

**GAFI-IV**

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

**RAPPORT ANNUEL  
1992-1993**

**le 29 juin 1993**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>RESUME</b> .....	Page 3
<b>INTRODUCTION</b> .....	Page 6
<b>I. SUIVI DES PROGRES DES MEMBRES DU GAFI DANS LA MISE EN OEUVRE DES QUARANTE RECOMMANDATIONS</b> .....	Page 7
(i) Auto-évaluation .....	Page 7
(ii) Bilan de la mise en oeuvre.....	Page 7
(iii) Evaluation mutuelle .....	Page 9
<b>II. SUIVI DE L'EVOLUTION DES TECHNIQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET PERFECTIONNEMENT DES RECOMMANDATIONS DU GAFI</b> .....	Page 19
- Examen de l'évolution des techniques de blanchiment : 1992-1993 .....	Page 19
- Perfectionnement des contre-mesures .....	Page 20
- Notes interprétatives .....	Page 20
- Sociétés écrans .....	Page 21
- Utilisation d'entreprises non financières pour le blanchiment de capitaux .....	Page 22
- Institutions financières non bancaires .....	Page 22
- Identification du client .....	Page 22
- Transferts électroniques de fonds .....	Page 22
<b>III. RELATIONS EXTERIEURES</b> .....	Page 24
(i) Diffusion du programme du GAFI .....	Page 24
(ii) Mise en oeuvre des recommandations du GAFI par les territoires dépendants, associés ou liés sous d'autres formes à des membres du GAFI .....	Page 26
- Coopération avec des organisations régionales et internationales .....	Page 27
<b>CONCLUSIONS</b> .....	Page 28

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

## **RAPPORT ANNUEL 1992-1993**

### **RESUME**

1. La quatrième session du Groupe d'action, présidée par l'Australie, a été de nouveau axée sur les trois priorités suivantes :

(i) suivre l'application par les membres du GAFI des quarante recommandations destinées à lutter contre le blanchiment de capitaux qui avaient été énoncées dans son premier rapport ;

(ii) se tenir au courant de l'évolution des méthodes de blanchiment de l'argent, et étudier des contre-mesures appropriées ;

(iii) mettre en oeuvre son programme de relations extérieures de manière à promouvoir une action mondiale contre le blanchiment de capitaux.

2. Le suivi de la mise en oeuvre des recommandations par les membres a été entrepris sur la base des procédures d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle, mises au point lors du cycle précédent. L'exercice annuel d'auto-évaluation a été affiné et permet désormais une analyse complète et objective du degré d'application des recommandations pour tous les membres. L'exercice 1992-1993 a montré que les membres réalisaient des progrès notables dans ce domaine. En particulier, presque tous les membres ont déjà criminalisé le blanchiment de l'argent lié aux stupéfiants, ou sont sur le point de le faire.

3. Les évaluations mutuelles des membres du GAFI, qui permettent un examen plus détaillé de mesures destinées à combattre le blanchiment de capitaux, sont en bonne voie. Le nombre d'évaluations a doublé en 1992-1993, et près de la moitié des juridictions membres du GAFI ont déjà été évaluées. Le présent rapport contient les résumés des huit évaluations effectuées au cours du GAFI-IV (Danemark, Etats-Unis, Belgique, Canada, Italie, Autriche, Luxembourg et Suisse). Le processus d'évaluation s'est révélé être un mécanisme de surveillance particulièrement efficace et profitable, non seulement au pays examiné, mais aussi à tous les membres. Il est prévu que les dernières évaluations soient réalisées d'ici la fin de 1994.

4. L'analyse en 1992-1993 de l'évolution des techniques de blanchiment de l'argent a confirmé la tendance à l'utilisation accrue d'institutions financières non bancaires à des fins de blanchiment. Il est apparu en outre que des entreprises extérieures au secteur financier étaient de plus en plus mises à contribution.

5. S'agissant de la mise au point de contre-mesures, il n'a pas été édicté de nouvelles recommandations au cours du GAFI-IV. Toutefois, des notes interprétatives ont été établies d'un commun accord, au sujet de la technique opérationnelle dite "livraison surveillée", et pour clarifier l'application de certaines recommandations existantes au secteur des assurances. Le GAFI a poursuivi ses travaux sur deux initiatives lancées lors des sessions précédentes : les mesures préventives dans le secteur financier non bancaire et les moyens de vérification pour les transferts de fonds via des systèmes de messagerie et de paiements électroniques. S'agissant de ce dernier domaine, le GAFI a noué une coopération fructueuse avec SWIFT, premier système international de transfert électronique de fonds, et des progrès notables ont été réalisés.

