

GROUPE D'ACTION FINANCIERE
SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

---oOo---

RAPPORT

1990 - 1991

Paris, 13 mai 1991

SOMMAIRE

LES REALISATIONS DU GAFI-2	p. 3
INTRODUCTION	p. 5
I - EVALUATION DE LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS EXISTANTES ET RENFORCEMENTS APPORTES	p. 6
A - QUESTIONS JURIDIQUES	p. 6
B - RENFORCEMENT DU ROLE DU SYSTEME FINANCIER ET INTENSIFICATION DE LA COOPERATION INTERNATIONALE	p. 10
II - EXTENSION GEOGRAPHIQUE DU PROGRAMME DU GAFI DU GAFI DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX	p. 16
A - EXTENSION GEOGRAPHIQUE	p. 17
B - MESURES CONCERNANT LES PAYS QUI NE COOPERENT PAS AVEC LE GAFI	p. 21
III - LE SUIVI DU GAFI-2	p. 23
A - ROLE DU GAFI DANS L'AVENIR	p. 24
B - ORGANISATION	p. 26
CONCLUSION	p. 27

LES REALISATIONS DU GAFI-2

Les délégations ont convenu de maintenir le GAFI pendant une période de cinq années, tout en décidant d'examiner les progrès réalisés au bout de trois ans, et de reconsidérer alors la nécessité de l'existence de ce groupe spécialisé, ainsi que sa mission et son activité.

Le groupe a convenu de quatre tâches permanentes pour le GAFI-3 et ses successeurs : (1) obtenir de tous ses membres une auto-évaluation et une évaluation mutuelle (contrôle et surveillance) en ce qui concerne l'adoption et la mise en œuvre des recommandations du GAFI ; (2) instaurer la coordination et la supervision des efforts visant à inciter les pays non-membres à adopter et mettre en œuvre les recommandations ; (3) élaborer d'autres recommandations et évaluer de nouvelles mesures, tout en constituant un forum où sera examinée l'évolution des techniques de blanchiment de l'argent au plan national et international, et où s'échangeront des renseignements sur les techniques de détection et de répression visant à lutter contre le blanchiment ; et (4) faciliter la coopération entre les organisations chargées de lutter contre le blanchiment des capitaux, ainsi qu'entre pays ou territoires.

La décision de maintenir le GAFI s'est inscrite dans le cadre de l'engagement politique déterminant pris par chaque pays membre de mettre en œuvre les recommandations. Les membres du GAFI ont décidé de maintenir la procédure d'auto-évaluation instituée avec le GAFI-2, visant à mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des 40 recommandations et, confirmant l'importance majeure que revêt cette procédure, ils ont convenu d'instituer une procédure d'évaluation mutuelle stipulant que chaque membre serait normalement soumis à une évaluation des mesures appliquées, trois ans après avoir adhéré aux recommandations du GAFI-1.

Ces décisions, qui revêtent sans aucun doute un caractère exceptionnel pour un groupe de cette nature, témoignent devant la communauté internationale de la détermination des pays dont les places financières jouent un rôle essentiel à adopter et mettre en œuvre des mesures efficaces contre le blanchiment des capitaux.

La procédure d'auto-évaluation instituée en 1991 a utilisé une grille permettant de mesurer de manière exhaustive les progrès réalisés dans les domaines juridique et financier, celle-ci n'étant cependant pas dépourvue de subjectivité, en raison de l'actuel défaut d'harmonisation des législations, et donc des réponses. Fait encourageant, la majorité des membres a largement mis en œuvre les recommandations du GAFI-1 sur les questions juridiques. Des progrès substantiels ont également été enregistrés dans l'application des recommandations relatives au rôle du système financier et au renforcement de la coopération internationale, mais certains pays doivent accroître leurs efforts dans ces domaines.

Le GAFI-3 visera un affinement et un élargissement de la procédure d'auto-évaluation en mettant l'accent au-delà de la ratification des conventions internationales comme les conventions de Vienne et de Strasbourg et de l'adoption de lois, sur les modalités de la mise en œuvre et de l'application pratique des recommandations.

Le GAFI-2 s'est révélé un forum utile de discussion du vaste éventail des problèmes qui ne se sont par encore traduits par des recommandations pratiques, et qui seront ultérieurement examinés par le GAFI-3. Le groupe chargé des questions judiciaires a discuté de l'affinement éventuel des recommandations existantes, y compris celles concernant la définition des infractions, la responsabilité pénale des sociétés, l'entraide judiciaire et le partage des saisies. De même, le groupe chargé de la coopération financière, qui a entendu des exposés, faits par les responsables des autorités de détection et de répression financières sur la typologie des opérations de blanchiment de capitaux et des enquêtes, a pris note du recours croissant aux institutions financières non bancaires et non traditionnelles et autres activités et professions pour convertir les produits liés au trafic de stupéfiants et à d'autres infractions. Le groupe a souligné la nécessité de continuer à s'informer des nouvelles techniques de blanchiment de capitaux, et a demandé que la mise au point d'un plan commun d'action concernant les institutions financières non bancaires et d'autres professions fasse l'objet de travaux complémentaires.

Le troisième groupe de travail, chargé de définir le rôle à venir du GAFI, a proposé l'élargissement de la procédure d'évaluation mutuelle, élaboré le programme d'organisation de la présidence du GAFI, et proposé la création d'un Secrétariat au sein d'une organisation internationale déjà en place. Il a recommandé que la Présidence du GAFI soit assistée par un groupe de pilotage et qu'elle collabore avec ce Secrétariat. Les pays membres ont convenu de négocier avec l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) la création d'un Secrétariat spécialisé.

Enfin, le GAFI-2 a proposé que, s'appuyant sur son Secrétariat et tirant parti de la capacité d'expertise de ses membres, le Groupe apporte une aide technique aux pays membres ou non-membres, sur leur demande, sous réserve que les pays membres souhaitant fournir une telle aide disposent des ressources nécessaires.

INTRODUCTION

En juillet 1989, à Paris, les Chefs d'État ou de Gouvernement des sept principaux pays industrialisés ainsi que le Président de la Commission des Communautés Européennes, ont convoqué un Groupe d'Action Financière, le GAFI, sous la présidence de la France, en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux. Outre les participants au Sommet (États-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Canada et la Commission des Communautés Européennes), huit pays (Suède, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Suisse, Autriche, Espagne et Australie) ont rejoint le Groupe d'Action, afin que ses capacités d'expertise soient renforcées, et que soient prises en compte les vues d'autres pays particulièrement concernés par la lutte contre le blanchiment de capitaux, ou disposant d'une expérience particulière dans ce domaine au plan national ou international.

En avril 1990, le Groupe a publié un rapport présentant un programme complet de quarante recommandations ayant pour objet la lutte contre le blanchiment des capitaux. Ce rapport a été approuvé en mai 1990 par les ministres des Finances, ou autres ministres compétents, de tous les pays membres du GAFI.

Lors du Sommet de Houston, qui a réuni en juillet 1990 les Chefs d'État ou de Gouvernement des sept principaux pays industrialisés, le Groupe d'Action, ainsi qu'en avaient convenu les ministres des Finances de ce groupe lors de la réunion de mai, a été convoqué pour la seconde année consécutive, toujours sous la présidence de la France, en vue d'évaluer et de faciliter la mise en œuvre des quarante recommandations et de compléter ces dernières, le cas échéant. Il a été décidé que tous les pays de l'OCDE et tous les pays disposant d'une place financière qui souscriraient aux recommandations du Groupe seraient invités à participer à son activité. Tous les autres pays ont été invités à contribuer à la lutte contre le blanchiment de capitaux et à mettre en œuvre les recommandations du GAFI. Il a été convenu que le rapport du GAFI-2 devrait être achevé avant la prochaine réunion des Chefs d'État ou de Gouvernement des Sept.

Outre les membres d'origine, des experts de huit pays (Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Turquie, Hong Kong) et du Conseil de Coopération du Golfe ont participé aux réunions en totalité ou en partie, ainsi que des responsables d'Interpol et du Conseil de Coopération Douanière spécialisés dans la détection et la répression. Ces participants¹ ont, dans leur quasi-totalité, ultérieurement approuvé le rapport et ont donc acquis le statut de membre du GAFI.

Cinq séries de réunions se sont tenues à Paris. Plus de 160 experts de différents ministères, autorités de détection et de répression, et organes de contrôle et de réglementation bancaire, se sont réunis et ont travaillé ensemble pendant six mois. Afin de faciliter les travaux du Groupe et d'utiliser au mieux les capacités d'expertise de ses participants, trois groupes de travail ont été créés. Ils se sont consacrés respectivement à la mise en œuvre des recommandations liées aux questions judiciaires (groupe de travail 1, présidence : États-Unis), à la mise en œuvre des recommandations ayant trait aux systèmes financiers et à la coopération internationale (groupe de travail 2, présidence : Belgique) et à la mobilisation externe et au suivi

¹ Les dénominations utilisées dans ce rapport n'impliquent de la part du groupe l'expression d'aucune opinion, quelle qu'elle soit, sur le statut juridique d'un pays ou d'un territoire, d'une ville ou d'une région, ou de ses autorités, ou encore sur la délimitation de ses frontières ou de ses limites.

