiques (*c'est-à-dire*

¹⁰ Aux États-Unis, par exemple, ces « utilisateurs » doivent, comme tout américain ou individu autrement soumis à la juridiction américaine, respecter toutes les sanctions et réglementations américaines administrées par le Service de contrôle des actifs étrangers du département du Trésor des États-Unis. De plus, les obligations de conformité relative aux sanctions des États-Unis sont les mêmes, qu'une transaction soit libellée en monnaie numérique ou en monnaie fiduciaire classique, ou qu'elle concerne une autre forme d'actif ou de propriété.

- transfert, échange, conservation et administration, émission, etc.) et les actifs qui sont fongibles (d'actifs virtuels à actifs virtuels ou d'actifs virtuels à monnaie fiduciaire).
48. De même, le GAFI ne cherche pas à réglementer la technologie qui sous-tend les AV ou les activités des PSAV, mais plutôt les personnes physiques ou morales derrière cette technologie ou ces applications logicielles, qui peuvent utiliser ces dernières pour faciliter une activité financière ou exercer à titre commercial les activités d'AV susmentionnées pour le compte d'une autre personne physique ou morale. Une personne qui développe ou vend une application logicielle ou une nouvelle plateforme d'AV (*c'est-à-dire* un développeur de logiciels) peut par conséquent ne pas constituer un PSAV lorsqu'il se contente de développer ou de vendre l'application ou la plateforme, mais il peut être un PSAV s'il utilise également la nouvelle application ou plateforme pour s'engager à titre commercial dans l'échange ou le transfert de fonds ou l'exercice de l'une des autres activités financières décrites plus haut pour le compte d'une autre personne physique ou morale. Par ailleurs, le GAFI ne cherche pas à réglementer en tant que PSAV des personnes physiques ou morales qui fournissent des services ou des produits auxiliaires à un réseau d'actifs virtuels, y compris des fabricants de portefeuilles matériels et de portefeuilles non de garde (non-custodial wallets), dans la mesure où ils ne s'engagent pas également dans ou ne facilitent pas à titre commercial l'une des activités d'AV concernées susmentionnées pour le compte de leurs clients.
 49. Élément important : dans la NIR 15, le GAFI n'exempte aucun actif spécifique sur la base de termes pour lesquels les juridictions, voire l'industrie, ne sont pas parvenues à une interprétation commune (*par exemple*, « utility tokens »), en partie pour que la Recommandation 15 et sa Note interprétative puissent rester neutres sur le plan technologique. Au contraire, l'élaboration des Recommandations, y compris de la Recommandation 15, est basée activement et centrée sur des fonctions afin d'offrir aux juridictions une souplesse suffisante.
 50. La flexibilité est particulièrement importante dans le contexte des AV et des activités d'AV, qui impliquent un éventail de produits et de services dans un espace en rapide évolution. Certains éléments, ou jetons (tokens), qui au premier aspect ne semblent pas constituer des AV, peuvent en fait être des AV qui permettent le transfert ou l'échange de valeur ou facilitent le BC/FT. Certains ICO, par exemple, sont liés à ou impliquent des « jetons de jeu » (gaming tokens), et d'autres « jetons de jeu » peuvent être utilisés pour dissimuler les flux de transactions entre un jeton dans le jeu et son échange contre ou son transfert vers un AV. Des marchés secondaires existent également dans les secteurs des valeurs mobilières et des contrats à terme pour les « biens et services » qui sont fongibles et transférables. Par exemple, les utilisateurs peuvent développer et acheter certains éléments virtuels qui font office de dépôt de valeur, et en fait accumulent de la valeur, et qui peuvent être vendus dans l'espace des AV.
 51. Comme précisé plus haut, les pays devraient se concentrer sur la conduite ou l'activité financière autour des AV, ou sur sa technologie sous-jacente, et sur les risques qu'elle présente en matière de BC/FT (*par exemple*, les possibilités de renforcement de l'anonymat, de dissimulation, de désintermédiation et de réduction de la transparence, ou la technologie, les plateformes ou les AV qui sapent la capacité d'un PSAV à mettre en œuvre la LBC ou l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle) et appliquer des mesures en conséquence.
 52. Les pays devraient traiter les risques en matière de BC/FT associés aux activités d'AV, à la fois lorsque ces activités se recoupent avec le système financier réglementé de la monnaie fiduciaire, selon le cas, conformément à leurs cadres juridiques nationaux, lesquels peuvent proposer différentes options pour réglementer une telle activité, et également lorsque ces activités peuvent ne pas impliquer le système financier de la monnaie fiduciaire, mais consistent uniquement en interactions « d'actifs virtuels à actifs virtuels » (*par exemple*, comme dans le cas des échanges entre une ou plusieurs formes d'AV).
 53. De même, les réglementations en matière de LBC/FT s'appliqueront aux activités d'AV concernées et aux PSAV, quels que soient le type d'AV impliqué dans l'activité financière (*par exemple*, un PSAV qui utilise ou propose des crypto-monnaies anonymes (CMA) à ses

clients pour diverses transactions financières), la technologie sous-jacente ou les services supplémentaires que la plateforme intègre potentiellement (comme un mixeur ou un mélangeur, ou d'autres fonctions possibles pour la dissimulation).

54. Les PSAV sont soumis aux mesures appropriées du GAFI qui s'appliquent, de même, aux autres entités soumises à la réglementation en matière de LBC/FT selon les Recommandations du GAFI, quelle que soit la façon dont une juridiction désigne ces prestataires, selon les types d'activités dans lesquelles les PSAV s'engagent. De plus, comme décrit dans la NIR 15, les mesures applicables aux « propriétés », « produits », « fonds », « fonds ou autres biens » ou autre « valeurs correspondantes » en vertu des Recommandations du GAFI s'appliquent également aux AV (*par exemple*, les Recommandations 3 à 8, 30, 33, 35 et 38).

SECTION III – APPLICATION DES NORMES DU GAFI AUX PAYS ET AUX AUTORITÉS COMPÉTENTES

55. La Section III explique comment les Recommandations du GAFI relatives aux AV et aux PSAV s'appliquent aux pays et aux autorités compétentes, et se concentre sur l'identification et l'atténuation des risques associés aux activités d'AV concernées, l'application de mesures préventives, l'application des obligations en matière d'autorisation d'exercice ou d'inscription à un registre, la mise en œuvre d'un contrôle efficace au même titre que pour les activités financières apparentées des institutions financières, l'établissement d'un ensemble de sanctions efficaces et dissuasives, et la facilitation de la coopération nationale et internationale. Presque toutes les Recommandations du GAFI sont axées directement sur la compréhension des risques en matière de BC/FT associés aux AV et aux PSAV ; les autres Recommandations sont liées de façon moins directe ou explicite aux AV ou aux PSAV, bien qu'elles restent pertinentes et applicables.
56. Les AV et les PSAV sont soumis à l'ensemble des obligations au titre des Recommandations du GAFI, comme décrit dans la NIR 15, y compris à celles qui s'appliquent aux autres entités soumises à la réglementation en matière de LBC/FT, en fonction des activités financières dans lesquelles les PSAV s'engagent et eu égard aux risques en matière de BC/FT associés aux activités ou opérations d'AV concernées.
57. Cette section examine également l'application de l'approche fondée sur les risques par les autorités de contrôle des PSAV.

Application des Recommandations dans le contexte des AV et des PSAV

Approche fondée sur les risques et coordination nationale

58. **Recommandation 1.** Les Recommandations du GAFI indiquent clairement que les pays devraient appliquer une approche fondée sur les risques pour s'assurer que les mesures de prévention ou d'atténuation des risques en matière de BC/FT correspondent aux risques identifiés dans leurs juridictions respectives. Selon l'approche fondée sur les risques, les pays devraient renforcer les exigences pour les situations ou les activités impliquant des AV qui présentent des risques plus élevés. Lors de l'évaluation des risques en matière de BC/FT associés aux AV, aux types particuliers d'activités financières portant sur des AV et aux activités ou opérations des PSAV, la distinction entre les AV centralisés et décentralisés, abordée dans les lignes directrices 2015 sur les monnaies virtuelles (2015 VC Guidance), demeurera probablement pour les pays un élément clé à considérer. En raison du renforcement potentiel de l'anonymat et de la dissimulation (obfuscation) des flux financiers d'AV et des difficultés associées à une identification et une vérification efficaces des clients, les AV et les PSAV en général peuvent être considérés comme présentant des risques plus élevés en matière de BC/FT, susceptibles d'exiger l'application de mesures de vigilance renforcées, le cas échéant.
59. La Recommandation 1 oblige les pays à identifier, comprendre et évaluer leurs risques en matière de BC/FT et à prendre des mesures visant à atténuer efficacement ces risques. L'obligation s'applique par rapport aux risques associés aux nouvelles technologies selon la Recommandation 15, AV y compris, et aux risques associés aux PSAV qui s'engagent dans ou fournissent des activités, opérations, produits ou services d'AV concernés. La coopération des secteurs public-privé peut aider les autorités compétentes à développer des politiques de LBC/FT pour les activités d'AV concernées (*par exemple*, paiements d'AV, transferts d'AV, émission d'AV, etc.) ainsi que pour les innovations dans les technologies d'AV associées et les produits et services émergents, le cas échéant. La coopération peut également aider les pays dans l'affectation et la hiérarchisation des ressources en matière de LBC/FT par les autorités compétentes.
60. Les autorités nationales devraient entreprendre une évaluation coordonnée des risques des activités, produits et services d'AV, ainsi que des risques associés aux PSAV et à l'ensemble du secteur des PSAV dans leur pays, le cas échéant. L'évaluation des risques devrait (i)

- permettre à toutes les autorités concernées de comprendre comment des produits et des services d'AV spécifiques fonctionnent, s'adaptent à et influent sur toutes les juridictions réglementaires concernées aux fins de la LBC/FT (*par exemple*, mécanismes de transfert d'argent et de paiement, kiosques d'AV, contrats à terme en AV, valeurs mobilières en AV ou activités d'émission associées, etc., comme cela a été souligné dans la définition des PSAV) et (ii) promouvoir un traitement similaire de la LBC/FT pour les produits et services similaires avec des profils de risque similaires.
61. Au fur et à mesure de l'évolution du secteur de PSAV, les pays devraient envisager d'examiner la relation entre les mesures de LBC/FT pour les activités d'AV concernées et/ou d'autres mesures de réglementation et de contrôle (*par exemple*, protection des clients, sécurité et intégrité prudentielles, sécurité informatique des réseaux, taxes, etc.), car les mesures prises dans d'autres domaines peuvent influencer sur les risques en matière de BC/FT. À cet égard, les pays devraient procéder à l'élaboration de politiques à court et à plus long terme visant à développer des cadres complets de réglementation et de contrôle pour les activités d'AV concernées et les PSAV (ainsi que les autres entités assujetties qui interviennent dans l'espace des AV) à mesure que l'adoption des AV se généralise.
 62. Les pays devraient également obliger les PSAV (ainsi que les autres entités assujetties) à identifier, évaluer et prendre des mesures efficaces pour atténuer les risques en matière de BC/FT associés à la fourniture ou l'exercice des activités d'AV concernées, ou associés à l'offre de produits ou services d'AV particuliers. Lorsque des PSAV sont autorisés par la législation nationale, les pays, les PSAV ainsi que les institutions financières et les EPNFD, y compris les institutions financières ou les EPNFD qui s'engagent dans des activités d'AV ou fournissent des produits ou services d'AV, doivent évaluer les risques associés en matière de BC/FT et appliquer une approche fondée sur les risques afin de s'assurer que les mesures appropriées sont mises en œuvre pour prévenir ou atténuer ces risques.
 63. Une juridiction a le pouvoir d'interdire les activités d'AV ou les PSAV, sur la base de son évaluation des risques et du contexte réglementaire national, ou afin de soutenir d'autres objectifs politiques non abordés dans les présentes Lignes directrices (*par exemple*, protection des clients, sécurité et solidité, ou politique monétaire). Lorsque les pays envisagent d'interdire les activités d'AV ou les PSAV, ils devraient tenir compte de l'effet que cette interdiction peut avoir sur leurs risques en matière de BC/FT. Qu'un pays choisisse d'interdire ou de réglementer le secteur, des mesures supplémentaires peuvent s'avérer utiles pour atténuer les risques globaux en matière de BC/FT. Par exemple, si un pays interdit les activités d'AV et les PSAV, les mesures d'atténuation devraient inclure l'identification des PASV (ou des autres entités assujetties qui peuvent s'engager dans des activités d'AV) qui interviennent illégalement dans la juridiction et l'application de sanctions proportionnées et dissuasives à ces entités. En fonction du profil de risque du pays, l'interdiction devrait quand même exiger des mesures de sensibilisation et de répression de la part du pays ainsi que des stratégies d'atténuation des risques qui tiennent compte de l'élément transfrontalier des activités d'AV (*par exemple*, paiements ou transferts d'AV transfrontaliers) et des opérations des PSAV.
 64. La **Recommandation 2** exige une coopération nationale et une coordination quant aux politiques en matière de LBC/FT, y compris dans le secteur des PSAV, et elle s'applique donc indirectement aux pays dans le contexte de la réglementation et du contrôle des activités d'AV concernées. Les pays devraient envisager de mettre en place des mécanismes, tels que des groupes de travail ou des groupes d'intervention inter-institutions, permettant aux responsables politiques, aux régulateurs, aux autorités de contrôle, à la cellule de renseignements financiers et aux autorités pénales de coopérer entre eux et avec toute autre autorité compétente appropriée afin d'élaborer et mettre en œuvre des politiques, des réglementations et d'autres mesures efficaces pour traiter les risques en matière de BC/FT associés aux activités d'AV concernées et aux PSAV. Cela devrait inclure une coopération et une coordination entre les autorités concernées visant à assurer la compatibilité des exigences en matière de LBC/FT avec les réglementations sur la protection des données et la confidentialité et les autres dispositions similaires (*par exemple*, sécurité/localisation des données). Une coopération et une coordination nationales sont particulièrement importantes dans le contexte des AV, en partie en raison de leur nature ultra mobile et

transfrontalière, et parce que les activités d'AV concernées ou réglementées peuvent impliquer plusieurs organismes de contrôle (*par exemple*, les autorités compétentes qui assurent la réglementation des activités sur les transferts d'argent, les valeurs mobilières, les contrats à terme et les produits dérivés). De plus, une coopération nationale sur les questions liées aux AV est essentielle dans le contexte de la poursuite des enquêtes et la mise à profit de divers outils inter-organisations pertinents pour aborder l'écosystème du « cyber » et/ou des AV.

Traitement des actifs virtuels : interprétation des termes concernant des fonds ou des valeurs

65. Pour l'application des Recommandations du GAFI, les pays devraient considérer que tous les termes concernant des fonds ou des valeurs présents dans les Recommandations, tels que « propriété », « produits », « fonds », « fonds ou autres biens » ou autre « valeur correspondante », incluent les AV. En particulier, les pays devraient appliquer les mesures pertinentes selon les Recommandations 3 à 8, 30, 33, 35 et 38, qui contiennent toutes des références aux termes concernant des fonds ou des valeurs susmentionnés ou à d'autres termes similaires, dans le contexte des AV, afin d'empêcher une utilisation abusive des AV dans la LB, le FT et le financement de la prolifération et de prendre des mesures contre tous les produits de la criminalité relatifs aux AV. Les Recommandations susmentionnées, — dont certaines peuvent ne pas sembler d'emblée applicables directement aux PSAV et aux entités assujetties, mais s'appliquent en fait dans cet espace — concernent l'infraction de BC, les mesures de confiscation et transitoires, l'infraction de FT, les sanctions financières ciblées, les organisations à but non lucratif, les autorités de poursuite pénale et la coopération internationale.
66. **Recommandation 3.** Aux fins de la mise en œuvre de la Recommandation 3, l'infraction de BC devrait s'étendre à tout type de propriété, quelle qu'en soit la valeur, qui représente directement les produits de la criminalité, y compris dans le contexte des AV. Il n'est pas nécessaire qu'une personne soit condamnée pour une infraction sous-jacente pour pouvoir prouver qu'un bien constitue le produit d'un crime, y compris dans le cas d'un produit lié à des AV. Les pays devraient donc élargir les mesures en vigueur concernant les infractions de BC aux produits de la criminalité impliquant des AV.
67. **Recommandation 4.** De même, la confiscation et les mesures provisoires concernant « (a) les biens blanchis, (b) le produit du blanchiment de capitaux ou des infractions sous-jacentes, ou les instruments utilisés ou destinés à être utilisés à cet effet, (c) les biens utilisés pour le financement du terrorisme, d'actes terroristes ou d'organisations terroristes, ou destinés ou affectés à un tel usage, ou (d) des biens d'une valeur équivalente.
68. Comme pour la confiscation ou les mesures temporaires applicables aux monnaies fiduciaires et aux biens, les autorités pénale devraient être en mesure de demander un gel temporaire des actifs lorsqu'il existe des raisons permettant d'établir ou qu'il est établi qu'ils proviennent d'activités criminelles. Pour étendre la durée du gel ou pour demander la confiscation des actifs, les autorités pénale devraient obtenir une ordonnance du tribunal.
69. **Recommandation 5.** De même, les infractions de FT décrites dans la Recommandation 5 devraient s'étendre à « tous les fonds ou autres actifs », y compris les AV, que leur source soit légitime ou illégitime (voir la NIR 5).
70. **Recommandation 6.** Les pays devraient également geler sans délai les fonds ou autres actifs, y compris les AV, des personnes ou entités désignées et veiller à ce qu'aucun fond ou autre actif, y compris des AV, ne soient mis à disposition pour les personnes ou entités désignées ou à leur profit, en lien avec les sanctions financières ciblées concernant le terrorisme et le financement du terrorisme.
71. **Recommandation 7.** Dans le contexte des sanctions financières ciblées liées à la prolifération, les pays devraient geler sans délai les fonds ou autres actifs, y compris les AV, des personnes ou entités désignées et veiller à ce qu'aucun fond ou autre actif, y compris des AV, ne soient mis à leur disposition ou utilisé à leur profit.

72. **Recommandation 8.** Les pays devraient également appliquer des mesures, conformément à l'approche fondée sur les risques, afin de protéger les organisations à but non lucratif de toute utilisation abusive aux fins du financement du terrorisme, comme défini dans la Recommandation 8, y compris lorsque l'acheminement clandestin des fonds jusqu'aux organisations terroristes implique des AV (voir Recommandation 8(c)).
73. La **Recommandation 30** s'applique aux activités d'AV concernées et aux PSAV dans le contexte de l'applicabilité de tous les termes concernant des fonds ou des valeurs abordés dans la sous-section 3.1.2 des présentes Lignes directrices. Comme pour les autres types de biens ou produits d'un crime, les pays devraient veiller à ce que les autorités compétentes assument la responsabilité de l'identification, du traçage et du lancement de mesures pour geler et saisir des biens qui sont ou qui peuvent être soumis à confiscation ou dont on soupçonne qu'ils constituent le produit d'un crime. Les pays devraient mettre en œuvre la Recommandation 30, quelle que soit la façon dont la juridiction classe les AV dans son cadre juridique national (*c'est-à-dire* quelle que soit la façon dont les AV sont classés juridiquement relativement aux lois de la juridiction régissant la propriété).
74. **Recommandation 33.** Les statistiques tenues par les pays devraient inclure des statistiques sur les déclarations d'opérations suspectes (DOS) que les autorités compétentes reçoivent et diffusent, ainsi que sur les biens gelés, saisis et confisqués par les autorités compétentes. Les pays devraient donc aussi mettre en œuvre la Recommandation 33 dans le contexte des PSAV et des activités d'AV et tenir des statistiques sur les déclarations d'opérations suspectes (DOS) que les autorités compétentes reçoivent des PSAV et des autres entités assujetties, telles que les banques, qui soumettent des déclarations d'opérations suspectes (DOS) relatives aux PSAV, AV ou activités d'AV. Comme pour les autres Recommandations qui contiennent des termes concernant des fonds ou des valeurs (*par exemple*, les Recommandations 3 à 8, 30, 35 et 38), les pays devraient également tenir des statistiques sur tous les AV gelés, saisis et confisqués par les autorités compétentes, quelle que soit la façon dont la juridiction classe les AV en fonction des lois qui régissent la propriété dans son cadre juridique national. De plus, les pays devraient envisager de mettre à jour leurs déclarations d'opérations suspectes (DOS) et les statistiques associées pour intégrer des indicateurs relatifs aux AV qui facilitent les enquêtes et l'analyse financière.
75. La **Recommandation 35** impose aux pays de disposer d'un éventail de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, qu'elles soient pénales, civiles ou administratives, applicables aux personnes physiques ou morales visées par les Recommandations 6 et 8 du GAFI qui ne se conforment pas aux obligations en matière de LBC/FT. Comme exigé par le paragraphe 6 de la NIR 15, les pays devraient, de même, mettre en place des sanctions pour les PSAV (et autres entités assujetties qui s'engagent dans des activités d'AV) qui ne respectent pas leurs obligations en matière de LBC/FT. Comme pour les institutions financières, les EPNFD et les autres personnes physiques ou morales, de telles sanctions devraient être applicables non seulement aux PSAV, mais également à leurs directeurs et leur haute direction, le cas échéant.
76. La **Recommandation 38** contient également des termes concernant des fonds ou des valeurs et s'applique dans le contexte des AV, mais elle est traitée plus en détail dans la sous-section 3.1.8 sur la *Coopération internationale* et la mise en œuvre des Recommandations 37 à 40, comme décrit dans le paragraphe 8 de la NIR 15.

