



Groupe d'Action Financière sur le Blanchiment de Capitaux

Financial Action Task Force
on Money Laundering

Rapport sur les pays ou territoires non-coopératifs

14 février 2000

RAPPORT DU GAFI SUR LES PAYS OU TERRITOIRES NON-COOPERATIFS

Introduction

1. Dans le contexte actuel d'ouverture et de mondialisation des activités financières, caractérisé par une grande mobilité des capitaux et le développement rapide de nouvelles technologies de paiement, les instruments de blanchiment des produits d'infractions graves et les possibilités de protection anonyme des avoirs illégaux offerts par certains pays ou territoires rendent ceux-ci encore plus attrayants pour les blanchisseurs de capitaux. Les législations anti-blanchiment existantes souffrent de l'absence de réglementations et, surtout, du grand nombre d'obstacles qui entravent l'identification des clients dans certains pays et territoires, notamment les centres financiers offshore.
2. Les dernières années ont été marquées par une forte augmentation du nombre de juridictions offrant des services financiers sans contrôles ou réglementations appropriés et protégés par un strict secret bancaire. La prolifération de ces pays ou territoires non coopératifs, c'est-à-dire qui ne participent pas, ou seulement marginalement, à la coopération internationale contre la criminalité financière, exacerbe aussi la concurrence entre ces centres et contribue ainsi à aggraver les pratiques existantes.
3. Pour assurer la stabilité du système financier international et prévenir efficacement le blanchiment de capitaux, il est souhaitable que tous les centres financiers du monde disposent de systèmes complets de contrôle, réglementation et surveillance. Il importe aussi que tous les intermédiaires ou agents financiers soient assujettis à de strictes obligations, notamment en ce qui concerne la prévention, la détection et la sanction du blanchiment de capitaux.
4. Comme cela a déjà été convenu lors de l'examen de l'avenir du GAFI, notre tâche essentielle doit donc être de continuer à diffuser les quarante Recommandations dans tous les pays du monde. A cet égard, il convient de noter que les critères visant à définir les pays ou territoires non coopératifs sont cohérents avec les quarante Recommandations.
5. Dans ce contexte, les membres du GAFI ont d'abord déterminé les règles et pratiques préjudiciables qui nuisent à l'efficacité de leurs systèmes de prévention et de détection du blanchiment de capitaux ainsi qu'au succès de leurs enquêtes judiciaires dans ce domaine, afin de définir des critères pour identifier les pays ou territoires non coopératifs. La prochaine étape consistera à établir une liste des pays et territoires qui répondent à ces critères (ces derniers figurent dans la partie I ainsi qu'à l'annexe du présent rapport). Les membres du GAFI ont également convenu d'un processus pour identifier les juridictions non coopératives, ainsi que l'action internationale nécessaire pour encourager le respect des normes par les juridictions non coopératives qui auront été identifiées. Enfin, les membres du GAFI se sont mis d'accord sur des contre-mesures visant à protéger leurs économies des capitaux d'origine illicite.

I. CRITERES VISANT A DEFINIR LES PAYS OU TERRITOIRES NON COOPERATIFS¹

6. La coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux se heurte non seulement à des obstacles juridiques ou pratiques directs mais aussi à des obstacles indirects. Ces derniers, qui sont vraisemblablement plus nombreux, sont ceux qui visent notamment à limiter les fonctions de surveillance et d'enquête des autorités administratives² ou judiciaires³ compétentes ou les

¹ On trouvera la liste des critères en annexe.

² L'expression "autorités administratives" est utilisée dans ce document pour désigner à la fois les autorités de réglementation financière et certaines unités de renseignements financiers (URF).

moyens d'exercer ces fonctions. Ils privent l'Etat dont l'assistance judiciaire est demandée des informations pertinentes et l'empêche de répondre positivement aux demandes de coopération internationale.