(groupe de travail 3, présidence : Royaume-Uni). Leurs rapports exhaustifs constituent la trame essentielle du présent rapport.

A partir de ces travaux, le rapport fournit une évaluation de la mise en œuvre des recommandations existantes (Partie I), donne des informations sur l'effort d'extension géographique du programme du GAFI contre le blanchiment des capitaux (Partie II), et propose des orientations pour organiser le suivi du GAFI-2 (Partie III).

I EVALUATION DE LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS EXISTANTES ET RENFORCEMENTS APPORTES

A - QUESTIONS JURIDIQUES

En ce qui concerne l'entraide judiciaire, le groupe a évalué la mise en œuvre des recommandations 4 à 8 et 32 à 40 du GAFI, et a réfléchi aux recommandations susceptibles d'être renforcées.

Le groupe a été tout particulièrement soucieux de voir appliquer les recommandations de manière à développer au maximum la coopération dans les cas de blanchiment de capitaux.

1 - Vue d'ensemble de la mise en œuvre des recommandations

Une grille de surveillance des problèmes juridiques a été établie sur la base des réponses des participants à un questionnaire normalisé. Les participants ont également remis un exposé présentant le degré de mise en œuvre des recommandations. Ils ont aussi été invités à indiquer de quelle façon les différences d'appréciation du champ de l'infraction de blanchiment de capitaux sont susceptibles d'affecter l'entraide judiciaire.

Tous les pays membres du GAFI-1 ont répondu au questionnaire et fourni la grille d'évaluation de mise en œuvre des recommandations.

Tous les nouveaux pays et territoires membres du GAFI ont également répondu. Le groupe d'action a toutefois remarqué que la présentation de la grille d'évaluation a partiellement induit un certain manque de fiabilité de la mesure des progrès accomplis, faute d'harmonisation entre les réponses des différents pays.

Il est néanmoins encourageant de constater que la plupart de ces réponses sont positives (A : mesure déjà appliquée ou B : mesure qui sera prochainement appliquée) et que rares ont été les réponses "C" (mesure dont l'application n'est pas envisagée).

La majorité des membres du GAFI-1 ont pour l'essentiel appliqué toute la série de recommandations du GAFI applicables aux questions juridiques. La plupart des pays ont adopté des mesures législatives ou pris d'autres initiatives en 1990 qui les font entrer dans la catégorie des pays appliquant l'essentiel des recommandations. Plusieurs des nouveaux membres ont fait de même, ce qui est encourageant.

Dans un petit nombre de pays, l'étude des meilleures modalités d'application est toujours en cours et aucune mesure législative ou d'un autre ordre n'a encore été prise à cet effet.

2 - Moyens susceptibles de faciliter l'application de certaines recommandations

Le GAFI a réfléchi aux moyens qui permettraient de surmonter les obstacles à une coopération internationale pleinement efficace. Il a étudié les améliorations à apporter aux législations nationales, comme y invitent les recommandations 4 à 8, de manière à faciliter l'entraide judiciaire (recommandations 32 à 40).

Le GAFI a été créé en vertu du principe selon lequel seule la coopération internationale permet de réaliser de réels progrès dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, en réduisant les obstacles qui

subsistent dans les législations nationales et leur incidence sur l'entraide internationale. Manifestement, des progrès restent à faire en ce sens.

Il a été convenu que les pays membres réviseraient périodiquement leurs législations et y introduiraient les modifications éventuellement requises pour tenir compte de l'évolution des méthodes de blanchiment de capitaux.

Le Groupe d'Action a décidé d'affiner ou d'élargir certaines recommandations existantes comme suit:

a) Recommandation 4 (Définition de l'infraction de blanchiment de capitaux).

Cette définition, fondée sur les dispositions de la Convention de Vienne, est un progrès important dans l'harmonisation des législations. Tous les participants qui ont répondu à la grille de surveillance satisfont, ou devraient bientôt satisfaire, aux conditions énoncées dans la recommandation 4.

b) Recommandation 5 (Qualification des infractions pénales).

La recommandation 5 prévoit que "chaque pays devrait envisager d'étendre l'infraction du blanchiment des capitaux issu du trafic des stupéfiants à d'autres infractions liées aux stupéfiants..." tout en indiquant également une autre approche qui consisterait à incriminer le blanchiment de capitaux se rapportant à toutes les infractions pénales graves ou à certaines d'entre elles.

Très peu de pays ont en fait adopté en matière de blanchiment des capitaux des mesures législatives spécifiques dans lesquelles la totalité ou la plupart des infractions graves sources de produits financiers sont considérées comme des infractions qualifiées. Deux documents internationaux qui recourent la recommandation 5 viennent toutefois d'être mis au point ou sont sur le point de l'être. Il s'agit de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et de la Proposition de directive des Communautés européennes relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, proposition sur laquelle une position commune s'est dégagée le 14 février 1991 et qui devrait aboutir dans un avenir proche.

La Convention du Conseil de l'Europe fait obligation aux parties contractantes d'adopter des mesures permettant de procéder à la confiscation des produits de toute infraction pénale. En ce qui concerne le blanchiment des capitaux, elle autorise les parties à déclarer que l'infraction de blanchiment de capitaux se limite à des infractions qualifiées.

La position commune arrêtée à propos de la Directive de la CEE prévoit que le blanchiment de capitaux englobera les infractions en matière de stupéfiants et les autres activités criminelles graves définies comme telles aux fins d'application de cette Directive par chaque État membre.

Étant donné le degré de généralisation du blanchiment de capitaux dans de nombreux secteurs d'activités illicites, rares sont les pays qui ont exprimé l'opinion émise lors du GAFI-1 selon laquelle seules les infractions en matière de stupéfiants devraient relever de la catégorie "infractions de blanchiment des capitaux". En conséquence, lors du GAFI-2 les participants ont progressé vers un consensus à ce sujet, bien qu'ils n'aient pu se mettre d'accord sur la qualification précise à retenir pour les infractions de blanchiment.

c) Recommandation 7 (Responsabilité pénale des sociétés)

La recommandation 7 prévoit que "... dans la mesure du possible, la responsabilité pénale des sociétés elles-mêmes, et non pas seulement celle de leurs salariés, devrait pouvoir être mise en cause". Ce point a suscité une longue discussion. Tous ont estimé que la notion de responsabilité pénale des sociétés, ou du moins la possibilité d'entreprendre des actions au civil ou de mettre en œuvre des procédures administratives rigoureuses, constitue une part importante de tout programme efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux. Près de la moitié des pays membres du GAFI n'ont pourtant pas de loi en matière de responsabilité pénale des sociétés, et un certain nombre de ces pays n'ont que des pouvoirs limités leur

permettant d'entreprendre des actions au civil ou de mettre en œuvre une procédure administrative en cas d'infractions pénales commises par les sociétés. Il a été observé que les règles constitutionnelles ou les principes fondamentaux du droit empêchent certains pays de prendre des sanctions pénales contre les sociétés. Dans d'autres pays, il n'existe aucune loi qui permette d'incriminer les agissements des sociétés. Tous les membres ont exprimé leur intention de continuer à étudier cette question dans un esprit constructif.

d) Recommandations 33 à 40 (Entraide judiciaire et autres formes de coopération)

La plupart des participants devraient être prochainement en mesure de s'accorder mutuellement une aide judiciaire en cas d'affaires internationales de blanchiment de capitaux. Mais l'amélioration de cette coopération passe avant tout par une adaptation des législations nationales.

La plupart des pays membres du GAFI ont mis au point une série de conventions bilatérales et multilatérales pour faciliter l'entraide judiciaire, comme les y invite la recommandation 34. D'une façon générale, l'Autriche préfère les accords multilatéraux. Le Japon n'a pas l'intention actuellement de développer les conventions bilatérales ou multilatérales mais observe en l'occurrence que la conclusion de conventions de ce type ne constitue pas un préalable à des opérations d'entraide judiciaire.

Les recommandations 37 et 38 (mesures obligatoires à ordonner dans le cadre de l'entraide judiciaire, notamment pour l'identification des produits d'une saisie dans le cadre d'une infraction en matière de stupéfiants) seront très largement appliquées par tous les États dans un proche avenir, ainsi que la recommandation 40 relative à l'extradition.

La question de la responsabilité pénale des sociétés et des différences de traitement des infractions pénales a provoqué une très longue discussion au cours de laquelle les participants ont exprimé leur crainte que la façon dont les pays appliquent les recommandations du GAFI ne fasse en réalité obstacle à l'entraide judiciaire dans les cas de blanchiment de capitaux et à la coopération dans les affaires connexes d'extradition et de confiscation.

Les différences de traitement des infractions pénales de blanchiment de capitaux créent très souvent des difficultés dans l'application des recommandations 32 à 38, ce qui rend encore plus nécessaire de disposer d'un système complet d'entraide judiciaire en matière de blanchiment et de confiscation des avoirs.