Autorisation d'exercer et/ou inscription à un registre

77. Les pays devraient désigner une ou plusieurs autorités chargées d'accorder les autorisations d'exercer aux PSAV et/ou de les inscrire à un registre.
78. Conformément au paragraphe 3 de la NIR 15, les PSAV devraient au minimum être soumis à une autorisation d'exercer ou à l'inscription à un registre dans la (les) juridiction(s) où ils sont créés. Les références à la création d'une personne morale¹¹ incluent la constitution de compagnies ou de tout autre mécanisme utilisé au plan national pour formaliser l'existence

¹¹ Voir note de bas de page 40 dans la NIR 24.

- d'une entité juridique, par exemple, l'inscription au registre public, au registre commercial, ou à tout registre de sociétés ou d'entités juridiques équivalent ; la reconnaissance par un notaire ou tout autre fonctionnaire public ; le dépôt des règlements administratifs ou des statuts de la société ; l'attribution d'un numéro fiscale de société, etc.
79. Dans les cas où le PSAV est une personne physique, il devrait être soumis à une autorisation d'exercer ou à l'inscription à un registre dans la juridiction où est implantée son activité, et dont la détermination peut inclure plusieurs facteurs à prendre en considération par les pays. Le lieu d'activité d'une personne physique peut être caractérisé par le site principal où se déroule l'activité, où sont conservés les livres comptables et les registres professionnels ou dans lequel réside la personne physique (*c'est-à-dire* où la personne est physique présente, située ou résidente). Lorsqu'une personne physique exerce une activité depuis son lieu de résidence ou qu'aucun lieu d'activité ne peut être identifié, sa résidence principale peut être considérée comme son lieu d'activité, par exemple. Le lieu d'activité peut également inclure, parmi les facteurs à prendre en considération, l'emplacement du serveur utilisé pour l'activité.
80. Les PSAV qui ont l'autorisation d'exercer ou sont inscrits à un registre devraient être tenus de satisfaire les critères appropriés définis par les autorités concernées pour l'autorisation d'exercer ou l'inscription à un registre. Les autorités devraient imposer ces conditions aux PSAV autorisés ou inscrits pour être en mesure de les contrôler avec efficacité. De telles conditions devraient permettre un maintien suffisant du contrôle et pourraient éventuellement exiger, en fonction de la taille et de la nature des activités des PSAV, un dirigeant responsable résident, la présence d'une gestion opérationnelle, ou inclure des exigences financières particulières.
81. Les juridictions peuvent également exiger que les PSAV qui proposent des produits et/ou des services aux clients dans, ou mènent des opérations à partir de leur juridiction possèdent une autorisation d'exercer ou soient inscrits à un registre dans cette juridiction. Les juridictions hôtes peuvent donc exiger l'inscription ou l'autorisation pour les PSAV dont les services sont accessibles aux personnes qui résident ou vivent dans leur juridiction, ou mis à leur disposition.
82. Les autorités compétentes devraient prendre les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle de PSAV, d'en être les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une participation significative ou de contrôler, ou d'y occuper un poste de direction. Ces mesures devraient inclure l'obligation pour les PSAV d'obtenir l'approbation préalable des autorités pour des changements importants concernant les actionnaires, les activités commerciales et les structures.
83. Les pays devraient prendre des mesures pour identifier les personnes physiques ou morales qui exercent des activités ou des opérations d'AV en l'absence de l'autorisation ou de l'inscription requises et appliquer des sanctions appropriées, y compris dans le contexte des entités assujetties classiques qui peuvent s'engager dans des activités ou des opérations d'AV (*par exemple*, une banque qui fournit des AV à ses clients). Les autorités nationales devraient disposer de mécanismes pour surveiller le secteur des PSAV ainsi que les autres entités assujetties susceptibles de s'engager dans des activités ou des opérations d'AV concernées ou de fournir des produits ou services d'AV concernés, et veiller à mettre en place les canaux appropriés pour informer les PSAV et les autres entités assujetties de leur obligation de s'inscrire à un registre ou de demander une autorisation d'exercer auprès de l'autorité concernée. Les pays devraient également désigner une autorité responsable de l'identification des PSAV (ou autres entités assujetties qui s'engagent dans des activités d'AV) qui n'ont pas d'autorisation d'exercer et ne sont pas inscrits à un registre, et de l'application de sanctions à ces derniers. Comme précisé plus haut dans les présentes Lignes directrices, même les pays qui choisissent d'interdire les activités d'AV ou les PSAV dans leur juridiction devraient mettre en place des outils et des autorités pour identifier les personnes physiques ou morales qui ne respectent pas leurs obligations légales et prendre des mesures à leur encontre, comme l'exige la Recommandation 15.
84. Afin d'identifier les personnes qui travaillent sans autorisation et/ou inscription à un registre, les pays devraient considérer l'ensemble des outils et des ressources dont ils

peuvent disposer pour rechercher la présence d'un PSAV non autorisé ou non inscrit. Par exemple, les pays devraient considérer le web scraping et les informations de source ouverte (open-source) pour identifier les publicités en ligne ou les sollicitations commerciales possibles de la part d'une entité non inscrite ou non autorisée ; les informations de milieux industriels (y compris par la mise en place de canaux pour recevoir les commentaires du public) concernant la présence éventuelle de certaines entreprises sans autorisation d'exercer ou non inscrites à un registre ; les informations de la cellule de renseignements financiers ou d'autres informations des institutions déclarantes, telles les déclarations d'opérations suspectes ou les pistes d'enquête fournies par les banques qui peuvent révéler la présence d'un PSAV non autorisé ou non inscrit, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale ; des informations non publiquement disponibles, par exemple, des données indiquant si l'entité a déjà déposé une demande d'autorisation ou d'inscription ou s'est déjà vu retirer son autorisation ou inscription dans le passé, et des rapports des autorités pénales ou du renseignement ; ainsi que d'autres outils ou capacités d'investigation.

85. La coordination entre les différentes autorités nationales impliquées dans la réglementation et l'autorisation ou l'inscription des PSAV est importante, comme décrit précédemment dans le contexte de la Recommandation 2, car diverses autorités peuvent détenir des informations relatives aux prestataires ou aux activités non autorisés. Les pays devraient disposer de canaux appropriés pour partager les informations s'il y a lieu afin de soutenir l'identification des PSAV non autorisés ou non inscrits et l'application de sanctions contre ces derniers.

Contrôle et surveillance

86. **Recommandations 26 et 27.** Comme précisé ci-dessous, la Recommandation 15 oblige les pays à soumettre les PSAV à des systèmes efficaces pour le contrôle et la surveillance de la LBC/FT. Comme indiqué dans les Recommandations 26 et 27, le paragraphe 5 de la NIR 15 oblige de même les pays à veiller à ce que les PSAV soient également soumis à une réglementation et à un contrôle ou une surveillance appropriés pour la LBC/FT et qu'ils mettent en œuvre de manière efficace les Recommandations du GAFI, en phase avec les risques auxquels ils sont exposés en matière de BC/FT. Les prestataires de services à valeur ajoutée devraient être soumis à des dispositifs efficaces pour assurer la surveillance et le respect des obligations nationales de LBC/FT. Les PSAV devraient être contrôlés et surveillés par une autorité compétente (pas une organisation d'autorégulation), qui devrait assurer une surveillance ou un contrôle fondé sur les risques. Les autorités de contrôle devraient disposer des pouvoirs appropriés pour contrôler ou surveiller et garantir le respect par les PSAV (ainsi que par les autres entités assujetties qui s'engagent dans des activités d'AV) des obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, y compris du droit d'effectuer des inspections, d'exiger la production d'informations et d'imposer un ensemble de sanctions disciplinaires et financières, y compris du droit de retirer, limiter ou suspendre l'autorisation d'exercer ou l'inscription à un registre d'un PSAV, le cas échéant.
87. Étant donné la nature transfrontalière des activités des PSAV et des services fournis ainsi que les difficultés potentielles que présente l'association d'un PSAV spécifique à une seule juridiction, la coopération internationale entre les autorités de contrôle concernées revêt également une importance particulière, comme souligné dans le paragraphe 8 de la NIR 15 (voir aussi la sous-section 3.1.8). Les juridictions pourraient également se référer au travail correspondant d'un autre organisme international de normalisation pour des lignes directrices utiles à cet égard, par exemple, à l'Organisation internationale des commissions de valeur ainsi qu'au Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.¹²
88. Comme nous l'avons décrit plus en détail dans la sous-section 3.1.9 des présentes Lignes directrices, lorsqu'un EPNFD s'engage dans une activité de PSAV, les pays devraient

¹² Voir, par exemple, les Principes 3 (sur la coopération et la collaboration) et 13 (sur les relations pays d'origine-pays d'accueil) des *principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* du comité : www.bis.org/publ/bcbs230.pdf.

soumettre l'entité à toutes les mesures pertinentes pour les PSAV définies dans les Recommandations du GAFI, notamment en ce qui concerne le contrôle et la surveillance.¹³

Mesures préventives

89. Le paragraphe 7 de la NIR 15 indique clairement que toutes les mesures préventives contenues dans les Recommandations 10 à 21 s'appliquent à la fois aux pays et aux entités assujetties dans le contexte des AV et des activités financières portant sur des AV. Toutefois, les Recommandations 9, 22 et 23 ont aussi une applicabilité indirecte dans cet espace, et elles sont également abordées ci-dessous. En conséquence, la sous-section suivante propose une explication recommandation par recommandation pour aider les pays à examiner plus avant comment mettre en œuvre les mesures préventives dans le contexte des AV. De même, la sous-section 4.1 fournit des lignes directrices spécifiques aux PSAV et autres entités assujetties qui s'engagent dans des activités d'AV sur la manière dont ils devraient mettre en œuvre les mesures préventives décrites ci-après ainsi que les autres mesures de LBC/FT de l'ensemble des Recommandations du GAFI.
90. La **Recommandation 9** vise à s'assurer que les lois sur le secret professionnel des institutions financières n'entravent pas la mise en œuvre des Recommandations du GAFI. Comme pour les institutions financières, les pays devraient veiller à ce que les lois sur la confidentialité n'empêchent pas la mise en œuvre des Recommandations du GAFI chez les PSAV, bien que la Recommandation 9 n'inclue ou ne mentionne pas explicitement les PSAV.
91. **Recommandation 10.** Les pays et les entités assujetties devraient concevoir des processus d'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle pour respecter les normes du GAFI et les exigences juridiques nationales. Le processus d'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle devrait aider les PSAV (ainsi que les autres entités assujetties qui s'engagent dans des activités d'AV) à évaluer les risques en matière de BC/FT associés aux activités d'AV ou relations d'affaires concernées ou aux transactions occasionnelles au-dessus du seuil. L'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle initiale comprend l'identification du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif du client, et la vérification de l'identité du client sur la base des risques et sur la base d'informations, de données ou de documents fiables et indépendants, au moins dans la mesure requise par le cadre juridique ou réglementaire applicable. Le processus d'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle inclut également la compréhension de l'objet et de la nature envisagée de la relation d'affaires, le cas échéant, et l'obtention d'informations complémentaires dans les situations présentant des risques plus élevés.
92. En pratique, les PSAV ouvrent et tiennent généralement des comptes (*c'est-à-dire* établissent une relation client) et collectent les informations pertinentes sur l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle lorsqu'ils fournissent des services à leurs clients ou s'engagent dans des activités d'AV concernées pour le compte de leurs clients. Au cas où un PSAV réalise une transaction occasionnelle, cependant, le seuil désigné au-dessus duquel les PSAV sont obligés d'exercer un devoir de vigilance à l'égard de la clientèle est fixé à 1 000 EUR/USD, conformément à la NIR 15, paragraphe 7(a).¹⁴
93. Quelle que soit la nature de la relation ou de la transaction, les pays devraient s'assurer que les PSAV ont mis en place des procédures efficaces pour identifier et vérifier, sur la base des risques, l'identité d'un client, y compris lors de l'établissement de relations d'affaires avec ce client ; lorsque les PSAV peuvent avoir des soupçons de BC/FT, indépendamment de

¹³ Comme décrit dans la sous-section 2.2, les juridictions peuvent désigner ou nommer les PSAV comme des « institutions financières » ou des « EPNFD ». Néanmoins, quelle que soit la désignation retenue par les pays, les PSAV restent soumis au même niveau de réglementation et de contrôle que les institutions financières, selon les types d'activités financières dans lesquelles les PSAV s'engagent et les types de services financiers qu'ils fournissent.

¹⁴ Le GAFI a accepté d'abaisser le montant limite des transactions liées aux AV à 1 000 USD/EUR, au vu des risques en matière de BC/FT associés aux activités d'AV et de leur nature transfrontalière.

toute exemption des seuils ; et lorsqu'ils ont des doutes sur la véracité ou la pertinence des données d'identification obtenues précédemment.

94. Certaines juridictions peuvent considérer l'utilisation de kiosques d'AV (que certains désignent par le terme de « guichets automatiques bancaires » AV, comme décrit dans la section ci-dessus sur les services d'AV et les modèles d'affaires) comme une transaction occasionnelle dans laquelle le propriétaire/opérateur du kiosque et le client qui utilise le kiosque traitent sur une base ponctuelle. D'autres juridictions peuvent obliger les propriétaires/opérateurs de ces kiosques (*c'est-à-dire* le fournisseur du kiosque) à s'inscrire à un registre en tant que PSAV ou autre institution financière (*par exemple*, en tant que sociétés de transfert de fonds) et peuvent ne pas considérer ces transactions comme occasionnelles.
95. Les AV, comme indiqué précédemment, ont certaines caractéristiques qui peuvent les rendre davantage vulnérables aux abus des criminels, blanchisseurs de capitaux, financiers du terrorisme et autres acteurs illicites, notamment leur portée mondiale, la possibilité d'un règlement rapide, le fait de permettre des transactions « d'utilisateur individuel à utilisateur individuel » (parfois appelées transactions de « pair à pair ») et le renforcement potentiel de l'anonymat et de la dissimulation (obfuscation) des flux de transactions et des contreparties. À la lumière de ces caractéristiques, les pays peuvent par conséquent aller au-delà des exigences de la Recommandation 10 en imposant l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle pour toutes les transactions impliquant des AV ou réalisées par des PSAV (ainsi que d'autres entités assujetties, telles les banques qui s'engagent dans des activités d'AV), y compris les « transactions occasionnelles » au-dessous du seuil de 1 000 USD/EUR, conformément à leurs cadres juridiques nationaux. Une telle approche est cohérente avec l'approche fondée sur les risques exposée dans la Recommandation 1, à condition qu'elle soit justifiée sur la base de l'évaluation des risques du pays (*par exemple*, à travers l'identification de risques plus élevés). De plus, les juridictions, en établissant leurs régimes réglementaires et de contrôle, devraient examiner comment les PSAV peuvent déterminer et garantir que, dans les faits, les transactions sont exclusivement réalisées sur une base ponctuelle ou occasionnelle plutôt que sur une base plus régulière (*c'est-à-dire* non occasionnelle).
96. Comme cela est décrit dans la Note interprétative relative à la Recommandation 10, il existe des circonstances où les risques en matière de BC/FT sont plus élevés et où des mesures renforcées doivent être prises en matière d'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle. Dans le contexte des activités liées aux AV et des PSAV, par exemple, les pays devraient tenir compte des facteurs de risque nationaux ou géographiques. Les PSAV implantés dans des pays particuliers ou les transferts d'AV depuis ou associés à des pays particuliers présentent des risques potentiellement plus élevés en matière de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (voir la NIR 10, paragraphe 15(b)).
97. Bien qu'il n'existe pas de définition ou de méthodologie universellement reconnue pour déterminer si une juridiction dans laquelle intervient un PSAV ou d'où peuvent émaner des transactions d'AV présente un risque plus élevé en matière de BC/FT, la considération des risques propres au pays, conjointement avec d'autres facteurs de risque, fournit des informations utiles pour mieux déterminer les risques potentiels en matière de BC/FT. Les indicateurs de risques plus élevés sont les suivants :
 - a) les pays ou zones géographiques identifiés par des sources crédibles¹⁵ comme proposant un financement ou un soutien aux activités terroristes ou qui ont désigné des organisations terroristes opérant en leur sein ;

¹⁵ Le terme « sources crédibles » désigne des informations produites par des organisations et d'autres instances internationales réputées et universellement reconnues, qui rendent ces informations largement et publiquement accessibles. Outre le GAFI et les organismes régionaux similaires, ces sources peuvent inclure, sans limitation, des instances supranationales ou internationales telles que le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et le Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers.

- b) les pays identifiés par des sources crédibles comme touchés, à des niveaux importants, par le crime organisé, la corruption ou d'autres activités criminelles, y compris les pays d'origine ou de transit pour les drogues illicites, le trafic d'êtres humains, la contrebande et les jeux de hasard illégaux ;
 - c) les pays passibles de sanctions, d'embargos ou de mesures similaires émises par les organisations internationales, par exemple, par les Nations Unies ; et
 - d) les pays identifiés par des sources crédibles comme ayant des régimes faibles en matière de gouvernance, de poursuites pénales et de réglementation, y compris les pays identifiés par les déclarations du GAFI comme ayant des régimes faibles en matière de LBC/FT, et pour lesquels les institutions financières devraient accorder une attention spéciale aux transactions et relations d'affaires.
98. Les pays devraient également considérer les facteurs de risques associés aux produits, services ou transactions d'AV, ou aux canaux de livraison, et notamment examiner si l'activité implique des « transactions anonymes » ou pseudonymes, des « relations d'affaires ou transactions à distance » et/ou des « paiements provenant de tiers inconnus ou non associés » (voir la NIR 10 15(c) ainsi que les exemples d'indicateurs de risques plus ou moins élevés listés dans le paragraphe 31 des présentes Lignes directrices). Le fait que presque tous les AV incluent une ou plusieurs de ces fonctions ou caractéristiques peut amener les pays à déterminer que les activités dans cet espace comportent des risques inhérents plus élevés, en fonction de la nature même des produits, services ou transactions d'AV ou des mécanismes de livraison.
99. Dans ces cas-là, et dans d'autres situations, les mesures de vigilance renforcées suivantes sont susceptibles d'atténuer les risques potentiellement plus élevés associés aux facteurs susmentionnés :
- a) corroboration des renseignements sur l'identité reçus du client, tel le numéro d'identité national, avec les informations de bases de données tierces ou d'autres sources fiables ;
 - b) traçage éventuel de l'adresse IP du client ; et
 - c) recherche sur Internet pour corroborer la cohérence des informations sur les activités par rapport au profil de transaction du client, à condition que la collecte des données respecte la législation nationale sur la confidentialité.¹⁶
100. Les pays devraient également envisager les mesures renforcées en matière d'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle détaillées dans la NIR 10, paragraphe 20, notamment l'obtention d'informations complémentaires sur le client et la nature prévue de la relation d'affaires, l'obtention d'informations sur l'origine des fonds du client, l'obtention d'informations sur les raisons des transactions prévues ou exécutées, et une surveillance renforcée de la relation. Par ailleurs, les pays devraient considérer les mesures requises pour les institutions financières qui s'engagent dans une activité libellée en monnaie fiduciaire, exercée à distance (par exemple, des services mobiles) ou comparable aux transactions d'AV en évaluant leurs risques et en élaborant en conséquence des contrôles destinés à atténuer ces risques.
101. De plus, les pays devraient obliger les PSAV (ainsi que les autres entités assujetties qui se lancent dans des activités d'AV ou qui fournissent des produits ou services d'AV à faire en sorte que les documents, données ou informations collectés selon le processus OVC

¹⁶ Voir les lignes directrices de juin 2015 sur les monnaies virtuelles (2015 VC Guidance), paragraphe 44, ainsi que les lignes directrices de juin 2013 pour une approche fondée sur les risques des nouveaux produits et services de paiement (June 2013 Guidance for a Risk-Based Approach to New Payment Products and Services), paragraphe 66.

(obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle) restent à jour et pertinents en effectuant des examens des relevés existants, en particulier pour les clients ou les catégories de produits ou services d'AV présentant des risques plus élevés, et en exerçant une vigilance constante (voir la Section IV pour plus de précisions sur les obligations de vigilance constante et de surveillance pour les PSAV et autres entités assujetties). Ces examens transactionnels et des relevés sont vitaux pour un contrôle efficace.

102. La **Recommandation 11** oblige les pays à veiller à ce que les PSAV conservent tous les relevés des transactions et des mesures d'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle pendant au moins cinq ans de telle sorte que les transactions individuelles puissent être reconstituées et les éléments concernés fournis rapidement aux autorités compétentes. Les pays devraient obliger les PSAV et les autres entités assujetties qui s'engagent dans des activités d'AV à conserver les relevés sur les transactions et les informations obtenues via des mesures d'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle, y compris : les informations liées à l'identification des parties prenantes, les clés publiques (ou identifiants équivalents), les adresses ou comptes impliqués (ou identifiants équivalents), la nature et la date de la transaction, et le montant transféré, par exemple. Les informations publiques sur la chaîne de blocs (blockchain) ou un autre registre distribué approprié d'un AV particulier peuvent fournir une première base pour la conservation des données, à condition que les institutions soient en mesure d'identifier correctement leurs clients. Toutefois, s'appuyer exclusivement sur la chaîne de blocs (blockchain) ou l'autre type de registre distribué sous-jacent à l'AV pour la conservation des données n'est pas suffisant pour garantir le respect de la Recommandation 11.
103. Par exemple, les informations disponibles sur la chaîne de blocs (blockchain) ou l'autre type de registre distribué peuvent permettre aux autorités concernées de retracer les transactions jusqu'à une adresse de portefeuille, même si elles ne relient pas forcément ce portefeuille au nom d'une personne. L'adresse du portefeuille contient un code utilisateur qui sert de signature numérique dans le registre distribué (*c'est-à-dire* de clé privée) sous la forme d'une chaîne unique de chiffres et de lettres. Des informations supplémentaires seront cependant nécessaires pour associer l'adresse à une personne réelle ou physique.
104. La **Recommandation 12** exige que les pays mettent en œuvre des mesures obligeant les entités telles les PSAV à mettre en place des systèmes de gestion des risques appropriés pour déterminer si les clients ou les ayants droit sont des personnes politiquement exposées (PPE) étrangères¹⁷ ou apparentées ou liées à une PPE étrangère, et pour prendre, dans ce cas, des mesures supplémentaires allant au-delà de l'obligation normale de vigilance vis-à-vis de la clientèle (comme définie dans la Recommandation 10) afin de déterminer si et quand ils font des affaires avec eux, y compris en identifiant l'origine des fonds si nécessaire.
105. La **Recommandation 13** stipule que les pays devraient exiger que les institutions financières appliquent certaines autres obligations en plus des mesures normales d'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle lorsqu'elles s'engagent dans des relations de correspondance transfrontalières. Séparément et distinctement des institutions financières classiques qui peuvent s'engager dans des activités d'AV concernées et pour lesquelles toutes les mesures de la Recommandation 13 s'appliquent déjà, certaines autres relations d'affaires ou activités d'AV concernées dans le secteur des PSAV peuvent avoir des caractéristiques similaires aux relations de correspondant bancaire transfrontalières. La NIR 13 stipule que pour les relations de correspondant bancaire et autres relations transfrontalières similaires, les institutions financières devraient appliquer les critères (a) à (e) de la Recommandation 13, en plus de prendre les mesures normales en matière d'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle. Les « autres relations similaires » incluent les services de transfert de fonds ou de valeurs (STFV) lorsque les prestataires de SFTV font

¹⁷ Le terme « personne politiquement exposée (PPE) étrangère » désigne une personne qui exerce ou a exercé d'importantes fonctions publiques dans un pays étranger, par exemple, un chef d'État ou de gouvernement, un politicien de haut rang, un haut responsable au sein des pouvoirs publics, un magistrat ou militaire de haut rang, un dirigeant d'une entreprise publique ou un haut responsable de parti politique (Glossaire du GAFI).

- office d'intermédiaires pour d'autres SFTV ou lorsqu'un SFTV accède à des services bancaires ou similaires via le compte d'un autre client SFTV de la banque (voir les lignes directrices du GAFI de 2016 sur les relations de correspondance bancaire (*2016 FATF Guidance on Correspondent Banking Relationships*)).
106. Dans la mesure où les relations dans le secteur des PSAV ont actuellement ou peuvent avoir dans l'avenir ¹⁸ des caractéristiques similaires à celles des relations de correspondance bancaire transfrontalières, les pays devraient mettre en œuvre les mesures préventives définies dans la Recommandation 13 pour les PSAV (et les autres entités assujetties qui interviennent dans l'espace des AV) qui établissent de telles relations.
 107. La **Recommandation 14** impose aux pays d'inscrire à un registre ou de munir d'une autorisation d'exercer les personnes physiques ou morales qui fournissent des SFTV dans le pays, et de veiller à ce qu'ils respectent les mesures de LBC/FT appropriées. Comme décrit dans les lignes directrices de 2015 sur les monnaies virtuelles (*2015 VC Guidance*), cela inclut la mise en place d'une surveillance des SFTV opérant dans le pays pour s'assurer qu'ils respectent l'obligation en matière d'inscription ou d'autorisation d'exercer et les autres mesures de LBC/FT en vigueur. Les exigences de la Recommandation 15 concernant l'inscription à un registre ou l'autorisation d'exercer, cependant, s'appliquent à tous les PSAV, même à ceux qui s'engagent dans des activités SFTV (*par exemple*, les entités nationales qui proposent à titre commercial des services d'échange d'AV convertibles entre monnaies virtuelles et monnaies fiduciaires dans une juridiction).
 108. **Recommandation 15.** En octobre 2018, le GAFI a adopté des mises à jour de la Recommandation 15 qui renforcent l'approche de base fondée sur les risques et les obligations correspondantes pour les pays et les entités assujetties dans le contexte des nouvelles technologies, afin de clarifier son application dans le contexte des AV, des activités financières concernées portant sur des AV et des PSAV. La Recommandation 15 exige que les pays identifient et évaluent les risques en matière de BC/FT liés au développement de nouveaux produits et de nouvelles pratiques commerciales, y compris de nouveaux mécanismes de distribution, et à l'utilisation de technologies nouvelles ou en développement pour les produits nouveaux et préexistants. En particulier, elle oblige également les pays à veiller à ce que les institutions financières autorisées ou opérant dans leur juridiction prennent des mesures appropriées pour gérer et atténuer les risques en matière de BC/FT associés avant de lancer de nouveaux produits ou pratiques commerciales, ou d'employer des technologies nouvelles ou en développement (voir Annexe A).
 109. Conformément à l'esprit de la Recommandation 15, la mise à jour d'octobre 2018 précise en plus que les pays devraient gérer et atténuer les risques provenant des AV et s'assurer que les PSAV sont réglementés pour la LBC/FT, détenteurs d'une autorisation d'exercer ou inscrits à un registre, et soumis à des systèmes de surveillance efficaces veillant au respect des mesures appropriées invoquées dans les Recommandations du GAFI. La NIR 15, que le GAFI a adoptée en juin 2019, clarifie la Recommandation 15 et définit plus précisément la façon dont les exigences du GAFI s'appliquent en relation avec les AV, les activités d'AV concernées et les PSAV, y compris dans les contextes suivants : évaluation des risques en matière de BC/FT associés ; autorisation d'exercer ou inscription à un registre ; contrôle ou surveillance ; mesures préventives telles que l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle, la conservation des données et la déclaration des opérations suspectes, entre autres ; sanctions et autres mesures répressives ; et coopération internationale (voir Annexe A).

¹⁸ Par exemple, un certain nombre de chercheurs et d'analystes soulignent l'énorme potentiel offert aux PSAV et aux protocoles d'AV par la possibilité de se connecter directement aux clients correspondants bancaires existants et de leur permettre d'envoyer et recevoir des fonds à travers les frontières, sans passer par l'intermédiaire des institutions financières classiques, ce qui peut éventuellement aboutir à des règlements plus rapides et à une réduction des coûts.

110. Dans le contexte des activités d'AV et des PSAV, les pays devraient veiller à ce que les PSAV détenteurs d'une autorisation d'exercer ou opérant dans leur juridiction examinent s'ils peuvent gérer ou atténuer les risques encourus à s'engager dans des activités qui impliquent le recours à des technologies ou mécanismes de renforcement de l'anonymat, y compris sans limitation à des crypto-monnaies à anonymat renforcé, des mixeurs (mixers), des mélangeurs (tumblers) et d'autres technologies qui dissimulent l'identité de l'expéditeur, du destinataire, du détenteur ou du bénéficiaire effectif d'un AV. Si le PSAV ne peut pas gérer ou atténuer les risques associés à ces activités, il ne devrait pas être autorisé à les exercer.
111. La **Recommandation 16** a été élaborée dans le but d'empêcher les terroristes et autres criminels d'avoir un accès sans entrave aux transferts de fonds facilités par les moyens électroniques — nommés « virements électroniques » par le GAFI au moment de la rédaction — lors du déplacement de leurs fonds et de détecter ces abus lorsqu'ils se produisent. Elle définit pour les pays les exigences relatives aux virements électroniques et aux messages associés, et s'applique à la fois aux virements nationaux et internationaux. Selon la Recommandation 16, le terme « virement » désigne toute transaction effectuée par voie électronique au nom d'un donneur d'ordre via une institution financière en vue de mettre une certaine somme d'argent à la disposition d'une personne bénéficiaire dans l'institution financière du bénéficiaire, étant entendu que le donneur d'ordre et le bénéficiaire peuvent consister en une seule et même personne.
112. Conformément à l'approche fonctionnelle des Recommandations du GAFI, les exigences relatives aux virements électroniques et aux messages associés selon la Recommandation 16 s'appliquent à tous les fournisseurs de ces services, y compris aux PSAV qui proposent des services ou s'engagent dans des activités analogues aux transferts électroniques sur le plan fonctionnel (tels les transferts d'AV). Les pays devraient appliquer la Recommandation 16, que la valeur du virement électronique classique ou du transfert d'AV soit libellée en monnaie fiduciaire ou en AV. Les pays pourraient cependant adopter un seuil *de minimis* pour les transferts d'AV égal à 1 000 USD/EUR, eu égard aux risques associés aux différents AV et aux activités d'AV concernées.
113. En conséquence, les exigences de la Recommandation 16 devraient s'appliquer aux PSAV chaque fois que leurs transactions, libellées en monnaie fiduciaire ou en AV, impliquent : (a) un virement électronique classique, ou (b) un transfert d'AV ou une autre opération associée fondée sur l'échange de messages entre un PSAV et une autre entité assujettie (*par exemple*, entre deux PSAV ou entre un PSAV et une autre entité assujettie, telle une banque ou une autre institution financière). Dans ces derniers scénarios (*c'est-à-dire* les transactions impliquant des transferts d'AV), les pays devraient traiter tous les transferts d'AV comme des virements électroniques transfrontaliers, conformément à la Note interprétative de la Recommandation 16 (NIR 16), plutôt que comme des virements électroniques nationaux, en vertu de la nature transfrontalière des activités d'AV et des opérations des PSAV.
114. Comme décrit dans la NIR 15, paragraphe 7(b), toutes les exigences définies dans la Recommandation 16 s'appliquent aux PSAV ou autres entités assujetties qui s'engagent dans des transferts d'AV, y compris les obligations d'obtenir, conserver et transmettre les informations requises sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire afin d'identifier et déclarer les opérations suspectes, de surveiller la disponibilité des informations, de prendre des mesures de gel et d'interdire les transactions avec les personnes et les entités désignées. Les pays devraient par conséquent veiller à ce que les institutions des donneurs d'ordre (qu'il s'agisse d'un PSAV ou d'une autre entité assujettie, par exemple, une institution financière) impliquées dans un transfert d'AV obtiennent et conservent les informations exactes requises sur les donneurs d'ordre¹⁹ et les informations requises sur les bénéficiaires, et soumettent les informations aux institutions des bénéficiaires (un PSAV ou une autre entité assujettie, par exemple, une institution financière), le cas échéant. De plus, les pays devraient veiller à ce que les institutions des bénéficiaires (un PSAV ou une autre

¹⁹ Voir le Glossaire du GAFI des termes spécifiques employés dans la Recommandation 16, où « exact est utilisé pour décrire des informations dont l'exactitude a été vérifiée ».

- entité assujettie) obtiennent et conservent les informations requises (pas nécessairement exactes) sur les donneurs d'ordre et les informations exactes requises sur les bénéficiaires, comme défini dans la NIR 16. Les informations requises sont les suivantes : (i) nom du donneur d'ordre (*c'est-à-dire* le client émetteur) ; (ii) numéro de compte du donneur d'ordre lorsque ce compte est utilisé pour réaliser l'opération (*par exemple*, le portefeuille d'AV) ; (iii) l'adresse physique (géographique) du donneur d'ordre, son numéro national d'identité, son numéro d'identification client (*c'est-à-dire* pas un numéro de transaction), qui identifie le donneur d'ordre de manière univoque auprès de l'institution du donneur d'ordre, ou sa date et son lieu de naissance ; (iv) nom du bénéficiaire ; et (v) numéro de compte du bénéficiaire dès lors qu'un tel compte est utilisé pour réaliser l'opération (*par exemple*, le portefeuille d'AV). Il n'est pas nécessaire que ces informations soient rattachées directement aux transferts d'AV. Les informations peuvent être soumises directement ou indirectement, comme défini dans la NIR 15.
115. Il est essentiel que les pays veillent à ce que les prestataires de transferts d'AV — PSAV ou autres entités assujetties — transmettent les informations requises sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire *immédiatement et de manière sécurisée*, étant donné, surtout, la rapidité et la nature transfrontalière des transferts d'AV et selon les objectifs de la Recommandation 16 (ainsi que l'exigence classique, dans cette recommandation, stipulant que les informations sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire doivent « accompagner [...] les virements électroniques » impliquant une monnaie fiduciaire). « *De manière sécurisée* » dans le contexte de la NIR 15, paragraphe 7(b) vise à préciser que les prestataires devraient protéger l'intégrité et la disponibilité des informations requises pour faciliter la conservation des données (entre autres exigences) et l'utilisation de ces informations par les PSAV ou autres entités assujetties destinataires, et pour les protéger contre toute divulgation non autorisée. L'emploi du terme n'a pas pour but d'entraver les objectifs de la Recommandation 16 ou de la Recommandation 9. « *Immédiatement* », toujours dans le contexte de la NIR 15, paragraphe (b) et étant donné la nature transfrontalière, la portée mondiale et la vitesse de transaction des AV, signifie que les prestataires devraient soumettre les informations simultanément et parallèlement au transfert proprement dit. (Voir la section IV pour des informations supplémentaires sur ces questions propres aux PSAV et autres entités assujetties.)
116. Les pays devraient exiger que l'institution du donneur d'ordre et l'institution du bénéficiaire, selon leurs cadres nationaux, mettent les informations requises ci-dessus à la disposition des autorités appropriées sur demande. De plus, ils devraient exiger que les institutions du donneur d'ordre et du bénéficiaire prennent toutes deux des mesures de gel et interdisent les transactions avec les personnes et les entités désignées (*c'est-à-dire* organisent un filtrage des clients pour respecter leurs obligations en matière de sanctions financières ciblées). En conséquence, l'institution du donneur d'ordre devrait posséder les informations requises sur son client, le donneur d'ordre, et l'institution du bénéficiaire devrait posséder les informations requises sur son client, le bénéficiaire, conformément aux exigences de l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle définies dans la Recommandation 10.
117. Le GAFI reconnaît que, contrairement aux virements électroniques fiduciaires, tous les transferts d'AV n'impliquent pas nécessairement (ou n'impliquent pas nécessairement (ou ne sont pas nécessairement passés entre) deux entités assujetties, qu'il s'agisse d'un PSAV ou d'une autre entité assujettie, telle qu'une institution financière. Dans les situations où un transfert d'AV implique une seule entité assujettie de part et d'autre du transfert (*par exemple*, lorsqu'un PSAV ou l'autre entité assujettie qui émet le virement envoie des AV pour le compte de son client, à l'origine du virement, à un bénéficiaire qui n'est pas client d'une l'institution de bénéficiaire, mais plutôt un utilisateur d'AV individuel qui reçoit le transfert d'AV avec son propre logiciel de registre distribué (DLT), comme un portefeuille non hébergé), les pays devraient quand même s'assurer que l'entité assujettie se conforme aux exigences de la Recommandation 16 en ce qui concerne son client (à l'origine ou bénéficiaire du virement, selon le cas). Le GAFI ne s'attend pas à ce que les PSAV et les institutions financières, lorsqu'ils émettent un transfert d'AV, soumettent les informations requises à des utilisateurs individuels qui ne sont pas des entités assujetties. Les PSAV qui

- reçoivent un transfert d'AV provenant d'une entité qui n'est pas un PSAV ou une autre entité assujettie (*par exemple*, d'un utilisateur d'AV individuel employant son propre logiciel de registre distribué (DLT), comme un portefeuille non hébergé) devraient obtenir de leur client les informations requises sur le donneur d'ordre.
118. De même, il peut exister des scénarios de transfert d'AV, soit aujourd'hui soit dans un proche futur, impliquant des « PSAV intermédiaires » ou d'autres entités assujetties ou institutions financières intermédiaires qui facilitent les transferts d'AV en tant qu'élément intermédiaire dans une chaîne de transferts d'AV. Les pays devraient s'assurer que ces institutions intermédiaires (PSAV ou autre entité assujettie) se conforment également aux exigences de la Recommandation 16, comme indiqué dans la NIR. 15, y compris concernant le traitement de tous les transferts d'AV en tant que transferts transfrontaliers qualifiés. De même qu'une institution financière intermédiaire classique qui traite un virement électronique fiduciaire transfrontalier classique doit s'assurer que toutes les informations requises sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire qui accompagnent le virement sont conservées avec lui, de même un PSAV intermédiaire ou une autre institution intermédiaire comparable qui facilite les transferts d'AV doit s'assurer que les informations requises sont transmises dans la chaîne des transferts d'AV, conserver les relevés nécessaires et tenir les informations à la disposition des autorités appropriées sur demande. Les institutions intermédiaires impliquées dans les transferts d'AV ont également l'obligation, en vertu de la Recommandation 16, d'identifier les opérations suspectes, de prendre des mesures de gel et d'interdire les transactions avec des personnes et des entités désignées, à l'instar des PSAV émetteurs et bénéficiaires (ou des autres entités assujetties émettrices ou bénéficiaires qui facilitent les transferts d'AV).
 119. Conformément à l'approche du GAFI, neutre sur le plan technologique, il n'est pas nécessaire que les informations requises soient communiquées dans le cadre du (ou intégrées dans le) transfert sur la plateforme de chaînes de blocs (blockchain) ou sur toute autre plateforme de registres distribués. L'envoi des informations au PSAV bénéficiaire pourrait être un processus entièrement différent de celui des chaînes de blocs ou de tout autre transfert d'AV via des registres distribués. Toute solution technologique ou logicielle est acceptable, pourvu qu'elle permette aux institutions du donneur d'ordre et du bénéficiaire de se conformer aux exigences de la Recommandation 16 (et n'entrave pas, bien sûr, leur capacité à respecter les autres obligations en matière de LBC/FT selon les Recommandations du GAFI). Les pays devraient collaborer avec leurs secteurs privés sur les applications potentielles de la technologie disponible ou sur les solutions possibles pour se conformer à la Recommandation 16 (voir la section IV pour des détails supplémentaires spécifiques aux prestataires et aux autres entités assujetties dans le contexte de la Recommandation 16).
 120. La **Recommandation 17** autorise les pays à permettre aux entités assujetties de s'appuyer sur des tiers pour jouer le rôle d'apporteur d'affaires et/ou exécuter une partie du processus de l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle, notamment l'identification et la vérification des identités des clients. Le tiers, cependant, doit être une entité réglementée soumise au contrôle et à la surveillance des autorités compétentes en matière de LBC/FT, avec des mesures en place pour assurer le respect des exigences concernant l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle et la conservation des données.
 121. Les pays peuvent permettre aux PSAV d'intervenir en tant que tiers, en accord avec leur statut selon de la Recommandation 15. Outre vérifier le statut réglementé du tiers, les entités assujetties devraient effectuer leur sélection sur la base des risques. Dans le contexte des PSAV tiers, les pays et les entités assujetties devraient considérer les risques potentiels que présentent le tiers, la nature de l'activité commerciale ou de l'opération, les groupes de clients ou les marchés cibles du PSAV tiers et ses partenaires commerciaux, le cas échéant. Lorsque le PSAV s'appuie sur un autre PSAV pour jouer le rôle d'apporteur d'affaires ou dans le cadre de l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle, le recours du PSAV à un autre PSAV pour l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle, en particulier dans le contexte des transferts d'AV, devrait être cohérent avec les exigences de la Recommandation 16 et conforme à ces dernières.