6. Deux autres initiatives ont été lancées durant cette session. Une étude de fond a été effectuée sur l'utilisation de sociétés écrans à des fins de blanchiment de l'argent. On s'emploie activement à définir les moyens d'appliquer la recommandation 13 (qui demande aux institutions financières de prendre des mesures raisonnables pour obtenir des renseignements sur les bénéficiaires effectifs). Des travaux ont également commencé sur les mesures visant à combattre le blanchiment de l'argent par le truchement d'entreprises non financières. Ces deux initiatives seront poursuivies au cours du GAFI-V.

7. Dans le domaine des relations extérieures, le GAFI a intensifié ses efforts pour encourager les pays non membres à prendre des mesures efficaces contre le blanchiment de capitaux. Les programmes entrepris en 1992-1993 se sont traduits par des contacts avec des pays de tous les continents, l'accent étant mis sur les Caraïbes, l'Europe centrale et orientale et l'Asie.

8. Les membres du GAFI ont participé aux travaux du Groupe d'action financière des Caraïbes qui, en novembre 1992, a approuvé les recommandations du GAFI, et a décidé de mettre sur pied sa propre procédure pour en suivre l'application par ses membres. En ce qui concerne l'Europe centrale et orientale, le GAFI a organisé des séminaires à Budapest (avec la participation d'un certain nombre d'Etats de la région) et à Varsovie. Un séminaire pour les Etats d'Asie et du Pacifique a eu lieu lors de la réunion du GAFI de septembre 1992 à Sydney (Australie). Il a été suivi par un important symposium pour les pays d'Asie qui s'est tenu à Singapour en avril de cette année. D'autres initiatives sont prévues dans différentes parties du monde en 1993-1994.

9. Dans l'exécution de sa mission de relations extérieures, le GAFI a travaillé en étroite collaboration avec d'autres organismes internationaux qui participent à la lutte contre le blanchiment de l'argent, notamment le Secrétariat du Commonwealth, le Conseil de l'Europe, le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), le Conseil de Coopération douanière et INTERPOL.

10. Au cours de sa session 1993-1994, qui sera présidée par le Royaume-Uni, le GAFI procédera au réexamen de son statut et de ses travaux futurs, qui avait été convenu lors du renouvellement de son mandat par les ministres en juin 1991. Toutefois, il a déjà été décidé que le Groupe poursuivra ses activités au moins jusqu'à la fin de 1994, pour terminer les évaluations mutuelles des membres du GAFI.

11. Lors de sa réunion des 2 et 3 juin, le Conseil de l'OCDE au niveau des ministres a réaffirmé "qu'il importe de poursuivre une action de coopération globale pour combattre le blanchiment des capitaux". De plus, les ministres "se sont félicités des progrès substantiels réalisés par les membres du Groupe d'action financière dans la mise en oeuvre de contre-mesures efficaces dans leurs pays, et escomptent que celles-ci soient appliquées plus largement dans le secteur financier non bancaire."

## INTRODUCTION

12. Le Groupe d'action financière a été créé lors du Sommet économique du G7 qui s'est tenu à Paris en 1989, avec pour mission d'étudier des mesures destinées à combattre le blanchiment de l'argent. En avril 1990, il a publié un rapport contenant un programme de quarante recommandations. En juin 1991, à l'issue d'une seconde session d'activité du Groupe, les gouvernements membres ont décidé qu'il devrait poursuivre ses travaux pour une nouvelle période. Le Groupe d'action réunit vingt huit juridictions et organisations régionales, comprenant tous les pays de l'OCDE et d'autres grands centres financiers.

13. Succédant à la Suisse, l'Australie a présidé le Groupe d'action durant son quatrième cycle de travaux. Six séries de réunions ont été tenues en 1992-1993, la première a eu lieu à Sydney et les suivantes au siège de l'OCDE, à Paris. Comme convenu lors de la première session, la composition du GAFI n'a pas été élargie. Le Groupe d'action a continué de réunir des experts représentant un large éventail de corps d'administration, notamment les ministères des finances, de la justice et des affaires extérieures, les autorités chargées de la détection et de la répression, ainsi que les organismes de tutelle et de réglementation financières. Les réunions du Groupe ont également été suivies ponctuellement par des représentants du Conseil de l'Europe, du Conseil de coopération douanière, d'Interpol, du Fonds Monétaire International, de l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs, du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues et de la Banque Mondiale.