Dans un grand nombre de pays, l'application du principe de la double incrimination exclurait très vraisemblablement la possibilité d'extradition et d'entraide judiciaire dans les cas où la demande se rapporte à une infraction qui n'est pas considérée comme une infraction de blanchiment de capitaux dans le pays contacté. Du point de vue de plusieurs pays, ce résultat fournit une autre raison d'adopter une définition légale des infractions de blanchiment de capitaux de façon à y inclure une large gamme d'infractions ou la totalité des infractions pénales graves.

Il a été également signalé que dans nombre de pays l'auteur d'une infraction pénale ne peut être poursuivi au chef de blanchiment des produits de cette infraction. Dans toute la mesure du possible, les approches différentes de la responsabilité de l'auteur de l'infraction ne devraient pas empêcher la fourniture d'assistance.

D'autre part, les différences d'appréciation de la responsabilité des sociétés n'affecteraient l'entraide judiciaire que dans un petit nombre de pays. Les participants ont estimé qu'un pays qui ne dispose pas d'une législation en matière de responsabilité pénale des sociétés doit s'efforcer d'honorer une demande d'assistance dans le cas où le pays requérant poursuit une société au chef de blanchiment de capitaux, en recourant par exemple aux procédures civiles ou administratives prévues par sa législation nationale.

Pour finir, il a été noté que, en ce qui concerne les différentes formes de coopération dans les affaires pénales (entraide judiciaire, extradition, confiscation des avoirs etc.) les différents critères de double incrimination sont susceptibles d'évoluer au niveau des dispositions nationales ou internationales ou de la jurisprudence, en fonction de l'objet et des fins de chaque type spécifique de coopération.

Aux fins d'entraide judiciaire, les participants ont estimé que leurs pays devraient faire preuve d'une certaine souplesse en ce qui concerne le problème de la double incrimination. Les difficultés rencontrées dans la pratique ne devraient pas affecter leur volonté de mettre en œuvre l'entraide judiciaire (indépendamment du problème de l'extradition).

Dans la mesure où la double incrimination est envisagée comme une solution susceptible de faciliter l'entraide judiciaire et la coopération, l'harmonisation de législations nationales constituera probablement le moyen le plus sûr d'y parvenir dans le long terme. A court terme, ce sont vraisemblablement les conventions bilatérales et multilatérales qui seront les plus faciles à réaliser.

e) La recommandation 39 et le partage international des avoirs confisqués

La recommandation 39 encourage à prendre des mesures visant à coordonner les procédures de saisie et de confiscation, celles-ci pouvant inclure le partage des avoirs confisqués. En réalité, il y a eu très peu de cas de partage d'avoirs confisqués dans les affaires internationales de blanchiment de capitaux. Ceci résulte peut-être, entre autres raisons, du fait qu'il est difficile de déterminer la part "équitable" qu'il convient d'accorder aux autres pays. Par ailleurs, les règles de la comptabilité publique sont peut-être de nature à décourager ce type de mesure.

Les modalités aptes à faciliter la mise en œuvre de la recommandation 39, en ce qui concerne le partage des avoirs confisqués, restent à l'ordre du jour des prochaines discussions du GAFI.

B RENFORCEMENT DU ROLE DU SYSTEME FINANCIER ET INTENSIFICATION DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

Le Groupe a procédé à une évaluation de la mise en œuvre des recommandations 9 à 32. Des avancées importantes ont été constatées dans la mise en application de la plupart d'entre elles, mais certains pays participants devraient encore consacrer des efforts importants à la poursuite et à l'achèvement de ce processus au cours des mois et des années à venir (section 1).

Les blanchisseurs de capitaux s'adressent de plus en plus à des institutions financières non traditionnelles, ou à d'autres activités ou professions, pour convertir les produits de leurs activités illicites en fonds d'apparence légitime, du fait que les pays ont renforcé leurs contrôles sur les institutions financières ou les professions traditionnelles. Des mesures doivent être prises pour faire face à cette situation, conformément aux orientations indiquées à la section 2 a) et il s'avère indispensable de mettre à jour régulièrement et avec précision la connaissance des nouvelles pratiques adoptées en matière de blanchiment de capitaux.

Les relations avec les pays qui n'appliquent pas ou insuffisamment les recommandations du GAFI requièrent des échanges réguliers d'informations entre autorités chargées de la détection et de la répression (section 2 b).

Les systèmes administratifs de détection des opérations de blanchiment sont estimés parvenir à de meilleurs résultats quand ils s'attachent au contrôle des mouvements de fonds aux frontières que lorsqu'ils consistent à contrôler tous les mouvements de devises (section 2 c).

D'une manière générale, il est indispensable qu'une coopération plus large s'instaure entre toutes les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment. Des progrès importants doivent encore être réalisés à tous les niveaux en matière d'échanges d'informations (section 2 d).

1 - Analyse globale de la mise en œuvre des recommandations

Comme pour les questions juridiques, une grille de surveillance a été élaborée à partir des réponses volontaires apportées par les pays à un questionnaire qui leur a été soumis. Il s'agit d'un indicateur utile, qui

ne constitue toutefois qu'une première tentative d'analyse globale du degré de mise en œuvre des recommandations, toutes les réponses n'ayant pas été harmonisées. Une surveillance plus efficace ne pourra être réalisée qu'à partir d'un examen détaillé de la situation de chaque pays, tel qu'il est proposé dans la Partie III. Pour l'heure, en raison d'un certain manque de fiabilité des réponses, le Groupe a pensé que la publication de cette grille serait prématurée.

Pour évaluer le degré de mise en œuvre des recommandations 9 à 32 (renforcement du rôle du système financier et intensification de la coopération administrative internationale), il convient de s'attacher plus particulièrement aux réponses apportées par les 16 membres du GAFI-1 et d'observer que seules 18 recommandations sur 24 se prêtent à l'analyse, les 6 autres appelant un examen plus approfondi (nos 11, 23, 24, 30, 31) ou une autre approche (recommandation n° 19).

Il est très encourageant de constater qu'un an après qu'aient été rédigées les recommandations du GAFI-1, la grande majorité des réponses apportées par les membres du GAFI-1 à la grille de surveillance sont positives, la moitié environ correspondant à des mesures "déjà mises en place" (a) et près de l'autre moitié à des mesures qui seront "bientôt mises en œuvre" (b), au plus tard au 1er janvier 1993 dans la plupart des cas.

Un autre élément intéressant est que la plupart des réponses négatives ne concernent que trois recommandations (nos 21, 23 et 24) qui sont considérées comme difficiles à mettre en œuvre par la plupart des pays et qui font l'objet d'une étude plus approfondie dans le présent rapport.

Il convient également de noter que la directive communautaire qui sera approuvée d'ici le milieu de cette année et mise en œuvre avant le 1er janvier 1993, applique 15 des recommandations, les autres recommandations (21 à 25, 30 à 32) ne relevant pas des objectifs de la directive ou ne trouvant pas à s'appliquer dans les pays membres de la Communauté (Rec. 19).

En résumé, la mise en œuvre des recommandations 9 à 32 apparaît déjà réellement satisfaisante en ce qui concerne les membres du GAFI-1 et, d'ici la fin de l'année 1992, il ne devrait demeurer que peu de cas de non-application de ces recommandations.

En ce qui concerne les pays qui ont participé au GAFI-2 avant de devenir des "membres officiels", certains ont éprouvé des difficultés à fournir un rapport détaillé, mais la majorité d'entre eux s'est conformée à cette procédure et la plupart des réponses ont fait état d'un degré élevé de mise en œuvre des recommandations.

2 - Méthodes permettant de faciliter la mise en œuvre de certaines recommandations

Les autorités chargées de l'application des lois dans les pays participants au GAFI, ainsi que des représentants d'Interpol et du Conseil de Coopération Douanière, ont été invités, lors d'une réunion le 15 mars dernier, à faire état de leur expérience à propos des nouvelles pratiques de blanchiment des capitaux auxquelles ils sont confrontés, des pays ou des zones qui n'appliquent pas ou insuffisamment les recommandations du GAFI, et des procédures de coopération qu'ils ont instaurées entre eux.

Leurs discussions ont permis d'élaborer certaines méthodes destinées à faciliter la mise en œuvre des recommandations 11, 21/22, 23/24, 31, 32.

a) Nouvelles pratiques en matière de blanchiment des capitaux et mise en œuvre de la recommandation 11 :

Étant donné que les pays ont sensiblement renforcé leur contrôle sur les institutions financières de dépôt, les spécialistes du blanchiment des capitaux s'adressent de plus en plus souvent à d'autres institutions financières ou à des professions et établissements qui manipulent des montants importants d'espèces, afin de convertir en fonds d'apparence légitime les produits de leurs activités illégales. Il a été constaté qu'en ce qui concerne ces autres institutions financières et professions, certaines mesures ont déjà été prises.