122. La **Recommandation 18** exige que les pays obligent les entités assujetties, tels les PSAV, à mettre en place des contrôles internes en vue d'établir l'efficacité des politiques et des processus en matière de LBC/FT et la qualité de la gestion des risques dans ses opérations, départements, succursales et filiales, à l'intérieur du pays et, le cas échéant, à l'étranger. Ces contrôles internes devraient inclure des dispositifs de gouvernance appropriés lorsque la responsabilité en matière de LBC/FT est clairement attribuée et qu'un responsable de la conformité est désigné au niveau de la direction ; des contrôles pour surveiller l'intégrité du personnel, mis en œuvre conformément à la législation locale en vigueur ; une formation continue du personnel ; et une fonction d'audit (externe ou interne) indépendante pour tester le système.
123. La **Recommandation 19** exige que les pays obligent les entités assujetties, tels les PSAV, à appliquer des mesures de vigilance renforcées aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes physiques et morales issues des pays à plus hauts risques, qui incluent les pays pour lesquels le GAFI demande des mesures de vigilance renforcées. Cela a une importance particulière pour les activités d'AV et les PSAV, étant donné la nature transfrontalière de leurs activités.
124. La **Recommandation 20** oblige toutes les institutions financières qui soupçonnent ou ont des motifs raisonnables de soupçonner que les fonds sont les produits de la criminalité ou sont liés au financement du terrorisme à faire rapidement état de leurs soupçons auprès de la cellule de renseignements financiers concernée. En conséquence, les pays devraient s'assurer que les PSAV ainsi que toutes les autres entités assujetties qui s'engagent dans les activités d'AV concernées déposent des déclarations d'opérations suspectes (voir la Section IV pour des informations complémentaires spécifiques aux PSAV ou autres entités assujetties).
125. Conformément au paragraphe 7 de la NIR 15 relative à l'application des mesures préventives et comme indiqué plus haut dans le contexte de la Recommandation 16, les pays devraient également obliger les PSAV à se conformer à toutes les exigences pertinentes de la Recommandation 16 dans les pays où ils interviennent (voir la Section IV pour des informations complémentaires).
126. Dans certaines juridictions qui mettent déjà en œuvre des obligations complètes en matière de LBC/FT pour les PSAV et autres entités assujetties qui s'engagent dans des activités d'AV, les déclarations d'opérations suspectes qui font référence à des AV se sont révélées très précieuses pour la poursuite des efforts d'enquête des autorités pénales ainsi que pour l'amélioration de la capacité de la cellule de renseignements financiers à mieux comprendre et analyser les prestataires et les activités dans l'écosystème des AV.²⁰ Les pays devraient examiner si des mises à jour de leurs mécanismes ou formes de déclaration existants sont nécessaires pour permettre aux prestataires ou autres entités assujetties de déclarer des indicateurs spécifiques qui peuvent être associés à l'activité d'AV, tels les identificateurs des appareils, les adresses IP avec les horodatages associés, les adresses des portefeuilles d'AV et l'empreinte des transactions.
127. La **Recommandation 21** concerne les mesures en matière de divulgation et de confidentialité applicables aux institutions financières en vertu des Recommandations du GAFI. Les pays devraient également appliquer ces mesures aux PSAV, comme défini dans le paragraphe 7 de la NIR 15 relative à l'application des mesures préventives. Les PSAV, leurs directeurs, leurs dirigeants et employés devraient, le cas échéant, être protégés par la loi contre toute responsabilité pénale ou civile pour violation d'une règle encadrant la

²⁰ Par exemple, les déclarations d'opérations suspectes déposées par des institutions de dépôt et des PSAV (spécifiquement, des plateformes d'échange) ont permis aux autorités pénales des États-Unis, en 2017, de prendre des mesures à l'encontre de BTC-e — une société de transfert de fonds basée sur Internet qui échangeait des monnaies fiduciaires ainsi que des AV et facilitait les opérations impliquant des ransomwares, des piratages informatiques, des vols d'identité, des mécanismes d'escroquerie fiscale, de la corruption publique et du trafic de drogue— en les aidant à identifier les adresses des portefeuilles d'AV utilisées par BTC-e et à détecter les différents flux d'activités illicites qui transitent par la plateforme d'échange.

divulgaration d'informations, et soumis par la loi à l'interdiction de divulguer (« avertir le client ») les déclarations d'opérations suspectes, comme décrit en détail dans la Recommandation 21.

Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques

128. **Recommandations 24 et 25.** Le Glossaire du GAFI définit un PSAV comme une *personne physique ou morale* qui mène à titre commercial les activités ou les opérations spécifiées dans la définition des PSAV. Les Recommandations 24 et 25 indiquent clairement que les pays devraient prendre des mesures afin d'empêcher l'utilisation abusive de personnes morales et de constructions juridiques pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Comme pour les institutions financières et les EPNFD, les pays devraient par conséquent prendre des mesures pour empêcher l'utilisation abusive des PSAV et envisager des mesures pour faciliter l'accès des PSAV aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle lorsqu'ils mettent en œuvre les obligations définies dans les Recommandations 10 et 22.

Application législative et opérationnelle

129. **Recommandation 29.** Les déclarations d'opérations suspectes déposées par des PSAV (ou d'autres entités assujetties telles que les institutions financières classiques qui peuvent intervenir dans l'espace des AV ou s'engager dans les activités d'AV concernées) en vertu de la Recommandation 20 doivent être communiquées à la cellule de renseignements financiers. Par ailleurs, les cellules de renseignements financiers devraient pouvoir obtenir des informations complémentaires de la part des entités déclarantes dans leur juridiction, qui incluent des PSAV, et devraient avoir accès en temps voulu aux informations financières, administratives et provenant des autorités de poursuite pénale pour exercer correctement leurs fonctions.
130. Les lecteurs des présentes Lignes directrices noteront que la **Recommandation 30** est abordée plus haut dans la section de l'analyse recommandation par recommandation consacrée aux termes concernant des fonds ou des valeurs .
131. **Recommandation 31.** Comme pour les institutions financières et les EPNFD, les pays et les autorités compétentes devraient avoir les moyens d'accéder à l'ensemble des documents et informations nécessaires, y compris le pouvoir de recourir à des mesures obligatoires pour la production de documents détenus par les PSAV. Ils devraient disposer de mécanismes efficaces pour identifier si des personnes physiques ou morales telles que des PSAV détiennent ou contrôlent des comptes ou des portefeuilles d'AV, et de mécanismes pour s'assurer que les autorités compétentes ont un processus pour identifier les actifs, y compris les AV, sans notification préalable au propriétaire. L'application de la Recommandation 31 est particulièrement importante pour les pays et leurs autorités compétentes dans le traitement et l'atténuation des risques en matière de BC/FT associés aux activités d'AV concernées et aux PSAV.
132. **Recommandation 32.** Les juridictions devraient adopter une approche fondée sur les risques lorsqu'elles examinent s'il y a lieu d'appliquer la Recommandation 32 aux activités d'AV concernées et aux PSAV. Plus particulièrement, les juridictions devraient examiner dans leur approche fondée sur les risques (a) si les activités des PSAV et avec les AV relèvent des paramètres de transport des instruments monétaires physiques et (b) comment l'établissement de conditions de déclaration et de systèmes pour la détection des mouvements transfrontaliers de ces actifs fonctionneraient dans la pratique, et comment ils atténueraient les risques en matière de BC/FT dans leur juridiction.
133. Comme pour la Recommandation 30, les lecteurs des présentes Lignes directrices noteront que la **Recommandation 33** est abordée plus haut dans la section consacrée aux termes concernant des fonds ou des valeurs.
134. La **Recommandation 34** est un composant essentiel dans les approches des pays pour identifier et traiter les risques en matière de BC/FT associés aux activités d'AV et aux PSAV,

et en relation avec les AV proprement dits. Les autorités compétentes devraient établir des lignes directrices et assurer un retour de l'information qui aidera les PSAV (et les autres entités assujetties, y compris les institutions financières classiques) à appliquer les mesures nationales de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, et notamment à détecter et déclarer les opérations suspectes (virtuel/fiduciaire ou virtuel/virtuel).

Coopération Internationale

135. **Recommandations 36 à 40.** Étant donné la nature transfrontalière et mobile des activités d'AV et du secteur des PSAV, la coopération internationale et la mise en œuvre des Recommandations 36 à 40 par les pays et les autorités compétentes est essentielle, en particulier les mesures applicables aux pays et aux autorités compétentes des Recommandations 37 à 40. De plus, une mise en œuvre efficace des exigences relatives à la coopération internationale est importante pour limiter la possibilité que les prestataires des activités d'AV dans une juridiction bénéficient d'un avantage concurrentiel indu par rapport aux prestataires dans d'autres juridictions potentiellement plus réglementées, et pour limiter l'élection de juridiction (jurisdiction shopping), le mieux-disant judiciaire (jurisdiction hopping) ou l'arbitrage réglementaire.
136. Reconnaissant qu'une réglementation, un contrôle et des mesures répressives efficaces concernant le secteur des PSAV exigent une approche globale et un cadre réglementaire égal dans les juridictions, le paragraphe 8 de la NIR 15 souligne l'importance de l'application des Recommandations 37 à 40 pour l'atténuation des risques associés aux AV, aux activités d'AV concernées et aux PSAV. Les pays devraient disposer des outils nécessaires pour coopérer les uns avec les autres, fournir une assistance juridique mutuelle (Recommandation 37) ; aider à identifier, geler, saisir et confisquer les produits et instruments de la criminalité qui peuvent prendre la forme d'AV ainsi que d'autres actifs classiques associés aux activités des PSAV (Recommandation 38) ; et fournir une assistance efficace pour l'extradition dans le contexte des crimes liés aux AV ou des acteurs illicites qui s'engagent dans des activités illicites (Recommandation 39), parmi d'autres compétences internationales.
137. Comme pour les autres Recommandations qui incluent des termes concernant des fonds ou des valeurs, les pays devraient appliquer les mesures confiscatoires et conservatoires concernant les « les biens blanchis provenant de, le produit de, ou les instruments utilisés pour le, ou destinés à être utilisés en vue du blanchiment de capitaux, d'infractions sous-jacentes ou du financement du terrorisme ; ou les biens d'une valeur équivalente » dans le contexte des AV.
138. Le paragraphe 8 de la NIR 15 demande aussi expressément que les autorités de contrôle des VASP échangent des informations avec leurs homologues étrangers rapidement et de façon constructive, quelle que soit la nature ou le statut des autorités de surveillance, ou les différences dans la nomenclature ou le statut des PSAV (voir plus haut les sous-sections 3.1.4 et 3.18).
139. Une coopération internationale est également pertinente dans le contexte des PSAV qui cherchent à s'inscrire à un registre ou à obtenir une autorisation d'exercer dans une juridiction, mais qui fournissent des produits ou des services « offshore » à des clients situés dans d'autres juridictions. Il est important que ces cellules de renseignements financiers coopèrent et échangent des informations sur les déclarations d'opérations suspectes appropriées avec leurs homologues, de manière opportune, notamment en relation avec les activités d'AV ou les opérations des PSAV transfrontalières. Une surveillance et un contrôle réglementaire suffisants des PSAV opérant dans leur juridiction permet aux pays d'être mieux à même de fournir une assistance à la conduite des enquêtes et d'assurer une autre coopération internationale dans l'espace des AV. Actuellement, le manque de réglementation et de capacité d'investigation dans la plupart des pays peut entraver la capacité des pays à fournir une coopération internationale significative. De plus, de nombreux pays sont dépourvus des cadres juridiques leur permettant de criminaliser certaines activités de BC/FT liées aux AV, ce qui pourrait limiter encore davantage leur

capacité à fournir une assistance juridique mutuelle efficace dans les situations où une double incrimination est exigée.

EPNFD qui s'engagent dans ou fournissent des activités d'AV concernées

140. Lorsqu'un EPNFD s'engage dans une activité de PSAV (*par exemple*, lorsqu'un casino propose des jeux fondés sur des AV ou s'engage dans d'autres activités, produits ou services d'AV concernés), les pays devraient soumettre l'entité à toutes les mesures destinées aux PSAV définies dans les Recommandations du GAFI. Les pays devraient noter, par exemple, que les Recommandations 22 et 23 présentent l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle, la conservation des données et les autres exigences pour certains types d'EPNFD dans les situations suivantes : (a) casinos, (b) agents immobiliers, (c) négociants en métaux précieux et pierres précieuses, (d) avocats, notaires, autres professionnels juridiques indépendants et comptables, (e) prestataires de services aux sociétés et trusts. La Recommandation 22 note expressément que les exigences définies dans les Recommandations 10, 11, 12, 15 et 17 s'appliquent aux EPNFD. Ainsi, en examinant comment réglementer et contrôler les EPNFD qui s'engagent dans des activités de PSAV et comment leur appliquer les mesures préventives, les pays devraient se référer à l'application des Recommandations 10, 11, 12, 15, et 17, entre autres Recommandations pertinentes pour les PSAV, et appliquer en conséquence les mesures appropriées, notamment l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle (OVC) et la conservation des données.
141. De même, la Recommandation 28 oblige les pays et les autorités compétentes à soumettre les EPNFD à des mesures réglementaires et de contrôle, comme indiqué dans les Recommandations du GAFI. Comme indiqué précédemment, les pays devraient soumettre les PSAV, y compris les EPNFD qui s'engagent dans des activités de PSAV, au même niveau de contrôle et de réglementation que les institutions financières, et non à un niveau de contrôle propre aux EPNFD. Lorsqu'un EPNFD s'engage dans les activités de PSAV concernées (*par exemple*, un casino qui fournit des produits et des services d'AV ou s'engage dans des activités d'AV concernées), les pays devraient le soumettre à un niveau de contrôle supérieur (*par exemple*, contrôle « EPNFD plus »), cohérent avec le niveau de contrôle supérieur applicable à tous les PSAV, qui est équivalent au niveau de contrôle et de réglementation applicable aux institutions financières, comme défini dans les Recommandations 26 et 27. En pareil cas, l'entité est, par essence, un PSAV qui s'engage dans une activité financière déterminée, et non un EPNFD, quelle que soit la façon dont un pays puisse désigner, nommer ou étiqueter cette entité, cette institution ou ce produit ou prestataire de services. L'adoption de cette approche aidera les pays à garantir l'équité réglementaire à travers le secteur des PSAV dans le monde entier et un niveau de contrôle des PSAV cohérent avec et approprié pour les types d'activités auxquels ils participent.

Approche fondée sur les risques pour le contrôle ou la surveillance des PSAV

Comprendre les risques en matière de BC/FT

142. L'approche fondée sur les risques pour la LBC/FT vise à élaborer des mesures de prévention ou d'atténuation à la mesure des risques en matière de BC/FT identifiés par les pays et les entités assujetties concernées. Dans le cas du contrôle, l'approche fondée sur les risques s'applique à la manière dont les autorités de contrôle affectent leurs ressources. Elle s'applique également aux autorités de contrôle qui exercent leurs fonctions d'une façon propice à l'application de l'approche fondée sur les risques par les PSAV.
143. Un régime efficace fondé sur les risques devrait refléter l'approche politique, juridique et réglementaire d'un pays. Le cadre politique, juridique et réglementaire national devrait également refléter le contexte plus large des objectifs politiques du secteur financier poursuivis par le pays, notamment l'inclusion financière, la stabilité financière, l'intégrité financière et les objectifs de protection financière des clients, et tenir compte de facteurs tels que la concurrence du marché. Le degré auquel le cadre national autorise les PSAV à appliquer une approche fondée sur les risques devrait également refléter la nature, la

- diversité et la maturité du secteur des PSAV et son profil de risque, ainsi que les risques en matière de BC/FT associés aux différents PSAV et aux produits, services ou activités d'AV spécifiques.
144. Les autorités de contrôle devraient également acquérir une connaissance approfondie du marché des PSAV, de sa structure et de son rôle dans le système financier et l'économie du pays afin de mieux informer leur évaluation des risques dans le secteur. Cela peut exiger d'investir dans la formation, le personnel ou d'autres ressources permettant aux autorités de contrôle d'acquérir les compétences et l'expertise requises pour réglementer et contrôler l'éventail des prestataires et activités d'AV décrits dans les services d'AV ou les modèles d'affaires au début des présentes Lignes directrices.
 145. Les autorités de contrôle devraient s'appuyer sur une variété de sources pour identifier et évaluer les risques en matière de LBC/FT associés aux produits, services et activités d'AV, ainsi qu'aux PSAV. Ces sources devraient inclure, sans toutefois s'y limiter, les évaluations nationales ou sectorielles des risques de la juridiction, les typologies et l'expertise en matière de contrôle nationales ou internationales, ainsi que les lignes directrices et le retour d'information de la cellule de renseignements financiers. Lorsque les autorités compétentes ne maîtrisent pas bien le secteur des PSAV ou l'écosystème plus large des AV dans le pays, il peut être approprié pour elles de réaliser une évaluation sectorielle des risques davantage ciblée, en lien avec le secteur des PSAV et/ou l'environnement des AV, pour parvenir à une meilleure compréhension, au niveau national, des risques en matière de BC/FT et pour informer les évaluations institutionnelles qui devraient être effectuées par les PSAV.
 146. L'accès à des informations sur les risques en matière de BC/FT est fondamental pour une approche fondée sur les risques efficace. La Recommandation 1 (voir la NIR 1.3) oblige les pays, y compris les autorités de contrôle, à prendre les mesures appropriées pour identifier et évaluer en permanence les risques pour le pays en matière de BC/FT afin de mettre les informations à disposition pour les évaluations des risques en matière de LBC/FT réalisées par les institutions financières et les EPNFD, y compris les PSAV. Les pays, y compris les autorités de contrôle, devraient tenir à jour les évaluations des risques et disposer de mécanismes pour fournir des informations appropriées sur les résultats à l'ensemble des autorités compétentes, institutions financières et EPNFD concernés, y compris aux PSAV. Dans les situations où certaines parties du secteur des PSAV ont une capacité potentiellement limitée d'identifier les risques en matière de BC/FT associés aux produits, services ou activités d'AV, les pays, y compris les autorités de contrôle, devraient coopérer avec le secteur pour comprendre ses risques et l'aider à développer sa propre interprétation des risques. Suivant la capacité du secteur des PSAV, des informations générales ou des informations et un soutien plus granulaires peuvent être requis.
 147. En examinant les PSAV individuels ou des produits, services ou activités d'AV particuliers, les autorités de contrôle devraient prendre en considération le niveau de risque associé aux produits et services des PSAV, à leurs modèles d'affaires, dispositifs de gouvernance d'entreprise, données financières et comptables, canaux de livraison, profils de clients, emplacements géographiques, pays d'implantation, niveaux de conformité aux mesures de LBC/FT, ainsi que les risques associés à des jetons (tokens) ou produits d'AV spécifiques susceptibles de dissimuler les transactions ou de saper la capacité des PSAV et des autorités de contrôle à mettre en œuvre des mesures efficaces de LBC/FT. Les autorités de contrôle devraient également examiner les contrôles en place chez un PSAV, y compris la qualité de la politique de gestion des risques d'un PSAV ou le fonctionnement de ses mécanismes de contrôle internes. Les autres informations qui peuvent être pertinentes dans le contexte de la LBC/FT incluent la pertinence et la justesse des fonctions de gestion et de conformité des PSAV.
 148. Certaines des informations susmentionnées peuvent être obtenues par l'intermédiaire d'autorités de contrôle prudentielles dans les pays où les PSAV ou les autres entités assujetties qui s'engagent dans les activités d'AV concernées sont soumis à des réglementations prudentielles (*c'est-à-dire* où les PSAV sont des institutions financières

classiques soumises aux principes fondamentaux,²¹ telles que des banques, des compagnies d'assurance, des fournisseurs de valeurs mobilières ou des sociétés d'investissement), ce qui implique par conséquent un partage des informations et une collaboration entre les autorités de contrôle prudentielles et les autorités de surveillance de la LBC/FT, notamment lorsque les responsabilités appartiennent à des organismes distincts. Dans d'autres modèles réglementaires, tels ceux qui sont centrés sur l'autorisation d'exercer ou l'inscription à un registre des PSAV au niveau national, mais qui partagent le contrôle et la répression au niveau régional, le partage des informations devrait inclure le partage des résultats des examens.