14. Outre les réunions plénières, le GAFI a poursuivi ses activités au sein de trois groupes de travail chargés respectivement des questions juridiques (Groupe de travail I, Président : l'Italie), des questions financières (Groupe de travail II, Président : les Pays-Bas et, pour la dernière partie de la session, la France) et de la politique de relations extérieures (Groupe de travail III, Président : les Etats-Unis). Les Groupes de travail I et II ont tenu à plusieurs reprises des réunions conjointes pour examiner les projets de rapports d'évaluation mutuelle de membres du GAFI ainsi que des questions d'intérêt mutuel.

15. Dans le cadre du renouvellement du mandat du GAFI, décidé en juin 1991, le Groupe d'action a axé ses travaux sur trois grands objectifs :

(i) évaluer les progrès réalisés par les membres du GAFI dans l'application des quarante recommandations pour la lutte contre le blanchiment de l'argent énoncées dans le premier rapport du GAFI ;

(ii) suivre l'évolution des techniques de blanchiment de capitaux, et perfectionner les contre-mesures en conséquence ;

(iii) mettre en oeuvre un programme de relations extérieures de manière à favoriser l'action internationale la plus large possible contre le blanchiment de capitaux.

## **I. SUIVI DES PROGRES DES MEMBRES DU GAFI DANS LA MISE EN OEUVRE DES QUARANTE RECOMMANDATIONS**

16. Le Groupe d'action évalue les résultats obtenus par ses membres grâce aux deux méthodes adoptées en 1991 : un exercice annuel d'auto-évaluation et un processus plus détaillé d'évaluation mutuelle, qui prévoit que chaque juridiction membre sera examinée une fois au cours de la période 1991-1994.

### (i) Auto-évaluation

17. Le processus d'auto-évaluation s'est poursuivi sur la base de questionnaires distincts concernant les recommandations juridiques et financières. Au vu des résultats de l'exercice 1991-1992, diverses améliorations ont été apportées au questionnaire de manière à obtenir des informations plus précises des membres, et à couvrir tous les aspects des recommandations. En particulier, le questionnaire relatif aux questions financières a été considérablement révisé pour permettre une évaluation plus précise du degré d'application des recommandations pertinentes dans les différents secteurs d'institutions financières non bancaires (valeurs mobilières, assurances, etc). Comme précédemment, les membres ont été invités à compléter les réponses aux questions par des notes appropriées. La plupart d'entre eux ont tiré parti de l'occasion qui leur était ainsi offerte.

18. Lorsque tous les membres ont rempli le questionnaire, le Secrétariat du GAFI a élaboré deux grilles de réponses indiquant l'état de la mise en oeuvre des recommandations pour l'ensemble des membres. Ces grilles ont ensuite été examinées par les groupes de travail respectifs. Même s'il subsiste inévitablement quelques différences dans l'interprétation de certaines questions, cet exercice donne lieu désormais à une analyse généralement objective des résultats de chaque membre.

### (ii) Bilan de la mise en oeuvre

#### (a) Questions juridiques

19. Il ressort des réponses au questionnaire que les membres ont fait des progrès substantiels dans la mise en place des mesures juridiques nécessaires, mais il y a encore à faire avant que tous les membres appliquent intégralement les recommandations.

20. Presque tous les membres ont désormais érigé le blanchiment de capitaux en infraction pénale, ou s'appêtent à le faire dans les douze mois à venir. De plus, alors que les résultats de l'enquête menée au cours du GAFI-III montraient qu'un très faible nombre de membres avaient incriminé le blanchiment de l'argent provenant de sources autres que le trafic de drogue, dix membres ont désormais introduit des mesures qui incriminent le blanchiment du produit de toute infraction grave ou de toute infraction qui génère un montant important de profits, et huit autres membres sont en passe de le faire. Outre les dix membres qui ont ratifié la Convention de Vienne, huit membres comptent le faire dans les douze mois à venir, et quatre autres ont partiellement mis en oeuvre ses dispositions.