Aujourd'hui, les institutions financières non-traditionnelles, ou d'autres établissements ou professions, se trouvent impliqués de plus en plus souvent, voire dans la majorité des cas, dans des affaires de blanchiment de capitaux, si l'on en juge d'après le nombre de saisies rapportées dans certains pays.²

Les institutions financières non-traditionnelles ou certaines professions fournissent des services apparentés aux services bancaires et risquent, dès lors, d'être utilisées pour le blanchiment de capitaux, comme le sont les institutions financières ou certaines professions traditionnelles, tout en n'étant pas soumises aux réglementations et contrôles rigoureux qui s'appliquent à ces dernières.

Afin de faciliter une plus large application de la réglementation élaborée pour lutter contre le blanchiment de capitaux, un rapport présentant une typologie des pratiques de blanchiment utilisant des institutions financières ou des professions non-traditionnelles a été préparé par les services douaniers américains, sur la base des informations recueillies sur des cas précis et communiquées par les autorités compétentes des États-Unis, du Royaume-Uni et de Hong-Kong.

Partageant le point de vue des spécialistes des services de détection et de répression, le Groupe a fait clairement savoir que le GAFI ne devait pas tenter d'établir une liste unique et exhaustive de toutes les institutions financières et professions non-traditionnelles éventuellement impliquées dans des pratiques de blanchiment de capitaux, mais s'efforcer d'aborder le problème globalement, en indiquant à titre d'exemple certaines professions ou institutions à haut risque, susceptibles d'être utilisées lors de l'étape "placement d'espèces" du processus de blanchiment.

Ces professions libérales ou institutions peuvent être classées en quatre grandes catégories, à savoir :

1 - les organismes dont la fonction essentielle est de fournir une forme de services financiers mais qui, du moins dans certains pays membres du GAFI, demeurent en dehors du champ d'application des réglementations applicables au secteur financier. Par exemple : les bureaux de change, les services d'encaissement de chèques et les services de transfert de fonds, y compris ceux fournis par l'intermédiaire de correspondants n'appartenant pas au secteur bancaire officiel.

2 - les organismes dont l'objet essentiel est d'offrir différentes formes de jeux de hasard. Par exemple : casinos, loteries et différents jeux faisant appel à la chance.

3 - les organismes dont la fonction principale est de vendre et d'acheter des articles à valeur élevée. Par exemple : les courtiers en pierres et métaux précieux, les salles de ventes aux enchères, les agents immobiliers ; les vendeurs d'automobiles, d'aéronefs et de navires.

4 - Les professions qui, dans le cadre de leurs activités habituelles, proposent, dans certains pays, des services financiers à leurs clients. On citera, par exemple, les avocats, les experts-comptables, les notaires et certaines agences de voyage.

² Les pays participant au GAFI ont signalé de nombreux cas d'utilisation par les "blanchisseurs" des systèmes non-traditionnels. Ces cas incluent notamment : a) le dépôt auprès de bureaux de change d'espèces provenant de la vente de crack de cocaïne, le transfert à l'étranger de fonds contre des dollars américains, la collecte de fonds à l'étranger en dollars américains ; b) l'utilisation d'espèces provenant de la vente de stupéfiants pour acheter des jetons dans un casino, le rapatriement des produits sous forme de "gains" par le biais d'une contremarque de casino, le dépôt de contremarques sur un compte bancaire au titre des "gains" ; c) l'utilisation d'espèces provenant de la drogue pour acheter des armes à feu de collection et des œuvres d'art dans des salles des ventes ou auprès de particuliers à l'étranger ; le rapatriement et la vente de biens par l'intermédiaire de salles des ventes nationales, le transfert de fonds à l'étranger puis le rapatriement pour l'achat de biens immobiliers ; d) l'acceptation par un avocat d'espèces provenant de la drogue remises par un client trafiquant, le placement des fonds sur un compte de fiducie auprès de cet avocat, l'utilisation des fonds du compte pour l'achat au nom de l'avocat de biens immobiliers pour le compte de son client trafiquant de drogue. Il existe une multitude de variantes de ce type de pratiques.

Cette typologie devrait faciliter la mise en œuvre de la recommandation 11 avec le degré de souplesse qui s'impose d'un pays à l'autre, compte tenu des différences dans la manière dont sont utilisées les espèces et dans les fonctions propres à chaque profession.

En dehors du secteur financier officiel, les professions qui fournissent l'un des services financiers énumérés dans l'annexe de la seconde Directive sur la coordination des activités bancaires élaborée par la Communauté européenne, ainsi que le secteur de l'assurance-vie devraient être soumis autant que possible aux recommandations 12 à 22 et 26 à 29. Toutefois, la recommandation 27 ne vise pas à obliger les pays membres à créer une autorité de contrôle pour chacune de ces professions. Chaque pays doit décider de la nature des réglementations ainsi que des moyens à mettre en place pour assurer le respect de ces recommandations. Le Groupe estime que les organismes visés au point 1 de la typologie, ainsi que les professions visées au point 4 relèvent de cette catégorie. Toutefois, en ce qui concerne les membres des professions libérales, le droit applicable au secret professionnel limite dans de nombreux pays la possibilité de mettre en œuvre certaines des recommandations.

Il est également fait appel à d'autres types d'activités ou de professions pour le placement d'espèces dans le processus du blanchiment des capitaux. Parmi celles-ci figurent notamment les organismes visés aux points 2 et 3 de la typologie, encore que leur rôle varie d'un pays à l'autre. Il se révélera extrêmement difficile pour les différents pays de veiller à l'observation systématique des recommandations du GAFI se rapportant à ces activités. Il existe toutefois des mesures qu'ils peuvent prendre pour renforcer la prise de conscience au sein de ces professions des dangers potentiels encourus et pour éviter qu'elles soient exploitées en vue d'opérations de blanchiment : ce sont notamment des entretiens avec les organisations professionnelles qui les représentent, la publication de notes d'information, en particulier sur la façon de détecter des transactions suspectes et, en ce qui concerne certaines professions désignées par chaque pays, la mise en œuvre des obligations en matière d'identification des clients et d'enregistrement des opérations dépassant un montant donné, ainsi que, dans la mesure du possible, la mise en application d'un système de déclaration des transactions suspectes.

Tout en présentant ces lignes directrices susceptibles de faciliter la mise en œuvre par les différents pays de la recommandation n° 11, le groupe a jugé opportun de ne rien ajouter aux recommandations 9 à 11, telles qu'elles sont actuellement rédigées, estimant que le blanchiment des capitaux est un processus évolutif et qu'un type d'activités donné ne couvre pas le même domaine d'un pays à l'autre. Dans cet esprit, l'accent a été mis sur la nécessité d'identifier et de mettre régulièrement à jour la liste des "activités/professions vulnérables", c'est-à-dire des activités ou des professions les plus sensibles au regard de leur utilisation illicite pour le blanchiment des capitaux, et de procéder à des échanges d'informations dans ce domaine. A cet effet, il a été suggéré qu'à l'avenir le GAFI se tienne informé de l'évolution des pratiques en matière de blanchiment et qu'il échange des informations sur les cas pratiques constatés.

b) Mise en œuvre des recommandations 21/22

Le Groupe a examiné avec attention l'intérêt qu'il y aurait à affiner les recommandations 21 (relations avec les pays qui n'appliquent pas ou trop peu ces recommandations) et 22 (application des recommandations aux succursales et filiales majoritaires situées à l'étranger).

Le Groupe a noté que l'une des manières de faciliter la mise en œuvre de la recommandation 21 serait de dresser une "liste noire" internationalement reconnue des pays qui n'appliquent pas ou trop peu les recommandations du GAFI. Il a estimé toutefois, tout comme les autorités chargées de l'application des lois, que le GAFI ne devrait pas, en l'état actuel des choses, tenter de publier une liste minimale commune. Chaque pays est en mesure de décider quels organismes doivent faire l'objet d'une attention spéciale, ceci notamment sur la base des réponses données par ses propres institutions financières, conformément à la recommandation 22. L'absence de toute liste de "paradis réglementaires" fait qu'il est cependant difficile, pour les institutions financières, de concentrer leur attention sur les opérations visées dans les recommandations 21 et 22.

Les zones géographiques où se développent - ou sont susceptibles de se développer- des opérations de blanchiment de capitaux sont dans certains cas bien connues et, en tout état de cause, peuvent être définies en fonction de certains critères, parmi lesquels on citera l'absence de toute disposition juridique faisant obligation aux organismes et professions de conserver des traces de l'identification de leurs clients ou des opérations réalisées, l'absence d'autorisation légale permettant aux autorités chargées de l'application de la loi d'avoir accès à ces documents, et l'impossibilité dans laquelle ces dernières se trouvent de communiquer ces éléments à leurs homologues étrangers.

c) Systèmes administratifs destinés à détecter les opérations de blanchiment de capitaux (recommandations 23 et 24)

Recommandation 23

Certains pays sont très favorables à la mise en œuvre de mesures destinées à détecter ou à surveiller les importants mouvements d'espèces aux frontières en vue de résoudre le problème du transport transfrontalier de fonds d'origine illicite, soit par l'application d'un système de déclaration obligatoire des mouvements, soit en procédant au gel éventuel des avoirs suspects,³ soit en recourant à tout autre moyen qui n'a pas pour effet de restreindre la liberté des mouvements de capitaux. D'autres pays ont souligné que l'information ainsi recueillie devait être utilisée uniquement pour combattre les pratiques de blanchiment. Ce problème devra faire l'objet d'un nouvel examen.