149. Le cas échéant, les informations des autres parties prenantes, telles que les autorités de contrôle prudentielles (y compris les autorités de contrôle étrangères et les autorités de contrôle des systèmes et instruments de paiement, des contrats à terme, des valeurs mobilières et des produits dérivés), les cellules de renseignements financiers et les organismes de poursuite pénale peuvent également être utiles aux autorités de contrôle pour déterminer dans quelle mesure un PSAV gère efficacement les risques en matière de BC/FT auxquels il est exposé. Certains régimes, par exemple, ceux qui exigent uniquement l'inscription à un registre (sans contrôle complet des antécédents) peuvent quand même permettre aux autorités pénales et aux régulateurs de connaître l'existence d'un PSAV, ses secteurs d'activité, ses produits ou services d'AV particuliers et/ou sa participation de contrôle.
150. Les autorités de contrôle devraient réviser leur évaluation des profils de risque du secteur des PSAV et des PSAV régulièrement et lorsque les circonstances changent de façon significative pour ces derniers ou que de nouvelles menaces importantes apparaissent. La section V des présentes Lignes directrices contient des exemples de pratiques de contrôle adoptées actuellement par les pays pour les PSAV ou le secteur plus large des PSAV ainsi que des exemples, provenant de différents pays, relatifs aux risques en matière de BC/FT associés à des produits d'AV, des services ou des modèles d'affaires particuliers.

Atténuation des risques en matière de BC/FT

151. Les Recommandations du GAFI obligent les autorités de contrôle à affecter et hiérarchiser davantage de ressources de contrôle aux secteurs qui présentent des risques plus élevés en matière de BC/FT. Cela signifie que les autorités de contrôle devraient déterminer la fréquence et l'intensité des évaluations régulières sur la base du niveau des risques en matière de BC/FT auxquels le secteur et les PSAV individuels sont exposés. Les autorités de contrôle devraient considérer comme prioritaires les secteurs à risques potentiellement plus élevés, soit au sein des différents PSAV (*par exemple*, les produits, services ou secteurs d'activité proposés par un PSAV, notamment des AV ou des services d'AV particuliers tels que des crypto-monnaies à anonymat renforcé ou des mixeurs et mélangeurs qui permettent de dissimuler davantage les transactions ou de saper la capacité du PSAV à mettre en œuvre des mesures relatives à l'obligation de vigilance vis-à-vis de la clientèle) soit pour les PSAV qui interviennent dans un secteur particulier (*par exemple*, pour les PSAV qui facilitent surtout ou uniquement les opérations financières d'actifs virtuels à actifs virtuels ou qui proposent des AV spécifiques qui dissimulent les produits et services, ou les PSAV qui facilitent pour le compte de leurs clients des transferts d'AV vers des utilisateurs individuels qui ne sont pas clients d'une autre entité réglementée, telle une institution de bénéficiaire). Si une juridiction choisit de classer un secteur entier comme présentant des risques plus élevés, les pays devraient quand même comprendre et être en mesure de fournir des explications et une certaine granularité, la catégorisation des différents PSAV

²¹ Dans le cadre des Recommandations du GAFI, le terme « principes fondamentaux » désigne les « Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace » publiés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, les « Objectifs et principes de la réglementation des commissions de valeurs » publiés par l'Organisation internationale des commissions de valeurs, ainsi que les « Principes de contrôle des assurances » publiés par l'Association internationale des contrôleurs d'assurance.

dans le secteur en fonction de leur clientèle de base, des pays avec lesquels ils traitent et de leurs contrôles applicables en matière de LBC/FT.

152. Il est également important que les autorités compétentes reconnaissent que, dans un régime fondé sur les risques, tous les PSAV n'adopteront pas des contrôles identiques en matière de LBC/FT et que des incidents uniques, involontaires et isolés impliquant le transfert ou l'échange de produits illicites n'invalident pas nécessairement l'intégrité des contrôles d'un PSAV en matière de LBC/FT. D'autre part, les PSAV devraient comprendre qu'une approche flexible fondée sur les risques ne les exempte pas d'appliquer des contrôles efficaces en matière de LBC/FT.
153. Exemples de solutions permettant aux autorités de contrôles d'adapter leur approche :
- a) *Ajustement du type de contrôle ou de surveillance en matière de LBC/FT* : les autorités de contrôle devraient utiliser l'accès hors site et sur site à toutes les informations pertinentes sur les risques et la conformité. Dans la mesure où leur régime le permet, les autorités de contrôle peuvent cependant déterminer la bonne combinaison entre le contrôle ou la surveillance hors site et sur site des PSAV. Le contrôle hors site seul peut ne pas être approprié dans les situations présentant des risques plus élevés. Toutefois, lorsque les résultats du contrôle lors des précédents examens (hors site ou sur site) suggèrent un faible risque en matière de BC/FT, il est possible d'affecter des ressources pour qu'elles se concentrent sur les PSAV présentant des risques plus élevés. Dans ce cas, les PSAV présentant des risques plus faibles pourraient être contrôlés hors site, par exemple, au moyen d'une analyse des transactions et de questionnaires.
 - b) *Ajustement de la fréquence et de la nature d'un contrôle ou d'une surveillance continus en matière de LBC/FT* : les autorités de contrôle devraient ajuster la fréquence des inspections concernant la LBC/FT en fonction des risques identifiés, et combiner les examens réguliers avec des contrôles ad hoc en matière de LBC/FT à mesure que les problèmes surviennent (*par exemple*, suite à une dénonciation, à la communication d'informations provenant des autorités pénales, à l'analyse d'un rapport financier ou d'autres résultats d'un contrôle). Les autres approches du contrôle fondées sur les risques pourraient inclure la prise en compte des éléments suivants : situation géographique, statut d'inscription ou d'autorisation, clientèle de base, type de transactions (*par exemple*, opérations d'actifs virtuels à monnaie fiduciaire ou d'actifs virtuels à actifs virtuels), type d'AV, nombre de comptes ou de portefeuilles, revenus, produits ou services proposés (*par exemple*, services plus transparents contre produits ou services qui dissimulent les transactions, telles les crypto-monnaies à anonymat renforcé), antécédents en matière de non-conformité et/ou changements important dans la direction.
 - c) *Ajustement de l'intensité du contrôle ou de la surveillance en matière de LBC/FT* : les autorités de contrôle devraient décider de la portée ou du niveau de l'évaluation en fonction des risques identifiés, dans le but d'évaluer la pertinence des politiques et des procédures des PSAV destinées à éviter qu'ils ne soient victimes d'abus. Les exemples de contrôle plus soutenu pourraient inclure des tests détaillés des systèmes et des fichiers pour vérifier la mise en œuvre et la pertinence de l'évaluation des risques des PSAV, des politiques et processus de déclaration et de conservation des données, des audits internes, des entretiens avec le personnel d'exploitation, la haute direction et le conseil d'administration, le cas échéant.
154. Les autorités de contrôle devraient se servir de leurs résultats pour réviser et mettre à jour leurs évaluations des risques en matière de BC/FT et, si nécessaire, examiner si leur approche du contrôle de la LBC/FT ainsi que les règles et lignes directrices en la matière

restent appropriées. Chaque fois que cela est approprié, et conformément à toutes les normes ou exigences pertinentes concernant la confidentialité de ces informations, les autorités de contrôle devraient communiquer leurs conclusions aux PSAV pour leur permettre d'améliorer la qualité de leurs approches fondées sur des risques.

Approche générale

155. Les autorités de contrôle comprennent les risques en matière de BC/FT auxquels les PSAV sont confrontés ou associés au secteur des PSAV. Les autorités de contrôle devraient avoir une connaissance complète des secteurs d'activité ou des produits, services ou activités d'AV particuliers à risques plus élevés et à risques moins élevés, avec une connaissance particulièrement approfondie des produits, services ou activités présentant des risques plus élevés.
156. Les autorités de contrôle devraient s'assurer que leur personnel est équipé pour évaluer si les politiques, procédures et contrôles d'un PSAV sont appropriés et proportionnés par rapport à son évaluation des risques et ses procédures de gestion des risques. Afin d'aider les autorités de contrôle à mieux comprendre la force globale des mesures dans le secteur des PSAV, les pays pourraient envisager de réaliser une analyse comparative des programmes de LBC/FT des PSAV afin de mieux informer leur jugement sur la qualité des contrôles d'un PSAV individuel.
157. Dans le contexte de l'approche fondée sur les risques, les autorités de contrôle devraient déterminer si le programme de conformité et de gestion des risques en matière de LBC/FT d'un PSAV est approprié pour (i) répondre aux exigences réglementaires et (ii) atténuer et gérer correctement et efficacement les risques concernés. Ce faisant, les autorités de contrôle devraient prendre en considération la propre évaluation des risques du PSAV. Dans le cas de PSAV opérant dans différentes juridictions sur la base de plusieurs autorisations d'exercer ou inscriptions à un registre, étant donné la nature transfrontalière des activités d'AV concernées, l'autorité de contrôle qui autorise ou inscrit un PSAV en tant que personne physique ou morale devrait considérer les risques auxquels ce dernier est exposé et dans quelle mesure ces risques sont correctement atténués.
158. Dans le cadre de leurs procédures d'examen, les autorités de contrôle devraient communiquer leurs conclusions et leurs points de vue sur les contrôles en matière de LBC/FT d'un PSAV particulier et communiquer clairement leurs attentes des mesures requises pour que les PSAV puissent se conformer aux cadres juridique et réglementaire applicables. Dans les juridictions où les activités financières portant sur des AV peuvent impliquer plusieurs autorités compétentes, les homologues du contrôle dans la juridiction devraient également se coordonner mutuellement, le cas échéant, pour communiquer efficacement et clairement leurs attentes aux PSAV ainsi qu'aux autres entités assujetties qui peuvent s'engager dans des activités d'AV ou fournir des produits ou des services d'AV. Cela est particulièrement important dans le contexte des PSAV qui s'engagent dans divers types d'activités d'AV réglementées (*par exemple*, services de transfert d'AV, de fonds ou de valeurs, ou activités sur des valeurs mobilières, des contrats à terme ou des instruments dérivés) ou dans des activités financières portant sur des AV pouvant impliquer différents régulateurs d'opérations bancaires, de valeurs mobilières, de contrats à terme, d'instruments dérivés ou autres.

Lignes directrices

159. Les autorités de contrôle devraient communiquer leurs attentes concernant le respect par un PSAV de ses obligations juridiques et réglementaires, et peuvent envisager d'engager un processus de consultation, le cas échéant, avec les parties prenantes concernées. Ces lignes directrices peuvent prendre la forme d'exigences de haut niveau sur la base des résultats escomptés, d'obligations fondées sur les risques et d'informations sur l'interprétation de la législation ou de la réglementation concernées par les autorités de contrôle, ou de lignes directrices plus détaillées sur la façon dont les PSAV pourraient appliquer de manière optimale les contrôles en matière de LBC/FT.

160. Les autorités de contrôle et autres autorités compétentes peuvent prendre en considération les lignes directrices et les contributions d'experts techniques en AV afin d'acquérir des connaissances plus approfondies sur les opérations et modèles d'affaires pertinents des PSAV, leur exposition potentielle aux risques en matière de BC/FT et les risques en matière de BC/FT associés à des types d'AV ou des activités d'AV concernées spécifiques, et de porter un jugement informé sur les mesures d'atténuation en place ou requises.
161. Comme indiqué précédemment, fournir des lignes directrices et un retour d'information au secteur des PSAV est essentiel et correspond à une exigence selon la Recommandation 34. Les lignes directrices pourraient inclure les meilleures pratiques permettant aux PSAV d'entreprendre des évaluations et d'élaborer des systèmes d'atténuation des risques et de conformité pour remplir leurs obligations juridiques et réglementaires. Soutenir une communication permanente et efficace entre les autorités de contrôle et les PSAV est un élément essentiel pour une mise en œuvre réussie de l'approche fondée sur les risques.
162. Les autorités de contrôle des PSAV devraient également envisager d'établir la liaison avec les autres autorités réglementaires et de contrôle nationales concernées pour garantir une interprétation cohérente des obligations juridiques des PSAV et pour encourager un traitement équitable, notamment entre les PSAV, et entre les PSAV et les autres entités assujetties telles que les institutions financières et les EPNFD. Une telle coordination est particulièrement importante lorsque plusieurs autorités de contrôle sont responsables du contrôle (*par exemple*, lorsque le contrôleur prudentiel et l'autorité de contrôle en matière de LBC/FT se trouvent dans des organismes différents ou dans des départements distincts du même organisme). Elle est également très pertinente dans le contexte des PSAV qui fournissent une variété de produits ou services et qui s'engagent dans différentes activités financières pouvant relever de la compétence d'autorités de réglementation ou de contrôle différentes dans une juridiction particulière. Des sources d'orientation multiples ne devraient pas créer des occasions d'arbitrage réglementaire, des lacunes ou une confusion inutile parmi les PSAV. Lorsque cela s'avère possible, les autorités réglementaires et de contrôle concernées dans une juridiction devraient envisager la préparation de lignes directrices communes.

Formation

163. La formation est importante pour que le personnel de contrôle puisse comprendre le secteur des PSAV et les différents modèles d'affaires qui existent. En particulier, les autorités de contrôle devraient s'assurer que le personnel est formé pour évaluer la qualité de l'évaluation des risques d'un PSAV en matière de BC/FT et pour examiner la pertinence, la proportionnalité, l'efficacité et l'efficience des politiques, procédures et contrôles internes du PSAV en matière de LBC/FT à la lumière de son évaluation des risques.
164. La formation devrait également permettre au personnel de contrôle de former des jugements solides sur la qualité des évaluations des risques du PSAV et sur la pertinence et la proportionnalité des contrôles d'un PSAV en matière de LBC/FT. Elle devrait également viser à assurer la cohérence dans l'approche du contrôle au niveau national dans les cas où il existe plusieurs autorités de contrôle compétentes ou quand le modèle de contrôle national est décentralisé ou fragmenté.
165. De même, les pays devraient considérer les opportunités de formation et de collaboration des secteurs public-privé afin de mieux informer et sensibiliser les autorités opérationnelles, les autres autorités compétentes ainsi que l'industrie sur les différentes questions relatives aux AV et aux activités des PSAV.

Échange d'informations

166. L'échange d'informations entre le secteur public et le secteur privé est important et devrait faire partie intégrante de la stratégie de lutte contre le BC/FT d'un pays dans le contexte des activités d'AV et des PSAV. Les autorités publiques devraient, dans la mesure du possible, partager les informations sur les risques afin de mieux informer les évaluations des risques

des PSAV. Les secteurs public et privé pourraient partager les types d'informations suivants relatifs aux risques dans l'espace des AV :

- a) évaluations des risques en matière de BC/FT ;
 - b) typologies et méthodologies employées par les blanchisseurs de capitaux et les financiers du terrorisme pour utiliser de façon abusive des PSAV, un mécanisme d'AV à la place d'un autre (*par exemple*, activités de transfert ou d'échange d'AV contre activités d'émission d'AV dans le contexte du blanchiment d'argent ou du financement du terrorisme) ou des AV plus généralement ;
 - c) retour d'information général sur la qualité et l'utilité des déclarations d'opérations suspectes des autres rapports appropriés ;
 - d) informations sur les indicateurs d'opérations suspectes associés aux activités d'AV ou aux opérations des PSAV ;
 - e) renseignements ciblés non classifiés, le cas échéant, et sous réserve du respect des garanties appropriées telles que les accords de confidentialité ; et
 - f) pays, personnes ou organisations dont les actifs ou les transactions devraient être gelés en vertu de sanctions financières ciblées, comme exigé par la Recommandation 6.
167. De plus, les pays devraient examiner comment elles pourraient partager les informations avec le secteur privé pour aider ce dernier, y compris les PSAV, à mieux comprendre la nature des demandes d'information des autorités pénales ou des autres demandes d'information des gouvernements, ou pour contribuer à façonner la nature des demandes de telle sorte que les PSAV puissent fournir des informations plus précises et spécifiques, le cas échéant, aux autorités compétentes.
168. La coopération nationale et l'échange d'informations entre les autorités de contrôle des secteurs de la banque, des valeurs mobilières, des contrats à terme et des produits dérivés, et du secteur des PSAV ; entre les autorités pénales, le renseignement, la cellule de renseignements financiers et les autorités de contrôle des PSAV ; et entre la cellule de renseignements financiers et les autorités de contrôle du secteur des PSAV revêtent également une importance vitale pour une surveillance et un contrôle efficaces des PSAV.
169. De même, conformément à la Recommandation 40, l'échange transfrontalier d'informations entre les autorités et le secteur privé et leurs homologues internationaux est essentiel dans le secteur des PSAV, compte tenu de la nature transfrontalière et de la portée multi-juridictionnelle des PSAV.

SECTION IV – APPLICATION DES NORMES DU GAFI AUX PSAV ET AUTRES ENTITÉS ASSUJETTIES QUI EFFECTUENT OU FOURNISSENT DES ACTIVITÉS LIÉES AUX AV CONCERNÉES

170. Les Recommandations du GAFI s'appliquent à la fois aux pays et aux PSAV et autres entités assujetties qui fournissent des services, activités financières ou opérations liés aux AV concernés (« autres entités assujetties »), incluant les banques, les courtiers-négociants en valeurs mobilières et d'autres institutions financières. Par conséquent, la Section IV contient des lignes directrices spécifiques aux PSAV et autres entités assujetties qui peuvent conduire des activités liées aux AV concernées.
171. Outre l'identification, l'évaluation et la prise de mesures effectives pour atténuer leurs risques en matière de BC/FT, tel que décrit à la **Recommandation 1**, les PSAV et autres entités assujetties en particulier devraient appliquer toutes les mesures préventives des Recommandations 9 à 21 comme indiqué précédemment à la Section III, y compris dans le contexte des mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle, lorsqu'elles exécutent des activités liées aux AV concernées. De même, les EPNFD devraient être informées de leurs obligations en matière de LBC/FT lorsqu'elles exécutent des activités liées à des AV concernées, tel que formulé dans la NIR. 15 et décrit au paragraphe 3.1.9.
172. Les lecteurs des présentes Lignes Directrices sont invités à noter que les paragraphes ci-après portant sur les mesures préventives individuelles et les Recommandations du GAFI ont vocation à fournir des lignes directrices complémentaires spécifiques pour les PSAV et autres entités assujetties sur certains sujets. L'absence d'un paragraphe dédié pour chaque Recommandation du GAFI dans les mesures préventives, comme dans la Section III par exemple, ne signifie pas que les Recommandations ou mesures préventives en question ne s'appliquent pas aux PSAV et autres entités assujetties qui exécutent ou fournissent des activités liées aux AV.
173. La **Recommandation 10** expose les mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle requises que les institutions financières doivent mettre en œuvre pour tous les clients, qui incluent leur identification et la vérification de leur identité à l'aide de documents, données ou informations fiables et de source indépendante ; l'identification du bénéficiaire effectif ; la compréhension et l'obtention d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires ; et la conduite des mesures de vigilance continue sur la relation et l'examen attentif des transactions.
174. La Recommandation 10 décrit également les scénarios dans le cadre desquels les institutions financières doivent entreprendre ces mesures de vigilance, notamment dans le contexte de l'établissement des relations d'affaires, l'exécution de transactions occasionnelles supérieures au seuil désigné (1 000 USD/EUR pour les transactions sur AV), ou sous forme de virements électroniques au sens de la Recommandation 16 et de sa Note interprétative (également 1 000 USD/EUR pour les transferts d'AV), lorsqu'il existe un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ou lorsque l'institution financière doute de la véracité ou de l'adéquation de données d'identification du client précédemment obtenues. Si les pays peuvent adopter un seuil minimal de 1 000 USD/EUR dans leur cadre national pour les transactions sur AV qui sont réputées occasionnelles (tel que décrit à la Section III) ou pour les transferts d'AV, qui sont tous traités comme des virements électroniques transfrontaliers qualifiés aux fins de l'application de la Recommandation 16, il conviendrait de souligner que les banques, les courtiers-négociants et d'autres institutions financières doivent toujours respecter leurs seuils respectifs en matière de vigilance vis-à-vis de la clientèle lorsqu'ils s'engagent dans des activités liées à des AV concernées. Concernant les EPFND, telles que les casinos, qui conduisent une activité liée à des AV concernée, elles devraient appliquer le seuil de 1 000 USD/EUR pour les transactions occasionnelles et pour les transactions occasionnelles qui sont des virements électroniques au sens de la Section III et du développement ci-après. Ainsi que le précise la Section III dans le contexte des pays, les PSAV, en instaurant leurs

procédures et processus opérationnels lors de l'acceptation des clients et de la facilitation des transactions, devraient prendre en considération la manière dont ils peuvent déterminer et assurer que les transactions sont dans les faits conduites uniquement sur une base ponctuelle ou occasionnelle, et non à une fréquence plus régulière (en d'autres termes, non occasionnelle).