7. La première partie du présent rapport met donc en évidence les règles et pratiques préjudiciables qui font obstacle à la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent. Ces règles et pratiques influent naturellement sur la prévention ou la détection au niveau national des opérations de blanchiment de capitaux, sur la surveillance par l'Etat et sur le succès des enquêtes lancées dans ce domaine. Les lacunes des règles et pratiques existantes qui sont identifiées ici peuvent avoir des conséquences négatives sur la qualité de la coopération internationale que les pays sont en mesure de fournir.

8. Les règles et pratiques préjudiciables qui permettent aux criminels et aux blanchisseurs de capitaux de se soustraire à l'incidence des mesures anti-blanchiment concernent les domaines suivants :

- les réglementations financières, en particulier celles liées à l'identification ;
- les autres secteurs de réglementation ;
- les règles concernant la coopération administrative et judiciaire internationale ; et
- les ressources pour la prévention, la détection et la répression du blanchiment de capitaux.

A. Lacunes dans les réglementations financières

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

9. Tous les systèmes financiers devraient être adéquatement réglementés et surveillés. La surveillance des institutions financières est indispensable, non seulement pour ce qui est des aspects purement prudentiels des réglementations financières, mais aussi en ce qui concerne la mise en œuvre de contrôles anti-blanchiment. L'absence ou l'inefficacité des réglementations et des dispositifs de surveillance de l'ensemble des institutions financières dans un pays ou un territoire donné, au plan interne ou extraterritorial, sur une base équivalente au regard des normes internationales applicables au blanchiment des capitaux, est une pratique préjudiciable⁴.

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

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

³ L'expression "autorités judiciaires" désigne dans le présent document les autorités opérationnelles, les autorités chargées des poursuites et celles qui s'occupent des demandes d'entraide mutuelle ainsi que certains types d'URF.

⁴ Par exemple, celles établies par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, l'Organisation internationale des commissions de valeurs, l'Association internationale des autorités de contrôle de l'assurance, le Comité international des normes comptables et le GAFI.

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

- possibilité pour des individus ou des personnes morales de gérer une institution financière⁵ sans autorisation ou enregistrement ou avec seulement des obligations rudimentaires en matière d'autorisation ou d'enregistrement ; et
- absence de mesures visant à empêcher les criminels ou leurs associés d'exercer des fonctions de gestion ou un contrôle ou d'acquérir une participation importante dans les institutions financières (Recommandation 29)

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

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

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

- existence de comptes anonymes ou de comptes sous des noms manifestement fictifs, c'est-à-dire de comptes pour lesquels le client et/ou le propriétaire-bénéficiaire ne sont pas identifiés (Recommandation 10) ;
- absence de lois, réglementations ou accords efficaces entre les autorités de surveillance et les institutions financières ou d'accords d'autoréglementation entre les institutions financières⁶ sur l'identification⁷ par l'institution financière du client, soit à titre occasionnel, soit à titre habituel, et du bénéficiaire effectif du compte lorsqu'un client ne semble pas agir en son nom propre (Recommandations 10 et 11), qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une personne morale (nom et adresse pour les particuliers ; type de structure, nom des directeurs et règles d'engagement des personnes morales...) ;
- absence d'obligations légales ou réglementaires pour les institutions financières qui ne sont pas tenues d'enregistrer et de conserver, pendant un délai raisonnable et suffisant (au moins cinq ans), les documents prouvant l'identité de leurs clients (Recommandation 12), par exemple les documents certifiant l'identité et la structure juridiques de la personne morale, l'identité de ses directeurs, le propriétaire-bénéficiaire et toutes les traces des modifications de la structure de la propriété ou de transferts ainsi que les registres sur les transactions nationales et internationales (montants, types de monnaie) ;
- obstacles juridiques ou pratiques à l'accès par les autorités administratives et judiciaires aux informations concernant l'identité des titulaires ou des bénéficiaires d'un compte dans une institution financière et aux informations liées aux transactions enregistrées (Recommandation 12).