21. Presque tous les membres disposent de lois prévoyant la confiscation des produits d'infractions pénales et des instruments utilisés. Pratiquement toutes ces lois permettent aux autorités opérationnelles de geler et de saisir les avoirs soumis à confiscation, et la plupart d'entre elles comportent des mesures destinées à identifier, à retrouver et à estimer les biens. En outre, trois membres du GAFI ont ratifié la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, qui entrera en vigueur le 1er septembre 1993. La majorité des membres européens du GAFI comptent ratifier la Convention au cours des douze mois à venir.

22. Il y a eu également des progrès encourageants dans la promotion de l'entraide judiciaire entre les membres en matière de blanchiment de l'argent. Dans la plupart des membres du GAFI, la législation nationale permet de conduire des enquêtes en coopération avec d'autres juridictions concernant le blanchiment de capitaux et la saisie/confiscation de biens. Presque tous ces membres ont effectué de telles enquêtes, encore que les statistiques ne soient généralement pas disponibles. De même, la grande majorité des membres du GAFI peuvent offrir une assistance judiciaire dans les affaires de blanchiment de l'argent de la drogue, soit en vertu de traités bilatéraux ou multilatéraux d'entraide judiciaire, soit en vertu de dispositions générales. Mais jusqu'alors, une minorité de membres a mis en place de tels dispositifs pour les affaires de blanchiment de capitaux provenant d'autres sources que le trafic de drogue.

(b) Questions financières

23. Des progrès constants ont également été observés dans la mise en oeuvre des recommandations financières, en particulier pour plusieurs gouvernements membres européens qui sont tenus de respecter les dispositions de la Directive communautaire sur le blanchiment de capitaux. Cependant, comme pour les recommandations juridiques, la conformité totale aux recommandations n'est pas encore réalisée. En particulier, il existe une disparité considérable entre le secteur bancaire et les institutions financières non bancaires quant au degré d'application des diverses recommandations.

24. La très grande majorité des membres applique entièrement ou partiellement les règles d'identification des clients et de conservation des documents, même si d'importantes exceptions subsistent, s'agissant en particulier des transactions fiduciaires, et de l'obligation faite aux institutions financières non bancaires de recueillir des informations sur l'identité véritable des personnes dans l'intérêt desquelles un compte est ouvert ou une transaction est effectuée.

25. Tandis qu'une majorité de gouvernements membres du GAFI demande aux banques de prêter une attention particulière aux opérations complexes, inhabituelles et importantes, seulement un quart d'entre eux obligent les institutions non bancaires à faire de même. La plupart des membres du GAFI autorisent ou obligent les institutions financières à déclarer rapidement leurs soupçons aux autorités compétentes, encore que beaucoup d'entre eux leur permettent d'avertir leurs clients. Dans les deux tiers environ des pays membres, les banques sont tenues d'accorder une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec les ressortissants de pays qui n'ont pas pris suffisamment de mesures pour combattre le blanchiment de capitaux. Dans une grande majorité de membres, les banques font en sorte que les principes préconisés par le GAFI soient étendus, entièrement ou partiellement, à leurs succursales et aux filiales majoritaires qu'elles détiennent à l'étranger. Les institutions financières non bancaires n'appliquent des mesures similaires que dans une minorité de pays membres.

26. La plupart des membres demandent aux banques d'élaborer des programmes spécifiques pour lutter contre le blanchiment de capitaux, et chez la majorité d'entre eux, les autorités de tutelle veillent à ce que les institutions contrôlées aient mis en place des programmes appropriés. Chez presque tous les membres, les autorités compétentes chargées de la surveillance des banques et des autres institutions financières collaborent avec les services opérationnelles dans les enquêtes et les poursuites ayant trait à des opérations de blanchiment de capitaux. Certains gouvernements membres ont désigné des autorités compétentes chargées de la mise en oeuvre des recommandations du GAFI au niveau des autres professions recevant des espèces. La moitié des membres ont déjà établi des directives pour aider les banques à détecter les comportements suspects. Certains membres en ont fait autant pour les institutions financières non bancaires. Une grande majorité de membres ont également pris des mesures pour éviter la prise de contrôle ou l'acquisition d'institutions financières par des criminels.