175. Bien que les seuils désignés au-dessus desquels les casinos et négociants en pierres et métaux précieux doivent conduire des mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle pour des transactions occasionnelles et pour les transactions occasionnelles qui sont des virements électroniques s'élèvent à 3 000 USD/EUR et 15 000 USD/EUR respectivement, lorsque les EPFND exécutent des activités de PSAV ou liées à des AV concernées, elles sont soumises aux normes en matière de vigilance visées dans la NIR. 15 (un seuil minimal de 1000 USD/EUR pour les transactions occasionnelles et pour les transactions occasionnelles qui sont des virements électroniques).
176. Indépendamment de la nature de la relation ou de la transaction d'AV, les PSAV et autres entités assujetties devraient instituer des procédures de vigilance vis-à-vis de la clientèle qu'elles mettent en œuvre et utilisent de façon effective pour soumettre l'identité d'un client à une identification et des vérifications fondées sur le risque, y compris lors de l'établissement des relations d'affaires avec ce client ; lorsqu'elles ont des soupçons de BC/FT, qu'il y ait ou non exemption des seuils ; et lorsqu'elles ont des doutes sur la véracité ou l'adéquation de données d'identification obtenues précédemment.
177. À l'instar d'autres entités assujetties, en conduisant des mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle pour satisfaire à leurs obligations au titre de la Recommandation 10, les PSAV devraient obtenir et vérifier les informations d'identification/vérification prévues par la législation nationale. Typiquement, les informations d'identification des clients requises comprennent les informations sur le nom du client et d'autres identifiants tels que l'adresse physique, la date de naissance et un numéro identifiant national unique (par ex. le numéro national d'identité ou le numéro de passeport). En fonction des exigences de leur cadre légal national, les PSAV sont également encouragés à collecter des informations supplémentaires qui les aideront à vérifier l'identité des clients lors de l'établissement de la relation d'affaires (en d'autres termes, à leur acceptation) ; identifier l'identité des clients pour l'accès au compte ; les aider à déterminer le profil professionnel et de risque du client et conduire des mesures de vigilance continue sur la relation d'affaires ; et atténuer les risques en matière de BC/FT associés au client et à ses activités financières. Ces renseignements supplémentaires accessoires sur l'identité, que certains PSAV recueillent déjà, pourraient inclure par exemple une adresse IP associée à un horodatage ; des données de géolocalisation ; des identifiants d'appareils ; des adresses de portefeuilles d'AV ; et des empreintes de transaction.
178. Pour les activités liées aux AV concernées, la vérification des informations sur les bénéficiaires effectifs et les clients par les PSAV devrait être effectuée avant ou pendant le processus d'établissement de la relation.²²
179. S'appuyant sur une vue globale des informations obtenues dans le contexte de leur application de mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle, qui pourraient inclure des informations tant classiques que non classiques tel que décrit ci-dessus, les PSAV et autres entités assujetties devraient être en mesure de définir un profil de risque des clients dans les cas appropriés. Le profil d'un client déterminera le niveau et le type de vigilance continue potentiellement nécessaires et étayera la décision du PSAV de s'engager dans la relation d'affaires, de la poursuivre et d'y mettre fin, ou non. Les profils de risque peuvent s'appliquer au niveau du client (par ex. la nature et le volume d'activité de négociation, l'origine des fonds virtuels déposés, etc.) ou au niveau cluster, lorsqu'un cluster de clients présente des caractéristiques homogènes (par ex. des clients conduisant des types similaires de transactions sur AV ou impliquant les mêmes AV). Les PSAV devraient périodiquement actualiser les profils de risque des relations d'affaires afin d'appliquer le niveau adéquat de vigilance.

²² Voir également les Lignes directrices sur les monnaies virtuelles de 2015, paragraphe 45.

180. Si un PSAV découvre des adresses d'AV avec lesquels il a décidé de ne pas établir ou poursuivre de relations d'affaires ou de conclure des transactions en raison de soupçons de BC/FT, il devrait envisager de publier sa « liste noire des adresses de portefeuilles », sous réserve de la législation en vigueur dans la juridiction du PSAV. Un PSAV devrait passer au crible les adresses de portefeuille de ses clients et contreparties au regard de celles inscrites sur liste noire dans le cadre de sa surveillance continue. Un PSAV devrait effectuer sa propre analyse fondée sur le risque et déterminer si des actions d'atténuation ou préventives sont garanties en cas de réponse positive.
181. Les PSAV et autres entités assujetties qui conduisent des activités liées aux AV concernées peuvent ajuster le périmètre de leurs mesures de vigilance, dans la mesure autorisée ou exigée par leur réglementation nationale, en adéquation avec les risques en matière de BC/FT associés aux relations d'affaires, produits ou services individuels, ainsi que les activités liées aux AV, ainsi qu'il l'est évoqué ci-dessus concernant l'application de la Recommandation 1. Les PSAV et autres entités assujetties doivent par conséquent augmenter le volume ou le type d'informations obtenues ou le périmètre de leurs vérifications lorsque les risques associés à la relation d'affaires ou aux activités liées aux AV sont accrus, ainsi que le décrit la Section III. De même, les PSAV et autres entités assujetties peuvent également simplifier le périmètre de leurs mesures de vigilance relatives à la clientèle lorsque le risque associé à la relation d'affaires des activités est plus faible. Cependant, les PSAV et autres entités assujetties ne peuvent pas appliquer de mesures de vigilance relatives à la clientèle simplifiées ou de dispense des autres mesures préventives simplement sur le fondement que des personnes morales ou physiques conduisent les services ou activités liés aux AV de façon occasionnelle ou limitée (NIR. 1.6(b)). En outre, les mesures de vigilance simplifiées ne sont pas acceptables s'il y a suspicion de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ou en cas de circonstances spécifiques présentant un risque plus élevé (Voir en Section III une explication des situations à risque potentiellement supérieur).
182. La surveillance continue fondée sur le risque implique d'examiner avec soin les transactions afin de déterminer si elles sont cohérentes avec les informations détenues par le PSAV (ou autre entité assujettie) sur le client et la nature et l'objet de la relation d'affaires, chaque fois que cela s'avère approprié. La surveillance des transactions implique également d'identifier les changements du profil du client (par ex. son comportement, son utilisation de produits et les montants concernés) et de le tenir à jour, ce qui peut nécessiter l'application de mesures de vigilance renforcées. La surveillance des transactions est une composante essentielle dans le processus d'identification des transactions potentiellement suspectes, y compris dans le contexte d'opérations sur AV. Les transactions qui ne correspondent pas au comportement attendu d'un profil de client, ou qui s'écartent du schéma habituel de transactions, sont potentiellement suspectes.
183. La surveillance devrait être conduite en continu et peut également être déclenchée par des transactions spécifiques. Lorsque de grands volumes de transactions sont conclus régulièrement, des systèmes automatisés peuvent constituer la seule méthode réaliste de surveillance, et les opérations signalées devraient être soumises à une analyse humaine/experte afin de déterminer si elles sont suspectes. Les PSAV et autres entités assujetties devraient comprendre leurs règles opérationnelles, vérifier régulièrement leur intégrité et contrôler si elles rentrent dans le cadre des risques en matière de BC/FT identifiés associés aux AV, aux produits ou services ou aux activités financières liées aux AV.
184. Les PSAV et autres entités assujetties devraient ajuster le périmètre et la profondeur de leur surveillance en adéquation avec leur évaluation des risques institutionnelle et les profils de risque des clients individuels. Une surveillance renforcée devrait être obligatoire pour les situations à risque plus élevé (tel que décrit aux Sections II et III) et s'étendre au-delà de la transaction immédiate entre le PSAV ou son client ou sa contrepartie. L'adéquation des systèmes de surveillance et les facteurs qui ont conduit les PSAV et autres entités assujetties à ajuster le niveau de surveillance devraient être révisés régulièrement afin d'assurer qu'ils demeurent pertinents au regard de leur programme de risques en matière de LBC/FT.

185. La surveillance dans le cadre d'une approche fondée sur les risques permet aux PSAV ou autres entités assujetties de créer des seuils monétaires ou d'autre nature visant à déterminer quelles activités seront examinées. Les situations définies ou les seuils utilisés à cette fin devraient être réexaminés régulièrement afin de déterminer leur concordance avec les niveaux de risques établis. Les PSAV et autres entités assujetties devraient documenter et énoncer clairement les critères et paramètres utilisés pour la segmentation des clients et pour l'affectation d'un niveau de risque pour chacun de leurs clusters de clients, le cas échéant. Les critères appliqués pour décider de la fréquence et de l'intensité de la surveillance appliquée aux différents segments de clientèle (voire de produits d'AV) devraient également être transparents. À cette fin, les PSAV et autres entités assujetties devraient dûment documenter, conserver et communiquer au personnel concerné et aux autorités nationales compétentes les résultats de leur surveillance, ainsi que toutes les interrogations soulevées et résolues.
186. **Recommandation 12.** Pour les PPE²³ nationales et les PPE exerçant au sein d'organisations internationales,²⁴ les entités assujetties telles que les PSAV devraient prendre des mesures raisonnables pour déterminer si un client ou un bénéficiaire effectif est une PPE nationale ou issue d'une organisation internationale, puis évaluer le risque de la relation d'affaires. Pour les relations d'affaires à risque plus élevé avec des PPE nationales et des PPE issues d'organisations internationales, les PSAV et autres entités assujetties devraient prendre des mesures supplémentaires cohérentes avec celles applicables aux PPE étrangères, consistant notamment à identifier la source de la fortune et la source des fonds, le cas échéant.²⁵
187. **Recommandation 16.** Ainsi que le précise la Section III, les prestataires de cet espace doivent se conformer aux exigences de la Recommandation 16, qui comprennent l'obligation d'obtenir, conserver et transmettre les informations requises sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire associées aux transferts d'AV afin d'identifier et signaler les transactions suspectes, la prise de mesures de gel et l'interdiction des transactions avec des personnes et entités désignées. Les exigences s'appliquent à la fois aux PSAV et aux autres entités assujetties telles que les institutions financières lorsqu'elles envoient ou reçoivent des transferts d'AV pour le compte d'un client.
188. Le GAFI a une position technologiquement neutre et ne prescrit pas d'approche technologique ou logicielle particulière que les prestataires devraient déployer pour se conformer à la Recommandation 16. Comme noté précédemment, toute technologie ou solution logicielle est acceptable, à condition qu'elle permette à l'institution du donneur d'ordre et à celle du bénéficiaire (lorsque celle-ci est présente dans la transaction) de se conformer à ses obligations en matière de LBC/FT. Par exemple, une solution pour obtenir, conserver et transmettre les informations requises (en sus de se conformer aux différentes autres exigences de la Recommandation 16) pourrait être un code incorporé au protocole de transaction DLT sous-jacent au transfert d'AV ou qui s'exécute sur la plateforme DLT (par ex. à l'aide d'un contrat intelligent, d'une signature multiple ou d'une autre technologie) ; une plateforme de messagerie indépendante (non DLT) ou une interface de programmation (API) ; ou autres moyens efficaces de se conformer aux mesures de la Recommandation 16.
189. Lors du transfert d'AV, les PSAV et autres entités assujetties, qu'il s'agisse de l'institution du donneur d'ordre ou du bénéficiaire, devraient réfléchir à la manière dont ils pourraient exploiter les technologies existantes disponibles dans le commerce pour se conformer aux

²³ Le terme « personne politiquement exposée » (PPE) nationale désigne une personne qui exerce ou a exercé d'importantes fonctions publiques dans le pays, par exemple, un chef d'État ou de gouvernement, un politicien de haut rang, un haut responsable au sein des pouvoirs publics, un magistrat ou militaire de haut rang, un dirigeant d'une entreprise publique ou un haut responsable de parti politique (Glossaire du GAFI).

²⁴ « Les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions au sein de ou pour le compte d'une organisation internationale » désignent les membres de la haute direction, c'est-à-dire les directeurs, les directeurs adjoints et les membres du conseil d'administration et toutes les personnes exerçant des fonctions équivalentes (Glossaire du GAFI).

²⁵ Des informations complémentaires sur les PPE figurent dans les [Lignes directrices relatives aux personnes politiquement exposées \(Recommandations 12 et 22\)](#) de 2013 du GAFI.

exigences de la Recommandation 16, et notamment les exigences de la NIR. 15, paragraphe 7(b). Parmi les exemples de technologies existantes que les prestataires pourraient envisager comme socle pour permettre l'identification des bénéficiaires des transferts d'AV, ainsi que la transmission du donneur d'ordre et du bénéficiaire requis quasiment en temps réel avant qu'un transfert d'AV soit effectué sur une plateforme DLT, il convient de citer :

- a) Les *clés publiques / privées*, qui sont créées par paires pour chaque entité impliquée dans une transmission et chiffrent et déchiffrent les informations pendant la partie initiale de la transmission afin que seuls l'émetteur et le destinataire puissent décrypter et lire les informations, la clé publique étant accessible à tous tandis que la clé privée n'est connue que du créateur des clés ;
 - b) Les *connexions Secure Sockets Layer (SSL) et Transport Layer Security (TLS)* qui utilisent des clés publiques et privées entre les parties lors de l'établissement d'une connexion et sécurisent presque toutes les transmissions sur Internet, dont les e-mails, la navigation, les identifiants de connexion et les transactions financières, assurant que toutes les données passant entre un serveur Web et un navigateur restent privées et sécurisées ;
 - c) Les *certificats X.509*, qui sont des certificats numériques administrés par des autorités de certificats utilisant la norme PKI X.509 pour vérifier qu'une clé publique appartient à l'utilisateur, à l'ordinateur ou au service identifié dans le certificat et qui sont utilisés dans le monde entier au sein des secteurs public et privé ;
 - d) Les *certificats d'attribut X.509*, qui peuvent encoder des attributs (tels que le nom, la date de naissance, l'adresse et le numéro d'identification unique), sont joints cryptographiquement au certificat X.509, et sont administrés par les autorités des certificats d'attributs.
 - e) La technologie API, qui fournit des routines, des protocoles et des outils pour construire des applications logicielles et précise comment les composants logiciels devraient interagir ; ainsi que
 - f) D'autres technologies disponibles dans le commerce ou logiciels potentiels ou solutions de partage de données.
190. Ainsi que l'expose la NIR. 15, paragraphe 7(b), il est essentiel que les PSAV et autres entités assujetties qui exécutent des transferts d'AV soumettent les informations requises de manière sécurisée, afin de protéger les informations du client associées à ces transferts contre les divulgations non autorisées et de permettre aux entités réceptrices de satisfaire de façon effective à leurs propres obligations en matière de LBC/FT, y compris l'identification des transferts d'AV suspects, la prise de mesures de gel et l'interdiction de transactions avec des personnes et entités désignées. En outre, ainsi que le souligne la Section III, il est fondamental que les prestataires soumettent les informations requises immédiatement, en d'autres termes simultanément ou parallèlement au transfert même, en particulier compte tenu de la nature transfrontalière, de la portée mondiale et de la rapidité des transactions des activités liées aux AV.
191. **Recommandation 18.** La mise en œuvre réussie et le fonctionnement efficace d'une approche fondée sur les risques en matière de LCB/FT sont tributaires d'un management fort au plus haut niveau, ce qui inclut la supervision du développement et de la mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques à travers le secteur des PSAV. La Recommandation 18 requiert également un partage d'informations au sein du groupe, le cas échéant, concernant en particulier les transactions ou activités inhabituelles.

192. Les PSAV et autres entités assujetties devraient tenir des programmes et systèmes de LBC/FT qui sont adéquats pour maîtriser et atténuer leurs risques. La nature et l'étendue des contrôles en matière de LBC/FT dépendra de plusieurs facteurs, parmi lesquels la nature, l'échelle et la complexité de l'activité du PSAV, la diversité de ses opérations, dont la diversité géographique, sa clientèle, ses produits et son profil d'activité, ainsi que le degré de risque associé à chacun de ses domaines d'opérations.
193. **Recommandation 20.** Les PSAV et autres entités assujetties qui exécutent des activités, produits et services liées aux AV ou les fournissent devraient avoir la capacité de signaler à des fins d'analyse ultérieure tout mouvement de fonds ou transaction inhabituel ou suspect – y compris ceux impliquant des AV ou qui y sont liés – ou les activités par ailleurs indicatives d'une implication potentielle dans une activité illicite, qu'il s'agisse d'opérations ou activités d'actifs fiduciaires à actifs fiduciaires, d'actifs virtuels à actifs virtuels, et d'actifs fiduciaires à actifs virtuels ou inversement. Les PSAV et autres entités assujetties devraient avoir des systèmes appropriés pour que ces fonds et transactions soient examinés avec soin en temps opportun et qu'il puisse être déterminé si ceux-ci sont suspects.
194. Les PSAV et autres entités assujetties devraient déclarer sans retard les fonds ou transactions, y compris ceux impliquant des AV ou y étant liés et/ou les prestataires suspects à la CRF et dans les modalités définies par les autorités compétentes. Les processus que les PSAV et autres entités assujetties mettent en place pour faire remonter leurs soupçons et les déclarer en dernier ressort à la CRF devraient refléter cette obligation. Si les PSAV et autres entités assujetties peuvent appliquer les politiques et processus qui les conduisent à former un soupçon sur une base sensible au risque, ils devraient déclarer leurs soupçons de BC/FT dès qu'ils sont formés et indépendamment du montant de la transaction ou de son achèvement. L'obligation pour les PSAV et autres entités assujetties de déclarer les transactions suspectes n'est donc pas fondée sur le risque, et de même, l'acte de déclaration ne les exonère pas de leurs obligations en matière de LBC/FT. En outre, les PSAV et autres entités assujetties devraient satisfaire aux exigences en matière de DOS même lorsqu'elles opèrent sur plusieurs juridictions.
195. En adéquation avec la NIR. 15 et en lien avec la Recommandation 16, dans le cas où un PSAV (ou autre entité assujettie) contrôle à la fois le côté donneur d'ordre et le côté bénéficiaire d'un virement électronique ou de fonds en AV, le PSAV ou autre entité assujettie devrait prendre en compte toutes les informations provenant des deux côtés afin de déterminer si les informations donnent lieu à un soupçon et si nécessaire, déposer un DOS auprès de la CRT concernée et mettre les informations sur la transaction correspondante à la disposition de celle-ci. Le manque d'informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire devrait être considéré comme un facteur dans l'évaluation du caractère suspect d'un transfert impliquant des AV ou des PSAV, et s'il doit être déclaré à la CRF. Le même principe vaut pour les autres entités assujetties comme les institutions financières classiques parties prenantes à un transfert impliquant des AV ou des PSAV.

SECTION V - EXEMPLES NATIONAUX D'APPROCHE FONDÉE SUR LES RISQUES APPLIQUÉE AUX ACTIFS VIRTUELS ET PRESTATAIRES DE SERVICES LIÉS AUX ACTIFS VIRTUELS

Synthèse des approches juridictionnelles en matière de réglementation et contrôle des activités liées aux AV et PSAV

196. La Section V fournit un aperçu de différentes approches juridictionnelles en matière de réglementation et de contrôle des activités financières liées aux AV et aux prestataires associés, y compris les approches consistant à mettre en place des outils et d'autres mesures pour sanctionner ou engager des poursuites pénales à l'encontre des personnes ne satisfaisant pas à leurs obligations en matière de LBC/FT, que les pays peuvent envisager lorsqu'ils élaborent ou améliorent leurs propres cadres nationaux. La conformité de ces pays aux exigences visées dans la NIR.15 n'a pas encore été évaluée.