Recommandation 24

La grande majorité des pays participants continue à penser que la mise en œuvre d'un système consistant à déclarer toutes les transactions portant sur des montants importants de devises est d'application difficile. Ils estiment possible d'arriver à des résultats au moins équivalents en appliquant de façon correcte le système moins contraignant de déclaration des opérations suspectes. Les pays qui disposent d'un système de déclaration des opérations en espèces estiment que ce dispositif est un complément essentiel des déclarations des opérations suspectes.

d) Coopération entre les autorités chargées de faire appliquer la loi, en dehors du cadre de l'entraide judiciaire, et moyens d'améliorer les échanges bilatéraux (recommandations 31 et 32)

Les autorités judiciaires et administratives ont indiqué qu'elles sont parfois confrontées à des difficultés d'ordre juridique ou technique lorsqu'elles travaillent en coopération avec celles des autres pays, notamment pour des motifs de protection de la vie privée, de confidentialité des données ou de sensibilité de certains pays à l'égard des problèmes fiscaux. Il a été observé qu'un certain nombre d'accords internationaux fournissent déjà une base adéquate de coopération mais que, même dans les cas où ces accords existent, la coopération ne s'établit pas toujours de manière satisfaisante entre les administrations.

Les raisons de ces dysfonctionnements proviennent des manières différentes de qualifier les infractions (infraction sous-jacente), parfois de l'absence de relations personnelles avec les services homologues, ou encore du refus de répondre à des questions posées par un autre pays. L'ensemble de ces éléments entravent une coopération bilatérale efficace entre les administrations.

Des efforts soutenus devraient donc être déployés pour améliorer la coopération entre les autorités judiciaires et administratives afin de permettre une mise en œuvre plus efficace des recommandations 31 et 32. Il devrait être possible de disposer de "listes de contact" par l'intermédiaire notamment de l'UNIDCP

³ Cette manière de mettre en œuvre la recommandation 23 consisterait à appliquer des mesures en vertu desquelles les espèces, instruments monétaires, pierres/métaux précieux et autres biens meubles de valeur, destinés à être importés dans le pays ou exportés, pourraient être saisis ou confisqués par les autorités judiciaires/de police compétentes, dans l'attente de procédures d'enquête/de poursuites en vue du gel de ces biens, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de penser que ces biens constituent directement ou indirectement les produits d'une activité criminelle.

(Programme International de Contrôle de la Drogue des Nations Unies). Les pays devraient également se communiquer des informations en provenance des services de renseignement, soit dans le cadre d'une coopération officielle, soit de manière informelle, auquel cas ce type d'informations devrait être utilisé suivant des modalités à préciser.⁴

Il a été estimé que les autorités judiciaires et administratives ainsi que les experts compétents devraient se rencontrer de manière périodique afin d'échanger leurs points de vue sur les pratiques et les réseaux géographiques utilisés pour le blanchiment des capitaux. Le résultat de leurs travaux devrait être communiqué au GAFI.

Interpol et le Conseil de Coopération Douanière pourraient se voir confier une responsabilité particulière dans la collecte et la diffusion de ce type d'informations. En outre, pour permettre d'identifier plus facilement les réseaux géographiques spécialisés dans le blanchiment des capitaux, le FOPAC (Fonds provenant des Activités Criminelles), qui est un service d'Interpol chargé de collecter les données relatives aux produits des activités criminelles, pourrait fournir un cadre intéressant pour ce type d'échanges, en coopération avec le CCD.

En outre, Interpol et le CCD devraient procéder à des échanges d'informations sur les transactions, les personnes ou les sociétés suspectes. Ces informations devraient alors être communiquées aux membres de ces organisations sur leur demande, assorties du niveau de confidentialité nécessaire.

II EXTENSION GEOGRAPHIQUE DU PROGRAMME DU GAFI DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Les circuits de blanchiment de capitaux, du moins les plus importants, impliquent en général des opérations à l'échelle internationale, ce qui permet aux auteurs de telles opérations de tirer parti des différences entre pays au niveau des lois, des réglementations et de leur application.

Une opération de blanchiment peut se dérouler de la manière suivante : les fonds provenant d'activités illégales comme par exemple les produits de la vente de stupéfiants sont exportés des pays réglementés vers des pays non réglementés. Ils peuvent alors être placés par l'intermédiaire du système financier officiel de ces "paradis réglementaires". L'étape suivante consiste à réexporter ces fonds vers les pays réglementés offrant des opportunités sûres d'empilage et d'intégration, notamment sous forme de transferts électroniques. Il est évident que les systèmes financiers informels de ces "paradis réglementaires" posent aussi des problèmes.

Ce genre d'opérations de blanchiment, consistant à expédier des espèces à l'étranger, est probablement utilisé très fréquemment. Mais une fois que les espèces provenant du trafic de stupéfiants ont été placées auprès d'un établissement financier officiel, les "blanchisseurs" peuvent recourir à d'autres techniques pour transférer les fonds à l'étranger, en se servant de sociétés off-shore. Selon la technique de la "double facturation" par exemple : les marchandises peuvent être achetées, à des prix gonflés, par des sociétés appartenant à des "blanchisseurs" auprès d'une compagnie off-shore leur appartenant également. La différence entre le prix payé et la valeur réelle peut alors être déposée à l'étranger et versée à la société off-shore. Elle peut ensuite être rapatriée à volonté. Il existe de nombreuses variantes de cette technique de la "double facturation". Dans certains paradis réglementaires, il est facile de créer des sociétés-coquilles et de garder secret le nom de leurs propriétaires car ces pays cherchent à la fois à profiter des revenus provenant des licences et à fournir du travail aux sociétés résidentes.

⁴ Les informations communiquées aux autorités d'autres pays participants ne devraient être utilisées que dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et des enquêtes sur les infractions correspondantes et leur diffusion pourrait être assortie de restrictions. Dans la pratique, les échanges informels pourraient se révéler très utiles pour la mise en œuvre des recommandations 31 et 32.

Lorsque les capitaux sont rapatriés après avoir été blanchis à l'étranger, il est extrêmement difficile de détecter leur origine criminelle. Même lorsque c'est le cas, les différences qui existent au niveau des lois, des réglementations et de leur application réduisent de beaucoup l'efficacité des enquêtes et des mesures visant à faire appliquer la loi.

Ce raisonnement permet de comprendre pourquoi le programme du GAFI de lutte contre le blanchiment de capitaux doit être appliqué à l'échelle mondiale, et s'intéresser tout particulièrement aux relations avec les pays qui sont dotés d'un système financier très développé, mais n'appliquent pas ou insuffisamment les principes inscrits dans ce programme.

A - EXTENSION GEOGRAPHIQUE

A l'issue du Sommet de Houston, il a été recommandé que "tous les pays membres de l'OCDE et les pays dotés de places financières qui ont approuvé les recommandations du Groupe d'Action soient invités à participer aux réunions du GAFI" et que "tous les autres pays soient conviés à participer à la lutte contre le blanchiment de capitaux et à appliquer les recommandations du GAFI".

Pour que le programme soit appliqué à une plus grande échelle, il convient en premier lieu de présenter et d'expliquer les recommandations dans le monde entier et ce, afin d'obtenir des approbations officielles et, dans la mesure du possible, une application effective de ces recommandations au niveau international. Cette mobilisation générale contre le blanchiment de capitaux s'est faite dans trois grandes directions.

1 - Les pays de l'OCDE et les autres grandes places financières

a) Les neuf pays membre de l'OCDE qui n'avaient pas participé au GAFI-1 (Danemark, Finlande, Grèce, Islande, Irlande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Turquie) ont été conviés à participer au GAFI-2 à la condition qu'ils aient approuvé les recommandations existantes. Tous, sauf l'Islande, ont assisté aux réunions du GAFI-2, ce qui leur a permis de mieux comprendre quels étaient les enjeux des recommandations, et de bénéficier des expériences des autres pays dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Le 17 décembre une réunion a été spécialement consacrée à leur information.

A ce stade, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal et la Turquie ont adopté les recommandations du GAFI et sont donc devenus membres.

b) En outre, le GAFI a décidé d'inviter les trois plus grandes places et régions bancaires off-shore, à savoir Hong Kong, Singapour et le Golfe, à devenir membres du GAFI, aux mêmes conditions.

Hong Kong a assisté aux réunions du GAFI et y a participé activement. Il en a adopté les recommandations et est donc devenu membre. Il a d'ores et déjà pris d'importantes mesures pour mettre en application ces recommandations.

Afin de toucher bon nombre de places financières des pays du Golfe Persique, il a été décidé d'inviter le Conseil de Coopération du Golfe (composé de l'Arabie Saoudite, de Bahreïn, des Émirats Arabes Unis, d'Oman, de Qatar et du Koweït) à participer aux réunions, plutôt que d'inviter chaque pays de la région séparément. Un représentant du CCG a participé à une des réunions mais en raison de la situation dans la région, il ne lui a pas été possible, jusqu'à présent, de coordonner la prise d'une décision sur l'approbation des recommandations du GAFI par les différents membres du CCG. Le CCG sera invité aux prochaines réunions.