⁵ La note interprétative à l'intention des bureaux de change stipule que l'obligation minimale est l'existence "d'un système efficace par lequel les bureaux de change sont connus des autorités compétentes ou déclarés à ces autorités".

⁶ Ces accords et les accords d'autoréglementation doivent être assujettis à un contrôle strict.

⁷ Aucune obligation de vérification de l'identité du titulaire du compte ; aucune obligation d'identification des propriétaires-bénéficiaires lorsque l'identité du bénéficiaire du compte n'est pas suffisamment établie ; aucune obligation de revérification de l'identité du titulaire du compte ou du propriétaire véritable lorsque des doutes apparaissent à cet égard dans le cadre de relations d'affaires ; aucune obligation pour les institutions financières de développer les programmes en cours de formation dans le domaine du blanchiment des capitaux.

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Obstacles soulevés par d'autres secteurs de réglementation

19. Le droit commercial, notamment les dispositions concernant la constitution de sociétés et les trusts, revêt une importance vitale pour la lutte contre le blanchiment de l'argent. Ces dispositions peuvent faire obstacle à la prévention, à la détection et à la répression des activités criminelles. Les sociétés écrans et les propriétaires apparents ("nominee") sont des mécanismes largement utilisés pour blanchir les produits du crime et en particulier de la corruption (notamment pour établir des "caisses

noires"). La possibilité pour les autorités compétentes d'obtenir et de partager des informations concernant l'identité des sociétés et de leur(s) propriétaire(s) véritable(s) est donc indispensable pour toutes les autorités responsables de la prévention et de la sanction des pratiques de blanchiment de capitaux.

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

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

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

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

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

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

C. Obstacles à la coopération internationale

(i) *Au niveau administratif*

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

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

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

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

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

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

27. Sont aussi préjudiciables les pratiques restreignant la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent entre les autorités de surveillance ou entre les URF pour l'analyse et l'investigation de transactions suspectes, en particulier au motif que ces transactions peuvent concerner des questions fiscales (excuse fiscale⁸). Le refus seulement sur cette base est une pratique préjudiciable pour la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent.

(ii) Au niveau judiciaire

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

29. L'entraide judiciaire (Recommandations 36 à 40) devrait être accordée aussi rapidement et aussi complètement que possible, si elle est demandée de façon formelle. Les lois ou réglementations interdisant l'échange international d'informations entre les autorités judiciaires (notamment les réserves spécifiques formulées à propos des dispositions anti-blanchiment des traités ou dispositions d'entraide mutuelle par les pays qui ont signé un accord multilatéral) ou imposant des conditions très restrictives à l'échange d'informations sont des pratiques préjudiciables.

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

31. La présence de données sur la fraude fiscale dans un cas de blanchiment des capitaux faisant l'objet d'une enquête judiciaire ne devrait pas inciter un pays à qui une information est demandée à

⁸ "L'excuse fiscale", telle que visée dans la note interprétative de la Recommandation 15.

refuser de coopérer. Le refus de coopérer au niveau judiciaire dans les cas impliquant des délits reconnus en tant que tels par la juridiction requise, en particulier au motif que des questions fiscales sont en cause, constitue une pratique préjudiciable pour la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent.

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

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

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

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

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

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

II. MESURES POUR ENCOURAGER UNE ACTION CONSTRUCTIVE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

35. Compte tenu des règles ou pratiques préjudiciables susmentionnées, le Groupe ad hoc pourrait identifier les pays et territoires qui doivent être considérés comme ne participant pas pleinement à la coopération internationale. Aucun critère spécifique ne peut être considéré comme un test ultime du niveau de coopération d'une juridiction particulière à la lutte internationale contre le blanchiment de l'argent. Chaque juridiction doit plutôt être jugée par l'effet global de ses lois et programmes dans la prévention des abus dans le secteur financier ou dans les efforts en cours des autorités judiciaires et administratives étrangères.