Italie

197. En Italie, le décret n° 231 de 2007, modifié par le décret de loi n° 90 de 2017, inclut les prestataires exécutant des services d'échange entre AV et monnaie fiduciaire (à savoir les « plateformes d'échange de monnaie virtuelle ») dans la catégorie des sujets tenus de se conformer aux exigences de LBC/FT.
198. Les prestataires de services d'AV doivent être répertoriés dans une section spéciale du registre tenu par l'« *Organismo degli Agenti e dei Mediatori* » (OAM). L'enregistrement est une condition préalable à la conduite de leur activité en Italie. La mise en œuvre du registre fait l'objet d'un travail en cours.
199. Les PSAV sont considérés comme des entités assujetties et sont soumis à l'ensemble des mesures de LBC/FT.
200. Le 21 mars 2019, l'Italie a adopté la mise à jour de l'Évaluation nationale des risques. Celle-ci inclut une évaluation des risques en matière de BC/FT émanant des AV. Les résultats de l'évaluation nationale actualisée seront utilisés pour renforcer la stratégie nationale. Les entités et sujets assujettis (financiers et non financiers) sont tenus de prendre en considération les résultats de l'évaluation actualisée afin de conduire/actualiser leur propre évaluation des risques.
201. Les DOS et analyses ultérieures conduites par la CRF italienne (UIF) permettent de collecter des informations sur : i) les PSAV opérant en Italie, dont les données économiques (typologie des services fournis) ; le lieu ; les données sur le bénéficiaire effectif, l'administrateur et d'autres sujets liés ; ii) des informations détaillées sur les transactions uniques (par ex. date, montant, exécuteur, contreparties et comptes de portefeuille) ; les données sur les comptes bancaires impliqués (par ex. titulaire, procuration, origine/utilisation des fonds et caractéristiques générales des flux financiers) ; iii) des données sur le profil personnel et économique du client ou du titulaire du portefeuille ; des informations utiles pour apparier les adresses des AV à l'identité du propriétaire des AV ; des données d'identification non ambiguës (par ex. code fiscal et numéro de TVA) ; des informations sur le portefeuille ou le compte (par ex. montant global des AV détenus par un ou plusieurs sujets ; informations détaillées sur les principaux mouvements d'AV remontant au même sujet ou sujets liés sur une période spécifique ; relevé de portefeuille/de compte en format éditable ; et v) le type et les principales caractéristiques des AV.
202. Depuis 2015, la Banque d'Italie alerte les consommateurs sur les risques élevés inhérents à l'achat et/ou à la détention d'AV, ainsi que les intermédiaires financiers contrôlés, sur les risques possibles associés aux AV. En particulier elle a émis une alerte pour les consommateurs et une communication pour les intermédiaires financiers contrôlés (janvier 2015) ainsi qu'une nouvelle alerte pour les consommateurs qui rappelait celle émise par les trois autorités financières européennes - l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA), l'Autorité bancaire européenne (EBA) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) en mars 2018. L'UIF italienne, afin d'améliorer les liens avec le secteur privé, a publié une Communication le 30 janvier 2015 à propos de

l'utilisation anormale de crypto-actifs, s'adressant tout particulièrement aux institutions financières (à savoir les banques et établissements de paiement) ainsi qu'aux opérateurs de jeux, et soulignant la nécessité pour ces entités assujetties de focaliser leur attention sur les transactions anormales possibles, telles que les virements électroniques, les dépôts en espèces et les retraits, l'utilisation de cartes prépayées, associées aux achats ou investissements en crypto-actifs.

203. L'UIF fait progresser son analyse, se concentrant sur les nouveaux risques et les tendances émergentes. Une mise à jour de la Communication a été publiée en 2019 afin d'aider les entités assujetties à exécuter leurs tâches. L'UIF a plus particulièrement actualisé sa Communication de 2015 sur l'utilisation anormale de crypto-actifs en fournissant davantage de détails sur les éléments récurrents, les méthodes opérationnelles et les profils de risques comportementaux identifiés dans les DOS liés aux AV. La Communication énonce des instructions spécifiques pour le renseignement des données dans le format prédéfini des DOS, en particulier pour ce qui concerne les informations sur : les PSAV, les transactions, les utilisateurs/clients et les comptes/portefeuilles.
204. En décembre 2016 et juillet 2018, l'UIF a publié des recueils de cas anonymisés de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme qui se sont dégagés d'analyses financières, dont les typologies associées à l'utilisation anormale d'AV.

Norvège

205. Les PSAV sont soumis à la loi norvégienne sur la LBC et ses obligations depuis octobre 2015. La disposition suivante du règlement sur la LBC se présente comme suit :

Section 1-3 Application aux monnaies virtuelles de la loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux

(1) Les prestataires de services d'échange entre monnaie virtuelle et monnaie officielle sont des entités assujetties au sens de la loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Sont également concernés les services de garde de monnaies virtuelles.

(2) Le terme « monnaie virtuelle » s'entend d'une expression numérique de valeur, qui n'est pas émise par une banque centrale ou une autorité gouvernementale, qui n'est pas nécessairement rattachée à une monnaie légalement établie et ne possède pas le statut juridique de devise ou de monnaie, mais qui est acceptée comme moyen d'échange et qui peut être transférée, stockée ou négociée électroniquement.

(3) Le terme « services de garde de monnaie virtuelle » s'entend de la garde de clés de chiffrement privées pour le compte de clients, à des fins de transfert, stockage ou négociation en monnaie virtuelle.

(4) L'Autorité de contrôle des marchés financiers peut surveiller la conformité à la loi contre le blanchiment de capitaux pour les prestataires visés au paragraphe 1. Les prestataires mentionnés au paragraphe 1 seront enregistrés auprès de l'Autorité de contrôle des marchés financiers. Les informations suivantes seront enregistrées sur le prestataire :

- a) nom
- b) type d'entreprise et numéro de l'organisation
- c) siège social
- d) service proposé

- e) nom, adresse du domicile et numéro d'identité personnel ou numéro D (numéro d'identification des étrangers en Norvège) des personnes suivantes :
 - i) directeur général ou personnes occupant un poste équivalent
 - ii) membres du conseil d'administration ou personnes occupant un poste équivalent
 - iii) tout autre contact

206. En juin 2019, six PSAV avaient été enregistrés, et plus de 20 autres PSAV avaient demandé leur enregistrement, mais leurs demandes sont en suspens en raison de lacunes dans leurs politiques et procédures en matière de LBC. Trois distributeurs automatiques d'AV ont été fermés en novembre 2018 à la suite d'ordonnances de ne pas faire de l'Autorité de contrôle des marchés financiers et aucun nouveau distributeur n'a été installé depuis. L'Autorité de contrôle des marchés financiers s'apprête à commencer les contrôles du secteur, mais les demandes d'enregistrement déposées au second semestre 2019 font apparaître clairement que le champ des PSAV enregistrés et cherchant à l'être comprend des acteurs très divers en termes de taille, compétences, connaissance des règles de LBC et professionnalisme.

Suède

207. En Suède, l'Autorité de contrôle des marchés financiers considère le bitcoin et l'éthéréum comme des moyens de paiement depuis 2013, ce qui signifie que les services professionnels d'échange sont donc soumis à un régime d'agrément²⁶ et, après la validation d'un agrément, à une surveillance en matière de LBC/FT. Le règlement n'est pas un règlement explicite de la LBC/FT appliquée aux services d'échange d'AV en tant que tels (en d'autres termes, ils ne sont pas spécifiquement mentionnés dans la loi), mais une reconnaissance implicite qu'ils devraient être réglementés. Une fois que le service d'échange a obtenu son agrément, toutes les activités (quel que soit l'AV en question) sont soumises à une régulation et un contrôle en matière de LBC/FT. En conséquence de la réalisation d'un contrôle thématique, une partie du secteur a cessé ses opérations. Les PSAV ont soumis les DOS à la CRF, et le retour des autorités opérationnelles laisse supposer que les criminels choisissent de déplacer leurs activités vers les plateformes d'échange d'autres pays, non réglementées.

Finlande

208. La loi relative aux prestataires en monnaies virtuelles (572/2019) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2019. Les PSAV sont tenus de s'enregistrer (autorisation) auprès de l'Autorité de contrôle des marchés financiers finlandaise (FIN-FSA).²⁷ Ceux qui ont déjà fourni des services avant l'entrée en vigueur de la législation doivent s'être enregistrés avant le 1^{er} novembre 2019. Les nouveaux acteurs doivent s'enregistrer avant de commencer leurs opérations. La définition des PSAV comprend les échanges (à la fois d'actifs fiduciaires à virtuels et entre AV, ainsi que les AV et d'autres biens tels que l'or), les fournisseurs de portefeuille de garde et les ICO. Les exigences en matière d'enregistrement comprennent des contrôles d'aptitude et d'honorabilité, des exigences pour la manipulation des fonds de clients et de simples règles concernant le marketing (une obligation de fournir toutes les informations pertinentes et une obligation de véracité des informations). Les PSAV sont des entités assujetties au sens de la loi sur la LBC (44/2017) et sont tenus de se conformer aux exigences en matière de LBC/FT depuis le 1^{er} décembre 2019. L'évaluation des risques de

²⁶ Il ne s'agit pas d'un régime d'agrément complet au sens prudentiel du terme, mais aux fins de la LBC/FT il l'est, incluant des tests d'aptitude et d'honorabilité des propriétaires et de la direction et une évaluation de la conformité de la future activité au règlement en matière de LBC/FT

²⁷ www.finanssivalvonta.fi/en/banks/fintech--financial-sector-innovations/virtuaalivaluutan-tarjoajat/

- LBC/FT des PSAV et leurs procédures et lignes directrices dans ce domaine sont examinées dans le cadre de leur processus d'enregistrement.
209. La FIN-FSA a reçu des pouvoirs pour émettre les réglementations et lignes directrices sur certaines parties de l'activité des PSAV. Le projet de réglementation de la FIN-FSA a été publié pour consultation le 21 mai. Le projet contient des règlements sur la manière de conserver et protéger l'argent et la séparation entre l'argent des clients et de leurs propres fonds. Y figurent des lignes directrices sur la conformité à la réglementation LBC/FT. L'objectif est de publier le règlement pendant l'été.
 210. Avant la Loi, la FIN-FSA avait travaillé avec les organisateurs des ICO du point de vue de la législation des marchés de valeurs mobilières et des instruments financiers. L'objectif était d'identifier lorsque l'AV est un instrument financier (une valeur mobilière cessible). À cette fin, la FIN-FSA a rédigé une liste de contrôle qui est utilisée dans toutes les requêtes liées aux ICO. La liste de contrôle ainsi que les questions les plus fréquentes liées aux AV sont disponibles sur le site de la FIN-FSA.
 211. L'expérience de contrôle de la FIN-FSA a montré que les PSAV sont désormais disposés à être réglementés et recherchent l'aval de leur autorité de contrôle pour leurs activités. La difficulté est de communiquer au grand public qu'une autorisation n'équivaut pas à un aval. La FIN-FSA a constaté un tournant radical dans l'attitude des PSAV envers la réglementation. Il y a encore peu ils ne souhaitaient pas être réglementés, mais ils sont désormais en quête de modèles économiques à travers lesquels ils pourraient l'être. Les PSAV rencontrent des difficultés pour ouvrir des comptes bancaires, ce qui pourrait expliquer en partie leur changement d'attitude envers la réglementation.

Mexique

212. Au Mexique, la loi fédérale relative à la prévention et à l'identification des opérations avec des ressources issues de produits illégaux a été réformée en mars 2018 afin d'établir comme activité vulnérable les échanges d'AV effectués par des entités autres que les institutions de technologie financière et les établissements de crédit.
213. De même, en mars 2018, le Mexique a publié une loi de régulation des institutions de technologie financière, qui indique que ces institutions peuvent opérer avec des AV à condition d'y être autorisées par la Banque du Mexique et qu'il s'agisse des AV agréés par celle-ci.
214. Par la suite, en septembre 2018, les normes qui établissent les mesures et procédures en termes de LBC/FT liés aux AV ont été publiées.
215. En mars 2019, la Banque centrale a publié les normes définissant les opérations internes que les établissements de crédit et les institutions de technologie financières prétendent conduire directement ou indirectement avec des AV.
216. La Banque centrale a déclaré que les AV comportent un risque significatif en matière de BC/FT, en raison de la facilité de leur transfert entre différents pays, ainsi que l'absence de contrôles et mesures de prévention homogènes au niveau mondial. Cependant, elle souhaite encourager l'utilisation de technologies qui pourraient avoir une valeur ajoutée, dans la mesure où ces technologies sont utilisées en interne entre les institutions de technologie financière et les établissements de crédit.
217. Enfin, en mars 2019, les *Disposiciones de carácter general a que se refiere el Artículo 115 de la Ley de Instituciones Crédito* ont été réformées, instaurant les mesures et procédures que les institutions de crédit doivent suivre pour satisfaire aux obligations concernant la LCB/FT liée aux AV.

Japon

218. Le Japon a modifié la loi sur les services de paiement et la loi sur la prévention du transfert de produits du crime en 2016 en réponse à la faillite d'un grand PSAV en 2014 et aux lignes directrices GAFI sur les monnaies virtuelles de 2015. À la suite de l'adoption des lois en

- avril 2017, la JFSA a créé une équipe de surveillance des PSAV en août 2017, composée de spécialistes des technologies et de la LBC/FT.
219. Dans le cadre de sa procédure d'enregistrement, la JFSA évalue les programmes de LBC/FT des demandeurs, en s'intéressant tout particulièrement à la cohérence entre l'évaluation de leurs risques et leur plan d'entreprise, par le biais d'une évaluation documentaire et d'entretiens hors site ou sur place avec eux (en mars 2019, 19 PSAV avaient été enregistrés).
220. La JFSA impose une obligation de soumission de rapports périodiques aux PSAV afin d'obtenir des informations quantitatives et qualitatives sur le risque inhérent et les contrôles. Le JFSA utilise les informations recueillies pour sa propre évaluation des risques et la surveillance des PSAV. La JFSA a conduit des inspections sur place de 22 PSAV (dont 13 étaient alors réputés PSAV, en d'autres termes, des entités qui étaient déjà en activité avant l'adoption de la loi amendée, autorisées à opérer à titre provisoire) et a ordonné des dispositions administratives (21 ordres d'amélioration de l'activité, 6 ordres de cessation d'activité et 1 refus d'enregistrement) pour mars 2019.
221. La JFSA coopère en outre étroitement avec l'Association japonaise des plateformes d'échange de monnaies virtuelles (JVCEA), l'organisme d'autorégulation certifié en octobre 2018, afin d'apporter une réponse rapide et souple aux problèmes liés aux PSAV. La JVCEA fonctionne comme un organisme pédagogique et de surveillance pour les PSAV membres. La conformité aux règles et lignes directrices d'autorégulation en matière de LBC/FT est préparée par la JVCEA. La JFSA, en consultation avec la JVCEA, a conduit des actions de sensibilisation, dont certaines en collaboration avec d'autres autorités, partageant des informations et idées avec les PSAV qui contribueraient à améliorer leur conformité en matière de LBC/FT.
222. Par ailleurs, la JFSA :
- A créé le Groupe d'étude sur l'activité d'échange de monnaies virtuelles en mars 2018 afin d'examiner les réponses institutionnelles aux différentes problématiques associées à l'activité des PSAV. S'inspirant des suggestions présentées dans un rapport compilé par le Groupe, la JFSA a soumis en mars 2019 à la Diète un projet d'amendement des lois. L'amendement comprend : l'application de la loi sur les services de paiement et de la loi sur la prévention du transfert de produits du crime aux prestataires de services proposant des services de garde d'AV ; et l'introduction d'un système de notification ex ante concernant chaque changement d'un type d'AV négocié par des PSAV en tenant compte de l'anonymat des AV.
 - A préparé et publié des indicateurs d'alerte des transactions suspectes spécifiques aux PSAV en avril 2019. Les indicateurs couvrent plusieurs transactions lorsqu'une technologie d'anonymisation a été utilisée.

États-Unis

Cadre exhaustif et technologiquement neutre.

223. Les États-Unis ont mis en place un cadre réglementaire et de contrôle exhaustif et technologiquement neutre pour réguler et surveiller les actifs financiers numériques (« digital financial assets »)²⁸ en termes de LBC/FT, qui soumet les prestataires et activités

²⁸ Tel que les États-Unis le conçoivent, le terme « actifs financiers numériques » (ou « actifs numériques ») a une acception générique recouvrant un large éventail d'activités au sein de l'écosystème des services financiers numériques, dont les activités financières impliquant des monnaies virtuelles – à la fois des monnaies virtuelles nationales et des monnaies virtuelles non émises ou garanties par un gouvernement national, comme les formes numériques de monnaies virtuelles convertibles telles que le bitcoin – mais aussi des valeurs mobilières numériques, des contrats à terme numériques ou des dérivés numériques de ceux-ci.

visés dans cet espace à une réglementation similaire en substance à celle des prestataires sur actifs non numériques en vertu du cadre réglementaire de LBC/FT existant applicable aux institutions financières nationales. L'approche des États-Unis s'appuie sur les outils et les compétences de différents départements et agences, dont le FinCEN (le Réseau de lutte contre la criminalité financière du Département du Trésor), qui est la CRF des États-Unis et l'administrateur de la loi primaire américaine sur la LBC, la loi relative au secret bancaire (la BSA) ; l'OFAC (l'Office de contrôle des actifs étrangers du Trésor) ; l'IRS (l'Administration fiscale des États-Unis) ; la SEC (la Commission fédérale des opérations de bourse) ; la CFTC (la Commission de contrôle des marchés à terme des États-Unis) ; et d'autres départements et agences. Le FinCEN, la SEC et la CFTC en particulier ont des compétences réglementaires, de contrôle et de répression pénale pour superviser certaines activités liées aux actifs numériques qui impliquent une transmission d'argent ; des valeurs mobilières, contrats à terme ou dérivés ; ou qui ont des implications fiscales, et ils sont compétents pour circonscrire l'utilisation abusive d'actifs numériques pour des transactions financières illicites ou l'évasion fiscale.

224. Lorsqu'une personne (un terme dont la définition dans la réglementation américaine va au-delà des personnes physiques et morales) effectue certaines activités financières impliquant des actifs numériques, les obligations de LBC/FT et d'autre nature s'appliquent. En fonction de l'activité, la personne ou l'établissement est soumis à la surveillance du FinCEN, de la SEC et/ou de la CFTC pour réguler la personne en tant que société de transfert de fonds, plateforme d'échange de valeurs mobilières nationale, négociant-courtier, conseiller en investissements, société d'investissement, agent de transfert, marché de contrats à terme désigné, plateforme de négociation de swaps, organisation de compensation de dérivés, commissionnaire sur les marchés à terme, gestionnaire d'OPC en instruments à terme sur marchandises, conseil en opérations à terme sur marchandises, négociant en swaps, participant majeur au marché des swaps, courtier agissant sur le marché des changes, ou courtier intermédiaire.
225. Si la personne relève de la définition réglementaire de « banque », le FinCEN et les agences bancaires fédérales américaines (Le Conseil des Gouverneurs de la Réserve fédérale, l'Agence fédérale de garantie des dépôts (Federal Deposit Insurance Corporation), l'Office de régulation et de surveillance des banques nationales aux États-Unis (Office of the Comptroller of the Currency) et l'Administration nationale des coopératives de crédit (National Credit Union Administration)) sont compétentes, parfois simultanément aux régulateurs bancaires d'État, pour réguler et surveiller les personnes lorsqu'elles conduisent des activités financières impliquant des actifs numériques. En outre, les principes fiscaux généraux existants s'appliquent aux transactions impliquant des actifs numériques aux États-Unis, car l'IRS les classe comme des biens.

Étude de cas : Régulation et contrôle (dont l'octroi d'agrément et l'enregistrement) des prestataires de services liés actifs numériques aux États-Unis.

Transfert d'argent. Au niveau fédéral, le FinCEN réglemente en tant que société de transfert de fonds toute personne exerçant une activité d'acceptation et de transfert de valeur, qu'elle soit physique ou numérique, qui remplace de la monnaie (y compris une monnaie virtuelle convertible, que ce soit de virtuel à virtuel, de virtuel à fiduciaire, ou de virtuel à autre valeur) transmise d'une personne vers une autre personne ou un autre lieu par un quelconque moyen. Dans le cadre de la BSA, les sociétés de transfert de fonds doivent s'enregistrer auprès du FinCEN en tant qu'entreprises de services monétaires et instituer un programme de mesures de LBC, de conservation de documents et de déclaration, dont le dépôt de rapports d'activité suspecte. Les exigences en matière de LBC s'appliquent de la même manière aux sociétés de transfert de fonds nationales et à celles situées à l'étranger, même si ces dernières n'ont pas

de présence physique aux États-Unis et indépendamment de l'endroit où elles ont été constituées ou ont implanté leur siège, dans la mesure où elles font la totalité ou une part substantielle de leurs affaires aux États-Unis. Depuis 2014, l'IRS et le FinCEN soumettent à examen les différents prestataires de services liés aux actifs numériques, dont les administrateurs, certains des principales plateformes d'échange en volume, les plateformes d'échange en pair-à-pair, les plateformes d'échange localisées à l'étranger, les négociants en crypto-métaux précieux/actifs numériques, les sociétés kiosques et de nombreuses plateformes de négociation ainsi que des institutions financières enregistrées ou non. La législation en vigueur de l'État exige également que les entités visées obtiennent des agréments de sociétés de transfert de fonds locales dans la plupart des États où elles opèrent, indépendamment de leur juridiction de constitution ou de l'emplacement physique de leur siège. Les sociétés de transfert de fonds peuvent également être soumises à d'autres exigences réglementaires, y compris de sécurité, de solidité et de réserves en capital, en fonction de l'État dans lequel elles sont localisées ou font des affaires, et que leurs opérations les soumettent ou non aux règles d'autres organismes de régulation étasuniens.