Singapour doit encore approuver les recommandations du GAFI-1 et accepter officiellement l'invitation. Quoiqu'il en soit, les discussions ont commencé et Singapour devrait être conduit à approuver les recommandations et à se joindre au groupe. Il est normal qu'une place financière aussi éminente participe aux efforts internationaux que déploient les membres du GAFI pour lutter contre le blanchiment. Les représentants de Singapour ont fait savoir récemment de manière officielle que leur pays avait l'intention de participer au Groupe, sur la même base que les autres membres.

2 - Autres places financières

Il a été clairement établi que certains pays ou territoires étaient particulièrement exposés au risque de blanchiment en raison de l'importance de leurs activités financières internationales, de leur situation géographique (territoires proches de pays qui sont d'importants centres de production, de transit ou de consommation de stupéfiants) ou, dans certains cas, du manque de réglementation qui caractérise leur système financier ou de l'implication, dans le passé, d'une ou de plusieurs de leurs institutions financières dans des opérations de blanchiment de capitaux. Des contacts ont été entrepris avec ces places financières par des membres du GAFI ayant des liens privilégiés avec elles ou proches d'elles géographiquement.

Certaines de ces places ont des liens avec des membres du GAFI. Les Pays-Bas ont confirmé que les recommandations qu'ils ont approuvées s'appliquaient également aux Antilles Néerlandaises et à Aruba et que ces territoires étaient placés sous leur entière responsabilité. Jersey, Guernesey et l'Île de Man sont des dépendances de la Couronne Britannique. Ces territoires ont tous adopté une législation visant à détecter, geler et confisquer les produits du trafic de stupéfiants, et ont incriminé le blanchiment des fonds en provenant. Guernesey et l'Île de Man ont approuvées les recommandations du GAFI et l'île de Jersey a confirmé qu'elle était fermement décidée à empêcher l'utilisation de son territoire par des "blanchisseurs".

Les contacts pris avec d'autres places financières ont donné les résultats suivants.

a) Les Îles Caïman, Montserrat, Anguilla, Les Îles Vierges Britanniques, les Îles Turks et Caicos et les Bermudes, qui sont toutes des dépendances britanniques, ont reçu les recommandations du GAFI et ont été invitées à les approuver. Elles ont été priées de donner le détail des mesures législatives ou autres qu'elles avaient prises ou avaient l'intention de prendre en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux. Elles ont toutes adopté des législations en vue de détecter, geler et confisquer les produits du trafic de stupéfiants, et ont incriminé le blanchiment de fonds en provenant. Leurs législations sont très proches de celle du Royaume-Uni. Elles ont confirmé, de manière générale, qu'elles soutenaient les recommandations du GAFI. Elles préparent actuellement des réponses détaillées sur les recommandations et étudient la nécessité de prendre des mesures administratives au regard de leurs budgets locaux et des contraintes financières.

b) Gibraltar - Les autorités de Gibraltar, qui est également une dépendance britannique, ont reçu le rapport du GAFI et ont été encouragées à suivre ses recommandations. Elles sont elles aussi en train de préparer des réponses détaillées où seront décrites les mesures législatives et administratives qu'elles ont déjà prises ou ont l'intention de prendre pour lutter contre le blanchiment de capitaux.

c) Le Liechtenstein - Le Liechtenstein est un État indépendant qui entretient une relation privilégiée avec la Suisse, fondée en grande partie sur des traités signés dans le domaine des douanes et de la politique monétaire. Toutefois il n'est pas placé sous la responsabilité de la Suisse en ce qui concerne la majorité des domaines d'action du GAFI. Le Liechtenstein considère qu'il applique d'ores et déjà une grande partie des recommandations du GAFI. Les autres seront pour la plupart mises en œuvre dans le cadre du projet de loi visant à incriminer le blanchiment, qui s'inspire de la législation suisse et qui sera discuté au parlement cette année.

d) Monaco - Monaco est un État indépendant qui entretient des relations privilégiées avec la France. Il finit actuellement d'élaborer un ensemble de textes, très proches des textes français, pour lutter contre le blanchiment de capitaux.

Le gouvernement de Monaco a annoncé officiellement son intention d'appliquer les recommandations du GAFI.

e) Andorre - Andorre est un territoire dont sont co-princes le Président de la République française et l'Évêque d'Urgell en Espagne. Le co-prince évêque a été officiellement informé des 40 recommandations par les autorités espagnoles qui lui ont offert de lui fournir les explications nécessaires. Répondant en cela à une demande du co-prince français, l'Évêque d'Urgell a accepté officiellement d'introduire ces recommandations dans la législation locale. Lors de leur mise en application, il conviendra de tenir compte

des spécificités du statut d'Andorre. Andorre a pris des mesures en vue d'appliquer les dispositions de la Convention de Vienne. Pour l'instant, la principauté ne dispose pas d'une réglementation bancaire suffisante et il n'existe pas d'autorité de contrôle des banques. Toutefois, les banques andorranes se sont dotées d'un code de conduite. Les recommandations du GAFI y seront appliquées en coopération avec les organismes andorrans compétents, avec l'aide des autorités françaises et, à la demande des autorités andorranes, avec celle des autorités espagnoles concernées.

Il convient de continuer à établir des contacts avec les places financières pour obtenir de celles qui ne l'ont pas encore fait qu'elles approuvent officiellement les recommandations, qu'elles contribuent à leur mise en œuvre si nécessaire, et qu'elles garantissent leur application effective. De plus, il sera peut-être nécessaire, ultérieurement, de procéder de la même façon pour d'autres places financières qui restent à identifier.

3 - Mobilisation au niveau régional

Afin d'appliquer le plus largement possible le programme du GAFI, d'autres pays ou territoires ont été ou vont être contactés dans le cadre d'un processus de mobilisation au niveau régional. Ce processus, lancé par le GAFI et entrepris par plusieurs pays ou organisations régionales, n'est qu'une première étape. Comme pour les places financières, l'objectif est d'évaluer où en est la lutte contre le blanchiment de capitaux, dans les différents pays ou territoires, d'obtenir aussi rapidement que possible que les recommandations soient approuvées par la majorité de ces pays et territoires, d'aider à mettre en œuvre les recommandations si nécessaire et de s'assurer qu'elles sont effectivement appliquées.

Cette première étape consiste à réunir certains membres du GAFI et la plupart ou tous les pays ou territoires de la région concernée. Au cours de ces réunions, le rapport du GAFI est présenté en détail (le secrétariat du GAFI l'a transmis en juin 1990 à tous les pays disposant d'une ambassade à Paris) et les pays et territoires de la région concernée expriment leur point de vue sur ce document.

Pour l'Asie, la rencontre a été organisée par le Japon, avec le concours de la Commission Économique et Sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique. Elle s'est tenue à Tokyo, du 13 au 15 février 1991. 45 pays ou territoires (voir liste en annexe) y ont envoyé des délégués. Il en est ressorti que le succès de la lutte contre le blanchiment de capitaux dépendait pour une très large part de l'harmonisation des programmes nationaux. Les participants ont appelé les pays et territoires concernés à approuver rapidement le rapport du GAFI.

En ce qui concerne les pays de l'Europe centrale et orientale, la réunion a été organisée par la Commission des Communautés Européennes, à Bruxelles le 4 mars 1991. La Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie et la Yougoslavie y ont délégué des représentants, et plusieurs membres du GAFI y ont participé. Tous se sont déclarés prêts à lutter contre le blanchiment de capitaux et ont convenu que leurs nouveaux systèmes financiers devraient dès le départ contenir une réglementation à cet effet. Certains pays ont toutefois émis des réserves quant à la déclaration des transactions suspectes, faisant valoir qu'il est nécessaire de bien préserver le secret bancaire pour obtenir la confiance de la population dans le nouveau système financier. En effet, il existait dans l'ancien système une obligation générale de déclarer toute activité suspecte. Les délégués encourageront leurs gouvernements à approuver aussi rapidement que possible les recommandations du GAFI.

Dès juin 1990, une réunion s'est tenue à Aruba pour les Caraïbes et les pays d'Amérique Centrale (voir liste en annexe). Les spécialistes ont bien accueilli le rapport du GAFI, ont ajouté quelques recommandations sur les problèmes spécifiques de la région et ont invité vivement leurs gouvernements respectifs à approuver et à mettre en œuvre le programme du GAFI. Une deuxième réunion devrait se tenir en juin 1991 à Kingston, Jamaïque, pour approuver officiellement le rapport du GAFI.

Une réunion pour l'Afrique (voir liste de pays participants en annexe) s'est tenue à Abidjan, Côte d'Ivoire, le 9 mai 1991, immédiatement après l'assemblée annuelle de la Banque Africaine de Développement. Lors de cette réunion, il est apparu clairement qu'il était dans l'intérêt de tous les pays africains de participer à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les participants ont réservé un accueil

positif aux recommandations du GAFI et les soumettront à leurs gouvernements en vue d'obtenir leur approbation.