36. Dans l'idéal, ces juridictions devraient avoir la volonté politique d'adopter et de mettre en œuvre les quarante Recommandations du GAFI sans ambiguïté. L'un des objectifs du GAFI devrait donc être d'établir des contacts avec ces pays et territoires afin d'encourager un dialogue à même de les faire changer de position. Ces pays et territoires devraient être invités à modifier les mesures existantes qui gênent les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux.

37. Pour encourager une action constructive des pays et territoires non coopératifs, les mesures suivantes devraient être envisagées. De même, les pays dotés de systèmes complets de lutte contre le blanchiment (par exemple les membres du GAFI) pourraient vouloir protéger leurs économies et leurs systèmes financiers des capitaux d'origine criminelle. A cet égard, une série de contre-mesures a aussi été conçue pour examen.

A. Identification des juridictions non coopératives

38. L'établissement d'une liste des "juridiction non coopératives" est la prochaine étape logique dans les travaux du Groupe ad hoc. Sur cette liste devraient aussi figurer tous les pays et territoires, tant en dehors qu'à l'intérieur du cercle des membres du GAFI, dont les pratiques préjudiciables gênent gravement et de façon injustifiable la lutte contre le blanchiment de capitaux. Cependant, lors de l'établissement de la liste, il faudrait surtout porter attention aux centres financiers dont les activités ont un caractère ou une dimension telle que, s'il existe des lacunes dans leurs systèmes, celles-ci peuvent miner les régimes existants de lutte contre le blanchiment de capitaux. Cette liste devrait aussi tenir compte du niveau de conformité avec les critères de façon à traiter différemment les juridictions ayant des règles et pratiques préjudiciables distinctes. Dans la pratique, il faut pour cela que la liste des pays et territoires non coopératifs contienne plusieurs sous-catégories qui pourraient être les suivantes : de toute évidence non coopératifs (graves déficiences dans nombre de domaines) ; en partie non coopératifs (obstacles dans plusieurs domaines) et de facto non coopératifs (pas d'obstacles significatifs dans les lois et réglementations mais régime inefficace dans la pratique. Chaque cas déclenche un niveau d'action différent. Cependant, la première mesure à prendre consistera à identifier des juridictions qui seraient soumises à un examen ultérieur sur la base des critères, contenus dans la première partie du rapport.

(i) Pays ou territoires soumis à l'examen

39. A partir de facteurs financiers ainsi que sur des données concernant la participation aux enquêtes anti-blanchiment (typologies/opérationnelles), les membres du GAFI ont été invités à indiquer des juridictions où, dans le passé récent, ils ont rencontré des difficultés, avec une explication de la nature des difficultés qu'ils ont rencontrées. Le Groupe ad hoc devrait d'abord entreprendre une étude factuelle de chaque juridiction devant être soumise à l'examen. Ces enquêtes factuelles pourraient être réalisées par plusieurs groupes d'étude dans lesquels devraient figurer plusieurs membres du GAFI et le Secrétariat. Ces groupes d'étude pourraient comporter des membres du GAFI situés en dehors de la région concernée. Le cas échéant, ils pourraient aussi être ouverts au Secrétariat des organismes régionaux compétents de type GAFI. Le rôle du Secrétariat du GAFI est d'assurer la cohérence des approches et des processus entre les différents groupes d'étude. Chacun d'entre eux devrait étudier l'étude des règles et pratiques préjudiciables de plusieurs juridictions.

(ii) Etude des différentes juridictions

40. Pour que le Groupe ad hoc puisse fonder ses conclusions sur des informations exactes, les groupes d'examen devront étudier les informations disponibles en donnant un poids particulier aux rapports d'évaluation mutuelle ou enquêtes d'auto-évaluations ou aux rapports d'étape dans le contexte du GAFI et des organismes régionaux de style GAFI, et le cas échéant, demanderaient des informations ou des éclaircissements supplémentaires aux juridictions qu'ils examinent. Ces informations supplémentaires pourraient être obtenues en demandant aux juridictions de répondre à des questions spécifiques et, si nécessaire, en organisant des entretiens directs. Si une juridiction met du temps à répondre, la procédure suivrait immédiatement son cours.