(iii) Evaluation mutuelle

27. Le processus d'évaluation mutuelle est aujourd'hui bien engagé. Le nombre des évaluations réalisées a doublé au cours de la session 1992-1993. Près de la moitié des juridictions membres du GAFI y ont déjà été soumises. Les procédures définies au cours du GAFI-III, qui prévoient des visites sur place par une équipe d'experts, suivies de l'établissement de rapports détaillés pour discussion et adoption par le GAFI, se sont révélées être un mécanisme de surveillance particulièrement efficace.

28. Les évaluations permettent une analyse approfondie des mesures prises contre le blanchiment de capitaux par les membres en cause, et elles mettent en évidence les améliorations susceptibles d'être apportées à leur système de lutte contre le blanchiment. Cette méthode assure une évaluation analytique cohérente de l'ensemble des membres du GAFI, tout en tenant compte des particularités de chaque membre (notamment l'ampleur et la nature du problème de blanchiment de capitaux, le stade de développement du système financier et l'état d'avancement du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux). Les rapports d'évaluation et les débats lors des réunions du GAFI ont été bénéfiques aux pays examinés comme à l'ensemble des membres.

29. Le GAFI-IV a effectué huit évaluations mutuelles (Danemark, Etats-Unis, Belgique, Canada, Italie, Autriche, Luxembourg et Suisse). Les résumés des rapports correspondants sont présentés ci-après.

Danemark

30. Le Danemark ne connaît pas de problème majeur en matière de consommation de drogue et ne figure pas non plus parmi les grands centres de blanchiment de capitaux. Néanmoins, les activités criminelles que l'on y constate, notamment la vente de drogue, engendrent forcément l'existence de profits criminels à l'intérieur du pays. Toutefois, les obligations de déclaration au fisc auxquelles sont soumises les banques danoises, ainsi que la lourde imposition des revenus du capital et du travail au Danemark, constituent des puissants facteurs de dissuasion pour les criminels résidents qui seraient tentés d'utiliser le système financier danois aux fins de blanchiment.

31. Le Danemark a adopté une attitude politique claire vis-à-vis de la philosophie du GAFI. Cependant, le Danemark n'a pas, jusqu'à présent, traité le blanchiment de capitaux comme un problème différent de celui des autres catégories de crimes graves. De plus, il n'existe pas d'agence danoise opérationnelle spécialisée dans la lutte contre le blanchiment d'argent. En l'absence de législation pénale incriminant spécifiquement le blanchiment de capitaux, ce sont les lois actuellement applicables à toute une série d'infractions de base, ainsi que les dispositions sur la confiscation, qui constituent le dispositif juridique auquel les autorités ont eu recours à diverses reprises pour sanctionner le blanchiment des produits du crime.

32. La majeure partie des obligations anti-blanchiment imposées au secteur financier est introduite dans la législation danoise par la loi 348 du 9 juin 1993 relative aux mesures de prévention du blanchiment. Cette loi met en oeuvre la Directive C.E. du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux.

33. Afin de prévenir le blanchiment, la législation oblige les institutions financières à adopter des mesures internes pour réglementer les procédures de contrôle et de communication, pour assurer la formation des employés et mettre au point des programmes de sensibilisation à leur intention. Les institutions financières devront demander une preuve d'identité à leurs clients au moment de l'établissement des relations d'affaires. Cette obligation s'appliquera également aux clients occasionnels pour toute transaction portant sur un montant égal ou supérieur à l'équivalent de 15 000 écus, ainsi que pour toute transaction effectuée pour le compte de tiers. Chaque fois qu'elles soupçonneront une transaction d'être liée au blanchiment de capitaux, les institutions financières

devront mener une enquête approfondie, et elles ne feront ensuite qu'une déclaration à la police que si il est impossible de prouver que ce soupçon n'est pas fondé. Les renseignements communiqués de bonne foi à la police par les banques et les institutions financières ne pourront pas être considérés comme une violation du secret susceptible d'engager la responsabilité de ces établissements.

34. L'application efficace et complète de la Directive de la C.E. est déterminante pour renforcer le dispositif danois de lutte contre le blanchiment. S'agissant des aspects à améliorer, il faudrait surtout mettre l'accent sur le rôle de l'Autorité de surveillance financière, qui devrait être clairement défini dans le processus anti-blanchiment. Alors que la mise en oeuvre de la Directive communautaire est assez détaillée en ce qui concerne les banques et les institutions financières de type classique, la question demeure de savoir comment empêcher l'utilisation des institutions financières non traditionnelles aux fins de blanchiment d'argent.