Une rencontre réunissant des pays d'Amérique Latine, organisée à l'initiative des États-Unis sous les auspices de l'Organisation des États Américains, aura lieu à Washington du 21 au 24 mai 1991.

Ce processus de mobilisation régionale devra être poursuivi dans le futur, d'une manière souple, dans le but de parvenir dans toute la mesure du possible à une application du programme du GAFI à l'échelle mondiale. Pour ce faire, le rapport devra être approuvé officiellement et il conviendra de mettre en œuvre des procédures de suivi permettant de s'assurer qu'il est effectivement appliqué. Il sera probablement nécessaire de fournir une assistance technique à de nombreux pays.

B - MESURES CONCERNANT LES PAYS QUI NE COOPERENT PAS AVEC LE GAFI

1 - Cas des "paradis réglementaires" et des pays et territoires non coopératifs et mesures existantes les concernant

Dans le rapport du GAFI de l'année dernière, le problème du traitement à accorder aux pays qui ne disposent pas de mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux ou qui disposent de mesures insuffisantes a été abordé dans les recommandations 21 (attention particulière accordée par les institutions financières aux transactions et relations commerciales avec des personnes installées dans les "paradis réglementaires"), 22 (extension des principes de surveillance applicables aux institutions financières ainsi qu'à leurs filiales et succursales situées à l'étranger) et 23 (détection ou contrôle des liquidités aux frontières).

De façon générale, il était admis que plus le programme du GAFI aurait d'extension géographique, plus il serait facile de mettre en œuvre les mesures concernant les pays et les territoires que ne coopèrent pas à son action. Pour pouvoir appliquer de façon satisfaisante la recommandation 21, par exemple, les institutions financières auraient besoin de savoir quels sont les pays ou territoires qui relèvent de la catégorie des "paradis réglementaires" afin de concentrer leur vigilance sur un petit nombre de transactions et d'opérations commerciales.

Durant le processus d'extension géographique de ces recommandations, il est apparu clairement que certains pays ou territoires pouvaient éprouver des réticences à se joindre à l'effort international de lutte contre le blanchiment des capitaux. Les motifs d'une telle réticence sont en général faciles à comprendre. Certaines autorités nationales désireuses d'établir une activité de services financiers comme source supplémentaire de revenus pour leurs finances (en vendant les autorisations nécessaires à l'installation de sociétés-coquilles et à l'ouverture de banques), ou dans le but de créer des emplois pour leur population, utilisent l'absence de réglementation comme avantage concurrentiel. En outre, l'application de sanctions contre le blanchiment de capitaux entraîne des coûts administratifs. Les "paradis réglementaires" peuvent être animés du désir d'augmenter les recettes budgétaires, d'obtenir un avantage commercial pour leurs activités de services financiers ou d'éviter des charges supplémentaires, ou de ces trois raisons à la fois. Enfin, on ne peut exclure, dans certains cas extrêmes, que des gouvernements coopèrent avec leurs institutions financières à des opérations de blanchiment des capitaux illicites à grande échelle.

Toutes ces différentes motivations, qui conduisent à refuser d'appliquer des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux, reflètent clairement une vue à court terme : en effet, une fois détectée, une opération de blanchiment de capitaux met en danger l'ensemble des institutions financières de ces pays et territoires, à raison de la perte de crédibilité et de confiance qui en résulte.

C'est pourquoi le problème des "paradis réglementaires" et des pays et territoires qui ne coopèrent pas à la lutte contre le blanchiment des capitaux demeure crucial et mérite une attention particulière.

2 - Mesures complémentaires

Certains pays et territoires qui ne participent pas à cette lutte peuvent d'ores et déjà être identifiés, en particulier ceux qui ont refusé de répondre à des demandes d'assistance, à l'occasion d'enquêtes sur les opérations de blanchiment des capitaux illicites. Le GAFI a consacré une réunion spéciale à un échange de vues sur cette question (cf. I-B 2b) : il a été convenu qu'aucune "liste noire" de pays ou d'autorités qui ne participent pas à la lutte ne serait établie, et que les échanges de vues serviraient principalement, à ce stade, à soutenir les efforts nationaux de lutte contre le blanchiment des capitaux. Afin d'amener ces pays à adopter un comportement plus coopératif, il a été estimé qu'à ce stade, une pression publique émanant des autres pays serait suffisante ; cependant, les membres du GAFI peuvent décider d'aller plus loin à titre individuel, à condition d'en informer le Groupe d'Action.

La pression publique peut s'exercer de manière "douce", par la publication d'une "liste blanche" des pays et territoires qui mettent en œuvre les recommandations du GAFI et qui peuvent donc être considérés comme participant pleinement à l'effort international contre le blanchiment des capitaux illicites. Une telle publication faciliterait également les efforts nationaux pour détecter les transactions suspectes. Toutefois, il est apparu prématuré d'établir une liste définitive des pays qui appliquent de façon satisfaisante les recommandations du GAFI. Ce type de procédure ne peut être envisagée avant que tous les pays n'aient eu le temps de mettre en œuvre le programme du GAFI - en vertu du processus de mobilisation géographique décrit ci-dessus - et avant que le degré et la qualité de cette mise en œuvre n'aient été examinés en profondeur dans le cadre de la procédure d'évaluation décrite dans la partie III-A. De plus, bien qu'une faible majorité des membres du Groupe d'Action soit favorable à cette solution "douce", il n'existe pas encore pour le moment de consensus sur ce point.

Si une pression publique soutenue des autres pays se révélait insuffisante, des mesures complémentaires devraient être envisagées dans l'avenir.

Plusieurs types de mesures ont été mentionnés. Par exemple, une amélioration de la mise en œuvre de la recommandation 21 pourrait être étudiée, afin de soumettre tous les transferts et règlements vers ces pays à un examen spécifique qui, au minimum, augmenterait le coût des transactions avec ces pays et compenserait ainsi les avantages commerciaux offerts par les institutions financières situées dans les pays et territoires qui ne coopèrent pas avec le GAFI. Une déclaration systématique de ces transferts et règlements aux autorités compétentes peut également être envisagée. L'efficacité de ces mesures serait bien sûr supérieure si elles étaient adoptées et appliquées de façon coordonnée dans le cadre du GAFI.

III LE SUIVI DU GAFI-2

Le groupe a discuté des dispositions susceptibles d'assurer une mise en œuvre complète de son programme. Un consensus s'est dégagé sur le maintien, pour le moment, du groupe tel qu'il est, dans le but de mener à bien quatre tâches ainsi définies :

1 - Obtenir de tous ses membres une auto-évaluation et une évaluation mutuelle (contrôle et surveillance) en ce qui concerne l'adoption et la mise en œuvre des recommandations du GAFI ;

2 - Instaurer la coordination et la supervision des efforts visant à inciter les pays non-membres à adopter et à mettre en œuvre les recommandations du GAFI ;

3 - Élaborer d'autres recommandations et évaluations de nouvelles mesures, tout en constituant un forum où sera examinée l'évolution des techniques de blanchiment de l'argent au plan national et international, et où s'échangeront des renseignements sur les techniques de détection et de répression visant à lutter contre le blanchiment ;

4 - Être prêt à faciliter la coopération entre les organisations chargées de la lutte contre le blanchiment des capitaux, ainsi qu'entre pays ou territoires.

A - LE RÔLE DU GAFI DANS L'AVENIR

1 - Procédure à adopter pour les évaluations futures

a) Évaluation des pays membres du GAFI

Les procédures adoptées cette année pour évaluer la mise en œuvre des recommandations dans les pays membres du Groupe d'Action Financière ont permis de définir les méthodes d'examen pour l'avenir.

L'objectif prioritaire dans le futur devra être le maintien du caractère informel que le GAFI a donné à son action, afin d'éviter d'entrer dans un système bureaucratique rigide. La procédure pourrait consister à demander chaque année aux membres du GAFI de répondre à un questionnaire normalisé portant sur le degré de mise en œuvre des recommandations du Groupe. Il serait possible d'utiliser des grilles de surveillance, à condition que la manière de les compléter ait fait l'objet d'une harmonisation de sorte que les réponses données par deux pays connaissant des situations identiques ne puissent être différentes ; les membres du GAFI seraient tenus de fournir des informations à l'appui de leurs réponses sur le degré de mise en œuvre des recommandations et sur les effets des mesures adoptées, et également d'expliquer la cohérence de la stratégie qu'ils ont choisie pour lutter contre le blanchiment de capitaux, compte tenu des caractéristiques propres à chacun d'entre eux. L'élaboration de grilles de surveillance plus détaillées, mettant l'accent sur les aspects essentiels des recommandations fondamentales, pourrait également être envisagée.

Un Secrétariat se chargerait de diffuser les réponses aux questionnaires à tous les membres du Groupe. Il y joindrait un résumé de chacune des réponses. Cette opération constituerait l'étape d'auto-évaluation de la procédure.