41. Une fois qu'un groupe d'étude a achevé son étude d'une juridiction, il établira un rapport qui, une fois que la juridiction en question aura eu l'occasion de le commenter, sera examiné par le Groupe ad hoc. Les informations contenues dans le rapport sur cette juridiction seront de nature factuelle. Les rapports indiqueront la présence ou l'absence de chacun des critères visés dans l'annexe. L'évaluation de la question de savoir si une juridiction est non coopérative sera effectuée par le Groupe ad hoc, mais devra être approuvée par la Plénière.

(iii) Liste des juridictions non coopératives

42. Une fois que la Plénière a fait connaître ses conclusions quant au statut des juridictions examinées sur la base des vingt-cinq critères, une liste des juridictions non coopératives pourrait être établie. Cette liste devra citer les raisons des déterminations du Groupe ad hoc et de la Plénière. Enfin, elle mentionnerait aussi les mesures que les juridictions identifiées en tant que non coopératives doivent prendre pour éliminer les aspects préjudiciables de leurs règles et pratiques.

43. Etant donné que les travaux sur cette question devraient prendre du temps, il sera nécessaire de s'assurer que les critères et en particulier la liste des juridictions non coopérantes restent pertinents et utiles au fil du temps. Une mise à jour régulière de la liste pourrait donc être envisagée. Autrement dit, cette liste devrait prendre en compte les modifications législatives, réglementaires et comportementales observées dans les pays et territoires concernés.

B. Action visant à mettre fin aux règles et pratiques préjudiciables

(i) Actions visant à encourager les juridictions non coopératives à adopter des lois conformes aux Recommandations du GAFI

44. Le GAFI et ses membres peuvent mettre en œuvre des efforts ciblés, pays par pays, pour convaincre les juridictions non coopératives d'améliorer la législation et les pratiques nationales et de participer activement à la coopération internationale.

45. Ces efforts pourraient revêtir la forme d'un dialogue, auquel participerait l'organisme régional de style GAFI compétent ou l'organisation/l'organe international approprié, avec les juridictions identifiées afin de vérifier que leur situation a été évaluée correctement et de déterminer si des améliorations sont déjà mises en œuvre. Le dialogue pourrait être poursuivi au moyen d'une lettre envoyée par le Président du GAFI au gouvernement concerné expliquant les objectifs du travail du GAFI dans ce domaine, une fois que la liste consolidée des juridictions non coopératives a été établie.

46. Ce dialogue pourrait amener les gouvernements concernés à modifier leurs lois et à changer leurs pratiques. Pour ce faire, ils pourraient être conseillés par le GAFI, ses membres, un organisme régional de style GAFI ou une organisation/un organe international compétent.

47. Des actions spécifiques pourraient aussi être entreprises par d'autres instances multilatérales (par exemple le G-7, l'OCDE, l'OICV⁹ et les institutions financières internationales) afin d'arriver à la publication de déclarations ou d'autres formes d'actions appropriées. En particulier, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international pourraient examiner les conséquences, dans le cadre de leurs activités, de l'impuissance d'une juridiction particulière à prendre les mesures correctrices qui s'imposent.

(ii) Application de la Recommandation 21

48. Si l'on n'arrive pas à remédier aux règles et pratiques préjudiciables, le GAFI devrait envisager l'application de la Recommandation 21 aux pays ou territoires qui ne veulent pas prendre de mesures constructives.