#### Etats-Unis

35. De tous les pays industrialisés, les Etats-Unis sont celui où le problème de la consommation de drogue et les problèmes sociaux qui en résultent sont les plus graves. Le blanchiment de capitaux se déroule sur une vaste échelle, et le blanchiment des profits du trafic de drogue a énormément augmenté depuis le début des années 1980. Toutefois, des sommes très importantes correspondant au produit des crimes non liées à la drogue sont aussi blanchies - au total presque autant, sinon plus que les fonds provenant de la drogue. La taille et la diversité du système financier des Etats-Unis sont aussi remarquables, ce qui complique la mission de lutte contre le blanchiment. L'importance du secteur financier informel, qui est dans une large mesure non réglementé, pose un problème particulier à cause de son utilisation croissante par les blanchisseurs.

36. Les Etats-Unis mettent en oeuvre un programme très énergique de lutte contre le blanchiment de capitaux. Leur stratégie repose sur une poursuite vigoureuse des délits de blanchiment, un effort intense en faveur de la prévention de l'utilisation des établissements financiers à des fins de blanchiment, avec une importance particulière donnée aux déclarations d'opérations en espèces de montant élevé, ainsi que des efforts déterminés pour situer, saisir et confisquer les produits de blanchiment de capitaux. Les Etats-Unis prennent aussi une part très active aux programmes bilatéraux et multilatéraux en la matière.

37. Les Etats-Unis disposent depuis 1970 d'une législation imposant des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Cette législation est révisée et mise à jour régulièrement pour répondre aux évolutions de la menace représentée par le blanchiment de l'argent. Le changement le plus récent réside dans une loi d'octobre 1992. Les éléments fondamentaux de la loi sont la loi sur le secret bancaire et la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Le premier texte qui s'applique à tous les établissements de dépôts et aux autres catégories d'activités précisées dans la loi, prévoit la déclaration des opérations importantes en espèces (obligatoire pour toutes les entreprises qu'elles appartiennent au secteur financier ou non), l'identification des clients et des règles de conservation des documents. Les institutions de dépôts sont aussi obligés de déclarer les transactions suspectes, et de mettre en oeuvre des programmes visant à assurer le respect des dispositions anti-blanchiment. Ces obligations sont maintenant étendues aux autres institutions. Le délit du blanchiment de capitaux est remarquable quant à la gamme très étendue des infractions de base qui sont définies dans la législation.

38. Les Etats-Unis respectent très largement les quarante recommandations du GAFI, le principal point faible concernant le secteur financier non-bancaire où l'application des mesures anti-blanchiment de capitaux est encore loin d'être complète. Il existe un cadre juridique anti-blanchiment dont on ne peut généralement que se louer. Tant les autorités des Etats-Unis que les principales institutions financières sont indéniablement très mobilisées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. La mobilisation et le professionnalisme des services méritent un grand respect, bien que le nombre d'agences engagées dans ce domaine présente ses propres défis.

39. Compte tenu de l'ampleur et de la nature du problème de blanchiment de capitaux auquel les Etats-Unis doit faire face, il existe clairement un besoin d'assurer que les moyens ainsi que les systèmes réglementaires et opérationnels soient organisés et orientés pour maximiser leur efficacité. Un renforcement des moyens affectés au secteur financier informel serait cohérent avec l'utilisation croissante de ce secteur par les blanchisseurs. Des préoccupations ont également été exprimées sur les charges imposées par l'importance du système de déclaration des opérations en espèces dans sa forme actuelle, ainsi que sur les problèmes potentiels posés par l'existence parallèle de la déclaration de soupçons. En conséquence, il y a lieu de se féliciter de l'annonce récente d'un examen par le Trésor des Etats-Unis des griefs et de l'efficacité du système de déclaration des transactions en espèces.

### Belgique

40. La Belgique ne présente pas de particularités significatives par rapport aux autres pays européens en matière de production, de trafic et de consommation de drogues. Toutefois, il existe un risque que le système financier belge, comme d'autres, se trouve confronté à des tentatives de blanchiment d'argent. Le renforcement des dispositifs dans les pays voisins et le développement de la place financière de Bruxelles, ne feront qu'accroître ce risque. C'est la raison pour laquelle la Belgique a estimé nécessaire d'adopter un certain nombre de mesures destinées à combattre le blanchiment de l'argent, conformément à ses engagements internationaux.