Activité liée aux valeurs mobilières. Dans la mesure où un actif numérique est une valeur mobilière aux États-Unis, la SEC a une compétence réglementaire et de poursuites pénales qui s'étend à l'offre, à la vente et à la négociation de ces actifs numériques, ainsi qu'à tous les autres services financiers et procédures y afférents. Les plateformes sur lesquelles les actifs numériques qui sont des valeurs mobilières sont négociés sur le marché secondaire doivent généralement s'enregistrer comme plateformes de valeurs mobilières nationales ou opérer suivant une dispense d'enregistrement, telle que celle prévue par les exigences de la SEC pour les systèmes de trading alternatifs (le règlement ATS de la SEC), et déclarer des informations sur leurs opérations et échanges à la SEC. Même si la plateforme de valeurs mobilières nationale, le courtier-négociant ou autre entité similaire liée à des valeurs mobilières est une personne située à l'étranger et n'est pas physiquement implantée aux États-Unis, la personne peut être soumise à la régulation et à la juridiction de la SEC si elle offre, vend ou émet des valeurs mobilières (y compris, potentiellement, certains jetons ICO) à des personnes ou investisseurs étasuniens, ou affecte autrement les marchés de valeurs mobilières du pays. Des obligations en matière d'obtention d'agrément d'État supplémentaires peuvent s'appliquer en fonction de l'activité exercée par l'entité et de l'État dans lequel l'activité est conduite. Certaines négociations en actifs numériques, y compris sur des plateformes, peuvent néanmoins être qualifiées comme transferts d'argent au sens de la BSA et des lois ou réglementations d'État, comme évoqué ci-dessus. Si l'actif numérique est une valeur mobilière, il relève de la juridiction de la SEC, de même que tout dérivé sur la valeur mobilière.

Activités impliquant des contrats à terme et des dérivés. Aux États-Unis, les actifs numériques peuvent également être qualifiés comme contrats à terme ou dérivés de ceux-ci, même s'ils ne sont pas des valeurs mobilières, auquel cas les personnes traitant des actifs numériques sont soumises à la juridiction de la CFTC. La CFTC a une pleine compétence réglementaire sur les dérivés sur actifs numériques qui ne sont pas des

valeurs mobilières (par ex. les contrats à terme). La CFTC exerce une compétence réglementaire de lutte contre la fraude et la manipulation sur la vente de ces actifs et exige l'enregistrement en lien avec les négociations de produits à terme ou de certains autres dérivés sur ces contrats à terme. En vertu de la loi relative aux échanges de contrats à terme de la réglementation correspondante, la CFTC a une compétence étendue pour prendre des mesures à l'encontre de toute personne ou entité située à l'intérieur ou à l'extérieur des États-Unis qui est associée à, ou engagée dans une activité de fraude ou de manipulation (par ex. U.S. CFTC v. Blue Bit Banc).

En règle générale, une personne morale ou physique qui effectue des transactions de valeurs mobilières, matières premières ou dérivés est soumise à une surveillance supplémentaire de la part d'un organisme d'autorégulation. Les activités sur valeurs mobilières requièrent un enregistrement auprès de l'Autorité de régulation du secteur financier (FINRA), tandis que les activités sur matières premières et dérivés doivent être enregistrées auprès de l'Association nationale des produits à terme (NFA). En fonction de ses activités, une personne morale ou physique peut également devoir procéder à un double enregistrement auprès de la FINRA et de la NFA, qui ont toutes deux des obligations légales découlant de la législation fédérale sur les valeurs mobilières et marchés à terme. De même, à l'instar des agréments des sociétés de transfert de fonds, les personnes morales et physiques doivent détenir un agrément dans chaque État dans lequel elles font des affaires.

Certaines entités enregistrées auprès de la SEC et de la CFTC ont également des obligations en matière de BSA, dont la création de programmes de LBC, la déclaration des activités suspectes au FinCEN, l'identification et la vérification de l'identité des clients et l'application de mesures de vigilances renforcées pour certains comptes impliquant des personnes étrangères. Les organismes de régulation et de surveillance concernés contrôlent également les activités liées aux actifs numériques et examinent la conformité des personnes enregistrées à leurs obligations réglementaires, y compris (par certaines) les obligations de LBC/FT au titre de la BSA.

Capacités en matière de poursuites pénales, de sanctions et d'autres domaines de répression

226. Les autorités de poursuite pénale des États-Unis utilisent les informations issues des renseignements financiers du FinCEN pour conduire des enquêtes impliquant des actifs numériques. Ces informations, qui proviennent des rapports et analyses que le FinCEN recueille et diffuse auprès des autorités de poursuite pénale du pays, ont été utiles pour développer des preuves d'activité criminelle et identifier les individus qui peuvent être impliqués dans des activités de BC ou de FT. Le FinCEN a accès à un large éventail d'informations financières, administratives et judiciaires. Les informations à sa disposition comprennent deux catégories clés qui peuvent être décisives dans la détection de BC ou FT soupçonné impliquant des actifs numériques : (i) rapports d'activité suspecte (ou DOS) déposés par des institutions financières déclarantes classiques, comme les banques ou les courtiers-négociants en valeurs mobilières par exemple, qui ont transmis des capitaux fiduciaires pour conversion ou change en actifs numériques sur une plateforme d'échange d'actifs numériques ou une entreprise assimilée, ou qui ont reçu des capitaux fiduciaires de l'une de ces plateformes après leur conversion ou échange à partir d'actifs numériques ; et

- (ii) des rapports d'activité suspecte déposés par des prestataires de services liés aux actifs numériques, qu'en tant que sociétés de transfert de fonds, reçoivent des fonds et les convertissent en actifs numériques ou permettent le stockage et/ou la négociation et l'échange d'actifs numériques. Le FinCEN collecte également des rapports sur les comptes bancaires étrangers, les instruments en devises et monétaires et les transactions en devises, qui tous contiennent des pistes d'investigation et des preuves nécessaires pour dissuader et poursuivre les activités criminelles associées à des actifs numériques.
227. Les départements et agences des États-Unis ont engagé des actions de poursuites pénales et civiles vigoureuses dans le cadre tant de procédures administratives que des tribunaux fédéraux pour combattre l'activité illicite liée aux actifs numériques, en demandant par exemple différentes formes de réparation, dont des ordonnances de ne pas faire, des injonctions, des ordonnances de restitution avec intérêts antérieurs au jugement et des amendes civiles pour violation délibérée, et prononçant des sanctions pénales impliquant des confiscations et des peines d'emprisonnement.²⁹ Les régulateurs et autorités de contrôle américains s'engagent de façon extensive entre eux, avec les régulateurs nationaux, le Département de la Justice (DOJ) et d'autorités de poursuites pénales pour soutenir les efforts d'investigation et de poursuite dans l'espace des actifs numériques.
228. Il existe diverses autorités pénales et civiles, des outils politiques et des processus juridiques destinés à aider les agences du gouvernement étasunien à identifier l'activité illicite liée à des actifs numériques, attribuant des transactions à un individu ou une organisation spécifique, atténuant les menaces et exécutant une analyse liée à leurs fonctions d'enquête réglementaires ou pénales respectives. Pour ces enquêtes et poursuites, le DOJ s'appuie sur plusieurs autorités pénales et civiles officielles, dont les lois fédérales régissant le blanchiment de capitaux, l'enregistrement des entreprises de services monétaires, les exigences en matière de conservation de documents et de déclaration des institutions financières, la fraude, l'évasion fiscale, la vente de substances contrôlées et autres articles et services illégaux, les crimes informatiques et le financement du terrorisme. Les États-Unis ont mis en accusation et poursuivi des individus opérant comme plateforme d'échange en pair-à-pair pour avoir enfreint la BSA ou pour blanchiment de capitaux, ainsi que des personnes et organisations localisées à l'étranger qui enfreignent la loi nationale, parmi d'autres poursuites liées aux actifs numériques.
229. À l'instar du FinCEN, de la SEC et de la CFTC, le DOJ a une compétence étendue pour poursuivre les prestataires sur actifs numériques et individus qui enfreignent la loi du pays, même s'ils peuvent ne pas être physiquement localisés sur le territoire étasunien. Lorsque les transactions d'actifs numériques touchent à des systèmes financiers, de stockage de données ou autres systèmes informatiques à l'intérieur des frontières, par exemple, le DOJ est compétent pour poursuivre les personnes dirigeant ou conduisant ces transactions. Les États-Unis sont également compétents pour poursuivre des personnes localisées à l'étranger qui utilisent des actifs numériques pour importer des produits illégaux ou faire de la contrebande aux États-Unis, ou qui utilisent des entreprises d'actifs financiers ou prestataires ou institutions financières situés aux États-Unis à des fins de blanchiment. En outre les personnes situées à l'étranger qui fournissent des services illicites, escroquent ou volent des résidents étasuniens peuvent être poursuivis pour violations de la loi étasunienne.
230. L'OFAC, typiquement en consultation avec d'autres agences, administre les sanctions financières aux États-Unis et les octrois d'agrément, la réglementation et les pénalités portant sur les actifs numériques et d'autres types d'actifs. L'OFAC a indiqué clairement que les obligations de conformité aux sanctions des États-Unis sont les mêmes, que la transaction soit libellée en monnaie virtuelle (que ce soit en monnaie virtuelle nationale ou

²⁹ La sélection de cas ci-après illustre les actions de poursuites, d'enquête et/ou de sanctions aux États-Unis : 2015, amende civile contre [Ripple Labs, Inc.](#) ; 2016, [Operation Dark Gold](#) ; 2017, amende civile contre [BTC-e](#) et inculpation simultanée d'[Alexander Vinnik](#) ; 2017, cas de FT, [États-Unis. v. Zoobia Shahnaz](#) ; 2018, condamnation d'un [trader non autorisé en bitcoins](#) ; et 2019, identification d'adresses de monnaie numérique associée avec la [désignation par l'OFAC de SamSam](#).

non nationale, comme une monnaie virtuelle convertible telle que le bitcoin) ou en monnaie fiduciaire classique, et les personnes étasuniennes et les personnes autrement soumises à la juridiction de l'OFAC ont pour responsabilité d'assurer qu'elles n'effectuent pas des transactions non autorisées interdites par des sanctions de l'OFAC.

La coopération internationale, un facteur clé

231. La nature intrinsèquement mondiale de l'écosystème des actifs numériques rend les activités y afférentes particulièrement propices à l'exécution et à la facilitation de crimes transnationaux. Les clients et services peuvent conduire des transactions et opérer sans se soucier des frontières nationales, créant des obstacles juridiques. Pour contrer de façon efficace les activités criminelles impliquant des actifs numériques, des partenariats internationaux étroits sont indispensables.
232. Les départements et agences des États-Unis, en particulier les autorités de poursuite pénale, travaillent en étroite collaboration avec des partenaires étrangers dans la conduite d'enquêtes, les arrestations et la saisie des actifs criminels dans les cas impliquant une activité liée à des actifs numériques. Les États-Unis ont encouragé ces partenariats afin de soutenir les enquêtes et poursuites multi-juridictionnelles, en particulier celles impliquant des personnes localisées à l'étranger, les prestataires sur actifs numériques et les organisations criminelles transnationales. Les demandes d'assistance juridique mutuelle demeurent un mécanisme clé pour améliorer la coopération. Les acteurs illicites étant en mesure de détruire, dissiper ou dissimuler rapidement des actifs numériques et les preuves correspondantes, les États-Unis ont élaboré des politiques pour obtenir des preuves et restreindre les actifs situés à l'étranger, reconnaissant que les actifs numériques et les données et preuves transactionnelles correspondantes peuvent être stockés ou localisés à l'aide de moyens et procédés technologiques qui ne sont pas envisagés par les méthodes légales courantes et les traités.

Annexe A. Recommandation 15 et sa Note interprétative. Définitions du GAFI.

Recommandation 15 – Nouvelles technologies

Les pays et les institutions financières devraient identifier et évaluer les risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme pouvant résulter (a) du développement de nouveaux produits et de nouvelles pratiques commerciales, y compris de nouveaux mécanismes de distribution, et (b) de l'utilisation de technologies nouvelles ou en développement en lien avec de nouveaux produits ou des produits préexistants. Dans le cas des institutions financières, cette évaluation du risque devrait avoir lieu avant le lancement des nouveaux produits ou des nouvelles pratiques commerciales ou avant l'utilisation de technologies nouvelles ou en développement. Les institutions financières devraient prendre les mesures appropriées pour gérer et atténuer ces risques.

Pour gérer et atténuer les risques émergeant d'actifs virtuels, les pays devraient s'assurer que les prestataires de services d'actifs virtuels sont réglementés à des fins de LBC/FT, et agréés ou enregistrés, et soumis à des systèmes efficaces de surveillance garantissant qu'ils respectent les obligations applicables découlant des Recommandations du GAFI.

Note interprétative de la Recommandation 15

1. Aux fins de l'application des Recommandations du GAFI, les pays devraient considérer les actifs virtuels en tant que « propriété », « produits », « fonds », « fonds ou autres biens » ou autre « valeur correspondante ». Les pays devraient appliquer les mesures adéquates selon les Recommandations du GAFI aux actifs virtuels et aux prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV).
2. Conformément à la Recommandation 1, les pays devraient identifier, évaluer et comprendre les risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme découlant des activités relatives aux actifs virtuels et des activités ou opérations des PSAV. Sur la base de cette évaluation, les pays devraient appliquer une approche fondée sur les risques pour s'assurer que les mesures destinées à empêcher ou atténuer le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont en rapport avec les risques identifiés. Les pays devraient exiger que les PSAV identifient et évaluent leurs risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, et qu'ils prennent des mesures efficaces pour atténuer ces risques.
3. L'activité des PSAV devrait être conditionnée par l'obtention d'un agrément ou l'inscription à un registre. Les PSAV devraient être tenus d'obtenir un agrément ou d'être inscrits à un registre dans la (les) juridiction(s) où ils sont créés.¹ Dans les cas où le prestataire est une personne physique, il devrait avoir l'obligation de détenir un agrément ou d'être inscrit à un registre dans la juridiction où est implantée son activité. Les juridictions peuvent également exiger que les PSAV qui proposent des produits et/ou des services aux clients dans, ou mènent des opérations à partir de leur juridiction possèdent un agrément ou soient inscrits à un registre dans cette juridiction. Les autorités compétentes devraient prendre les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle de PSAV, d'en être les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une participation significative ou de contrôle, ou d'y occuper un poste de direction. Les pays devraient prendre des mesures pour identifier les personnes physiques ou morales qui fournissent des prestations de services liés à des actifs virtuels sans l'agrément ou l'enregistrement requis, et appliquer des sanctions appropriées.
4. Un pays n'a pas besoin d'imposer un système distinct d'agrément ou d'inscription à un registre à l'égard des personnes physiques ou morales déjà titulaires d'un agrément ou enregistrées en tant qu'institutions financières (au sens défini par les Recommandations du GAFI) dans ce pays, qui sont à ce titre habilitées à fournir des prestations de services liés à des actifs virtuels et sont déjà assujetties à l'ensemble des obligations des Recommandations du GAFI.

5. Les pays devraient veiller à ce que les PSAV soient soumis à une régulation et un contrôle adéquats en matière de LBC/FT et qu'ils mettent en œuvre avec efficacité les Recommandations du GAFI pour atténuer les risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme provenant des actifs virtuels. Les PSAV devraient être soumis à des dispositifs efficaces pour assurer la surveillance et le respect des obligations nationales de LBC/FT. Les PSAV devraient être contrôlés ou surveillés par une autorité compétente (pas un organisme d'autorégulation), qui devrait assurer une surveillance ou un contrôle fondé sur les risques. Les autorités de contrôle devraient être dotées des pouvoirs nécessaires pour effectuer le contrôle ou la surveillance et s'assurer que les PSAV respectent leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et notamment du pouvoir de procéder à des inspections, d'exiger la délivrance d'informations et d'imposer des sanctions. Les autorités de contrôle devraient être dotées des pouvoirs nécessaires pour imposer un ensemble de sanctions disciplinaires et financières, notamment du pouvoir de retirer, limiter ou suspendre l'agrément ou l'inscription à un registre du PSAV, le cas échéant.
6. Les pays devraient s'assurer qu'un arsenal de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, pénales, civiles ou administratives, est applicable aux PSAV qui ne respectent pas les obligations en matière de LBC/FT visées par les Recommandations 35. Les sanctions devraient être applicables non seulement aux prestataires de services liés à des actifs virtuels, mais également à leurs dirigeants.
7. Concernant les mesures préventives, les obligations établies dans les Recommandations 10 à 21 s'appliquent aux PSAV, sous réserve des qualifications suivantes :
 - (a) R.10 – La limite désignée des transactions occasionnelles au-dessus de laquelle les PSAV sont obligés d'exercer un devoir de vigilance à l'égard de la clientèle est fixée à 1 000 EUR/USD.
 - (b) R. 16 – Les pays devraient s'assurer que les PSAV émetteurs obtiennent et détiennent les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre ainsi que les informations requises sur le bénéficiaire pour les transferts d'actifs virtuels², soumettent les informations³ ci-dessus au PSAV ou à l'institution financière du bénéficiaire (le cas échéant) immédiatement et de manière sécurisée, et les mettent, sur demande, à la disposition des autorités appropriées. Les pays devraient s'assurer que les PSAV bénéficiaires obtiennent et détiennent les informations requises sur le donneur d'ordre ainsi que les informations requises et exactes sur le bénéficiaire pour les transferts d'actifs virtuels, et les mettent, sur demande, à la disposition des autorités appropriées. Les autres exigences de la R.16 (y compris la surveillance de la disponibilité des informations et la prise de mesures de gel et d'interdiction des transactions avec des personnes et des entités désignées) s'appliquent sur la même base que celle définie dans la R.16. Les mêmes obligations s'appliquent aux institutions financières lors de l'envoi ou de la réception de transferts de actifs virtuels pour le compte d'un client.
8. Les pays devraient fournir rapidement, de manière constructive et avec efficacité, la coopération internationale la plus étendue possible en relation avec le blanchiment de capitaux, les infractions principales et le financement du terrorisme concernant des actifs virtuels, sur la base définie dans les Recommandations 37 à 40. En particulier, les autorités de surveillance des prestataires de services liés à des actifs virtuels devraient échanger des informations rapidement et de manière constructive avec leurs homologues étrangers, quels que soient la nature ou le statut des autorités de surveillance et les différences dans la nomenclature ou l'état des prestataires de services liés à des actifs virtuels.

¹ Les références à la création d'une personne morale incluent l'enregistrement des sociétés ou tout autre mécanisme utilisé.

² Comme défini dans la NIR. 16, paragraphe 6, ou les informations équivalentes dans le contexte d'un actif virtuel.

³ Les informations peuvent être soumises directement ou indirectement. Il n'est pas nécessaire que ces informations soient rattachées directement aux transferts d'actifs virtuels.

Glossaire du GAFI

Un **actif virtuel** est la représentation numérique d'une valeur qui peut être échangée de manière digitale, ou transférée, et qui peut être utilisée à des fins de paiement ou d'investissement. Les actifs virtuels n'incluent pas les représentations numériques des monnaies fiduciaires, valeurs mobilières et autres actifs financiers qui font déjà l'objet d'autres dispositions des Recommandations du GAFI.

Le terme **prestataire de services liés à des actifs virtuels** désigne toute personne physique ou morale qui ne fait pas l'objet d'autres dispositions des Recommandations du GAFI, et qui exerce à titre commercial une ou plusieurs des activités ou opérations suivantes au nom d'un client ou pour son compte :

- i) échange entre actifs virtuels et monnaie fiduciaire ;
- ii) échange entre une ou plusieurs formes d'actifs virtuels ;
- iii) transfert¹ d'actifs virtuels ;
- iv) conservation et/ou administration d'actifs virtuels ou d'instruments permettant le contrôle d'actifs virtuels ; et
- v) participation à et prestation de services financiers liés à l'offre d'un émetteur et/ou à la vente d'actifs virtuels.

¹ Dans ce contexte des actifs virtuels, le terme transfert désigne la réalisation d'une transaction pour le compte d'une autre personne physique ou morale qui déplace un actif virtuel d'une adresse ou d'un compte d'actifs virtuels à un autre.