C. Contre-mesures visant à protéger les économies contre les capitaux d'origine illégale

49. Il serait, bien entendu, idéal que tous les pays et territoires identifiés comme non-coopératifs adoptent et mettent en œuvre de façon efficace des lois et réglementations conformes aux quarante Recommandations du GAFI ou du moins qu'ils abolissent les lois et réglementations qui font obstacle à la lutte internationale contre le blanchiment de capitaux. Cependant, ces progrès seront vraisemblablement lents et, à court et moyen terme, certains des pays et territoires identifiés pourraient décider de maintenir leurs règles et pratiques de non-coopération.

50. Les membres du GAFI pourraient donc mettre au point de nouvelles formes de contre-mesures pour mieux protéger leurs systèmes financiers et leurs économies des capitaux d'origine illégale. Une action collective et concertée des membres du GAFI est de toute évidence souhaitable et devrait être engagée chaque fois que possible. Cependant, ce sont les membres individuellement qui pourront en fin de compte des décisions sur la mise en œuvre de contre-mesures sur une base indépendante. Les contre-mesures ci-après devraient être appliquées en fonction de la gravité des déficiences identifiées.

⁹ Organisation internationale des commissions de valeurs.

- (i) *membres du GAFI pour ce qui est des transactions financières réalisées avec ou par des particuliers ou des personnes morales dont le compte est situé dans une "juridiction non coopérative"*

51. Afin de rendre difficile l'entrée dans les systèmes financiers des membres du GAFI de personnes physiques et morales établies ou enregistrées dans des juridictions non coopératives, les membres du GAFI devraient s'assurer que les institutions financières relevant de leurs juridictions se conforment pleinement à l'obligation d'identification de leurs clients avant que ne commencent les relations d'affaires. Il devrait être interdit d'ouvrir un compte si la personne qui en demande l'ouverture ne fournit pas des documents tout à fait valables permettant à l'institution financière de connaître sans ambiguïté la véritable identité du titulaire - propriétaire-bénéficiaire du compte.

- (ii) *Obligations expresses imposées aux institutions financières situées dans les membres du GAFI de prêter une attention particulière aux transactions financières réalisées avec des particuliers ou des personnes morales ayant leur compte dans une institution financière établie dans une « juridiction non coopérative ».*

52. D'autres contre-mesures pourraient consister à exiger des institutions financières qu'elles accordent une attention particulière à toute transaction ayant un lien avec un pays ou un territoire précédemment identifié comme non coopératif. Il pourrait aussi s'agir d'exiger des institutions financières qu'elles rendent compte systématiquement des transactions à l'unité de renseignements financiers ou à tout organisme compétent lorsque ces transactions dépassent un certain montant, lorsqu'elles sont réalisées par leurs clients avec des personnes physiques ou morales établies ou ayant leur compte bancaire dans une institution financière sise dans les pays ou territoires identifiés précédemment comme non coopératifs.

53. Ces obligations devraient aussi permettre de renforcer la vigilance des institutions financières et d'enrichir considérablement la base d'informations des unités de renseignements financiers sur les transactions réalisées avec les juridictions non coopérantes. Elles devraient également tendre à mieux protéger les économies et les systèmes financiers des membres du GAFI et, enfin, elles exerceraient davantage de pressions sur les juridictions concernées afin de les convaincre d'adopter les réformes nécessaires et de mieux coopérer à la lutte contre le blanchiment des capitaux.

- (iii) *Assortir de conditions, restreindre, cibler, voire interdire, les transactions financières avec les juridictions non coopératives*

54. Les membres du GAFI devraient aussi envisager de déterminer s'il est souhaitable et possible d'assortir de conditions, de restreindre, de cibler, voire d'interdire, les transactions financières avec ces juridictions. Ces mesures pourraient être un recours ultime si les pays ou territoires décidaient de maintenir les lois ou pratiques qui sont particulièrement préjudiciables à la lutte contre le blanchiment de capitaux. S'il n'y a pas de base juridique pour la mise en œuvre de ces mesures, les membres du GAFI devraient envisager d'adopter des mesures législatives à cet effet. Ils devraient aussi étudier les moyens d'empêcher les institutions financières situées dans les pays ou territoires identifiés comme non coopératifs d'utiliser des services (par exemple des technologies de l'information) situés sur le territoire des membres du GAFI.