Les membres du GAFI se réuniraient ensuite, chaque année, pour examiner les réponses et débattre de toutes les difficultés mises en évidence. Certains membres du Groupe seraient désignés pour être soumis à examen selon les modalités définies dans un protocole agréé, l'examen étant effectué par certains autres membres du GAFI choisis selon des critères approuvés par l'ensemble du Groupe. L'objectif serait de soumettre à examen chacun des membres du GAFI avant la fin de 1996. Le GAFI choisirait chaque année les membres devant être soumis à examen l'année suivante. A moins qu'ils ne souhaitent être soumis à examen de manière anticipée, les membres du Groupe ne le seraient qu'au terme d'un délai de trois ans à compter du moment où ils ont approuvé les recommandations du GAFI-1, à moins que le Groupe n'en décide autrement dans des circonstances exceptionnelles. Chaque année, le Secrétariat rédigerait, sous le contrôle du GAFI, un rapport d'évaluation final qui compléterait la procédure d'évaluation mutuelle.

En principe, les rapports d'évaluation concernant chaque pays ne devraient pas être publiés ; en revanche, les résumés établis par le Secrétariat le seraient.

Il serait possible de débattre de questions touchant aux missions du Groupe au cours des réunions du GAFI. Aux réunions annuelles ordinaires, pourraient s'ajouter, avec l'approbation du GAFI, des réunions extraordinaires. Le GAFI pourrait également constituer des groupes de travail s'il le jugeait nécessaire.

b) Mobilisation et évaluation des pays ou territoires non-membres du GAFI

Les contacts avec les "autres places financières" et "zones régionales" mentionnées précédemment (cf. II-B sur l'extension géographique) pourraient être entretenus pour le moment dans les conditions énoncées ci-après : les contacts seront maintenus par certains membres du GAFI à titre individuel ou, le cas échéant, par des groupes de coordination composés de membres du GAFI et bénéficiant du soutien de la Présidence ou du Secrétariat. Les membres concernés du GAFI conserveront, le cas échéant, la responsabilité des territoires qui leur sont associés ou qui sont placés sous leur dépendance. Les membres du GAFI agissant à titre individuel ou, le cas échéant, les groupes de coordination régionaux maintiendront également le contact avec les places financières et les zones régionales non-membres du GAFI. Des rapports seront établis sur l'évolution de la situation dans les pays ou territoires concernés. Les réunions annuelles du GAFI offriront l'occasion de dresser le bilan des progrès accomplis et d'examiner les solutions possibles à tous les problèmes posés.

La fourniture d'une assistance technique sur demande, notamment en matière d'élaboration des lois et réglementations, d'adaptations des structures de contrôle des banques et des organismes officiels chargés de l'application des lois, constituera un élément important de la procédure d'évaluation. Cette assistance pourrait être fournie soit par les membres du Groupe, à titre individuel, soit par le Secrétariat, dans la limite des ressources mises à sa disposition.

Les pays non-membres du GAFI qui ont souscrit aux recommandations du GAFI-1 pourraient être associés à la procédure d'auto-évaluation et répondre au questionnaire en indiquant le degré de mise en œuvre des recommandations du GAFI. Ces pays seraient invités à participer aux réunions au cours desquelles leurs rapports d'évaluation seraient discutés.

2 - Autres missions

En plus de ses travaux d'évaluation mutuelle et d'auto-évaluation, de coordination et de supervision actuellement en cours, le GAFI devrait également suivre avec attention l'évolution des tendances en matière de blanchiment de capitaux et diffuser les informations relatives aux mesures de lutte législatives, financières ou coercitives. Les questions de portée régionale ou mondiale pourraient être débattues lors des réunions annuelles du GAFI et il pourrait s'attacher à élaborer de nouvelles recommandations si nécessaire.

Les réunions du GAFI fourniront également aux membres du Groupe l'occasion d'échanger des informations de manière informelle.

A cet égard, le GAFI ne saurait jouer le rôle d'intermédiaire officiel dans le cadre des échanges d'informations relatives aux opérations suspectes ou aux personnes et aux sociétés impliquées dans ces opérations (informations dites "sensibles") : l'échange d'informations "sensibles" ne pourra avoir lieu que dans un cadre bilatéral ou via les institutions multilatérales existantes, conformément aux recommandations du GAFI. Toutefois, si des difficultés devaient surgir à ce sujet, soit entre pays participant au Groupe, soit entre des membres du Groupe et des non-membres, les membres du GAFI auraient la possibilité de soumettre le litige au GAFI afin que celui-ci puisse trouver une solution acceptable par toutes les parties.

B - ORGANISATION

Le GAFI pourrait continuer pour le moment de fonctionner comme un groupe ad hoc placé sous la responsabilité des ministres des Finances ou des autres autorités et ministres compétents. Il est souhaitable qu'il reste aussi adaptable et informel qu'il l'est aujourd'hui. Il serait bon de réexaminer dans trois ans la question du maintien du GAFI, de son statut et de ses missions futures.

1 - Présidence

Le GAFI continuerait à se réunir sous la présidence d'un de ses membres. La présidence changerait tous les ans. Elle serait assurée par le même membre du 1er septembre au 31 août, le GAFI présentant un rapport annuel aux ministres ou aux autres autorités compétentes, ce qui lui permettrait de rendre compte de son action à une assemblée de ministres et aux autres réunions internationales qui se tiennent de mai à juillet. Le Président serait choisi par le Groupe, en prenant autant que possible en considération des critères de diversité géographique et la participation à des instances internationales différentes. Un groupe de coordination serait mis en place, qui réunirait les représentants de la Présidence, des Présidences de l'année précédente et de l'année suivante, et les responsables des groupes de travail éventuellement.

2 - Secrétariat

L'OCDE pourrait être invité à assurer le secrétariat du GAFI. Les critères de ce choix ont été les suivants : une expérience dans des domaines proches de ceux dont s'occupe le GAFI, un caractère pluridisciplinaire, et la compatibilité avec les objectifs du Groupe. L'OCDE a confirmé qu'il pouvait assurer le secrétariat d'un organisme comptant des pays non membres de son organisation. Le Groupe est également reconnaissant à l'UNIDCP qui a proposé de mettre à sa disposition les installations nécessaires au Secrétariat.

Le rôle de l'OCDE se limiterait à des fonctions de secrétariat : il recueillerait, coordonnerait et résumerait les réponses des membres du GAFI et assisterait la Présidence. Il pourrait mener des études en vue de préparer les décisions du GAFI mais ne pourrait en aucun cas intervenir dans des activités de détection et de répression.

La taille et le coût de ce secrétariat devraient être extrêmement limités, ce qui devrait représenter une dépense comprise entre 2 et 4 millions de francs par an. La répartition des charges entre les différents pays participant au Groupe pourrait être fondée sur la formule standard de calcul des contributions à l'OCDE. Les pays dont la situation s'y prête pourraient envisager de payer leur contribution à l'aide des fonds saisis dans le cadre d'opérations de blanchiment grâce à la coopération internationale.

3 - Adhésion de nouveaux membres

Il conviendrait de ne pas accepter de nouveaux membres afin de préserver l'efficacité du Groupe. Cependant les pays ayant cette année été invités à y participer, mais n'ayant pas approuvé ses recommandations, auraient encore la possibilité de devenir membres.

Des organisations internationales compétentes pourraient être invitées à participer aux réunions du Groupe en tant qu'observateurs, cette décision étant laissée à la Présidence. Les organismes concernés sont l'UNIDCP, le FMI, Interpol, le Conseil de Coopération Douanière, la Banque des Règlements Internationaux et ses comités, ainsi que le Conseil de l'Europe. Il serait également possible d'inviter des organisations régionales souhaitant participer à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

CONCLUSION

Les Ministres concernés ou les autres autorités compétentes des pays membres diffuseront ce rapport auprès de leurs Chefs d'État ou de Gouvernement respectifs. Leurs décisions ainsi que les autres directives émanant du Sommet des Chefs d'État ou de Gouvernement des sept pays les plus industrialisés seront déterminantes pour la poursuite de l'activité du Groupe d'Action.

Afin d'assurer le succès du programme du GAFI de lutte contre le blanchiment des capitaux illicites, il est essentiel d'obtenir une mobilisation importante dans les pays industriels et les pays et territoires dotés de centres financiers. Cela implique que les pays et territoires concernés qui ne l'ont pas encore fait mettent en œuvre les recommandations sans réserve ni retard. Cela suppose également la poursuite de l'effort de mobilisation vers l'extérieur lancé par le GAFI-2, ainsi que le renforcement d'actions communes vis-à-vis des pays ou territoires qui ne collaborent pas au programme, afin de s'assurer qu'aucun centre financier ne peut menacer l'efficacité de la lutte contre le trafic de la drogue et autres activités criminelles graves.

L'engagement politique en faveur de la lutte contre le blanchiment de capitaux, qui a permis l'élaboration d'un programme international de grande envergure contre le blanchiment des capitaux illicites en un temps record, ne permet aucun relâchement dans les efforts du Groupe d'Action avant que le succès de ce programme ne soit définitivement acquis. Ce succès apportera une contribution décisive à la lutte contre les activités criminelles et particulièrement contre le trafic de la drogue, et permettra de renforcer la solidité du système financier international.