Conclusions

55. Tous les pays et territoires qui font partie du système financier mondial devraient modifier les règles et pratiques qui font obstacle à la lutte contre le blanchiment de capitaux menée par d'autres pays. L'utilisation légitime par des citoyens privés et des investisseurs institutionnels de certaines facilités offertes par un grand nombre de centres financiers, y compris des centres offshore, n'est pas remise en cause. Un aspect essentiel de cette question tient à la nécessité de s'assurer que ces centres ne sont pas utilisés par des organisations criminelles transnationales pour blanchir les produits du crime dans le système financier international. Il importe aussi que ces centres ne soient pas utilisés par des organisations criminelles pour échapper à des enquêtes dans d'autres juridictions.

CRITERES DEFINISSANT LES PAYS OU TERRITOIRES NON COOPERATIFS

A. Lacunes dans les réglementations financières

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Absence d'obligations légales ou réglementaires pour les institutions financières, d'accords entre les autorités de surveillance et les institutions financières ou d'accords automatiques entre les institutions financières en vue de l'enregistrement et de la conservation, pendant un délai raisonnable et suffisant (cinq ans), des documents concernant l'identité de leurs clients ainsi que des dossiers relatifs aux transactions nationales et internationales.

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

¹⁰ Cette annexe doit être lue conjointement avec les commentaires et les explications figurant dans la section 1 du rapport.

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

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

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

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

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

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

B. Obstacles soulevés par d'autres secteurs de réglementation

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

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

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

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

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

C. Obstacles à la coopération internationale

(i) Obstacles à la coopération internationale entre autorités administratives

15. Lois ou réglementations interdisant l'échange international d'informations entre les autorités administratives anti-blanchiment, ne prévoyant pas des canaux clairs pour l'échange d'informations ou subordonnant ces échanges à des conditions très restrictives.

16. Interdiction pour les autorités administratives de mener des enquêtes ou des investigations au nom ou pour le compte de leurs homologues étrangers.

17. Mauvaise volonté évidente pour répondre constructivement à des demandes (défaut de prise de mesures appropriées en temps voulu, longs délais de réponse).

18. Pratiques restreignant la coopération internationale contre le blanchiment de capitaux entre les autorités de surveillance ou entre les URF pour l'analyse et l'investigation de transactions suspectes, en particulier au motif que ces transactions peuvent concerner des questions fiscales.

(ii) Obstacles à la coopération internationale entre autorités judiciaires

19. Défaut d'incrimination du blanchiment des produits d'infractions graves.

20. Lois ou réglementations interdisant l'échange international d'informations entre les autorités judiciaires (notamment réserves spécifiques aux dispositions des accords internationaux concernant le blanchiment des capitaux) ou application de conditions très restrictives à l'échange d'informations.

21. Mauvaise volonté évidente pour répondre constructivement à des demandes d'entraide judiciaire (par exemple, défaut de prise des mesures appropriées en temps voulu, longs délais de réponse).

22. Refus de coopérer au niveau judiciaire dans les cas impliquant des infractions reconnues comme telles par la juridiction requise, en particulier au motif que des questions fiscales sont en cause.

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

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

23. Incapacité de fournir aux autorités administratives et judiciaires les ressources financières, humaines ou techniques nécessaires pour exercer leurs fonctions ou mener leurs enquêtes.

24. Incompétence ou corruption des agents employés par les autorités gouvernementales, judiciaires ou de surveillance ou des responsables de la mise en œuvre des mesures anti-blanchiment de capitaux dans le secteur des services financiers.

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

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

FATF Secretariat, OECD
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France

Tel: 33 (0)1 45 24 79 45
Fax: 33 (0)1 45 24 16 08
e-mail: fatf.contact@oecd.org