41. Avant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention du système financier aux fins de blanchiment de capitaux, la Belgique avait déjà adopté des mesures anti-blanchiment. En premier lieu, la loi du 17 juillet 1990 a érigé le blanchiment de capitaux en infraction pénale et a instauré des règles en matière de confiscation. En second lieu, la Commission bancaire et financière a édicté, le 17 juillet 1991, une circulaire qui impose aux établissements de crédit le respect de certaines obligations en matière d'identification des clients, de conservation des documents, de procédures internes et de diligence accrue en cas de transactions inhabituelles. Ces mesures avaient été étendues aux sociétés de bourse à partir de septembre 1992.

42. La loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention du système financier aux fins de blanchiment d'argent a complété de façon substantielle le dispositif anti-blanchiment de la Belgique. La loi transpose les dispositions de la Directive communautaire du 10 juin 1991 en droit belge. Elle contient un ensemble de mesures préventives destinées à être mises en oeuvre par les organismes financiers. La loi organise également la collaboration de ces organismes à la lutte contre le blanchiment d'argent, en introduisant un mécanisme de transmission des informations à une unité administrative, dénommée "Cellule de traitement des informations financières". Les organismes financiers doivent déclarer les opérations douteuses à cette cellule. La mission de la Cellule est de recevoir les déclarations transmises par les organismes financiers et de les analyser, sur la base des informations qu'elle recueille. La cellule a le pouvoir de demander aux organismes financiers de suspendre une opération et d'informer, sous certaines conditions, le Procureur du Roi.

43. Le secteur bancaire a déployé des efforts remarquables pour relayer les autorités de surveillance. L'Association belge des banquiers et la plupart des établissements de crédit ont notamment développé des actions de formation remarquables. En ce qui concerne les aspects opérationnels, le système belge anti-blanchiment sera renforcé par la création de l'Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée.

44. Les objectifs contenus dans les recommandations du GAFI sont poursuivis avec vigueur et sérieux. Alors que la Belgique vient de se doter d'un ensemble cohérent de mesures anti-blanchiment grâce aux lois des 17 juillet 1990 et du 11 janvier 1993, il existe des possibilités de compléter des mesures. La Belgique devrait veiller à ce que les normes anti-blanchiment soient appliquées en pratique aussi largement que possible, en particulier pour les changeurs manuels et les professions non financières.

## Canada

45. Le Canada est avant tout un pays consommateur de stupéfiants plutôt qu'un pays producteur, et la drogue y est considérée comme un grave problème social. On estime que le marché de la drogue pourrait générer plusieurs milliards de dollars de recettes annuelles. A l'instar des places financières des autres pays, le système financier canadien a été utilisé pour blanchir des fonds illicite d'origine étrangère (notamment des Etats-Unis) autant que nationale. Au fur et à mesure que la législation et les programmes anti-blanchiment ont été développés dans le secteur des institutions financières traditionnelles et réglementées, le secteur financier informel, en particulier les bureaux de change, est devenu un sujet de préoccupation.

46. Le Canada a pris sans tarder des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux. Le blanchiment d'argent a été érigé en infraction pénale dans une loi de 1988, et s'étend au-delà du trafic de drogue, pour couvrir une grande diversité d'infractions de base liées à la notion d'"entreprises criminelles". La législation a également renforcé les pouvoirs d'enquête, de saisie et de confiscation du produit d'activités criminelles, et a prévu l'immunité contre toute poursuite pour déclaration d'opérations suspectes. Ceci a été complété par une loi et des règlements nouveaux, sur la conservation des documents et l'identification des clients par les établissements financiers et autres, qui sont entrés en vigueur au début de l'année. Les autorités fédérales canadiennes de surveillance du secteur financier ont également pris, sans tarder, des mesures, et ont publié des règles contre le blanchiment de capitaux qui s'appliquent à tous les établissements de dépôts soumis à leur contrôle. Les banques canadiennes ont elles-mêmes des programmes très actifs, bien que, comme pour d'autres membres du GAFI, la situation dans le secteur non bancaire soit bien moins avancée. Au niveau opérationnel, depuis 1981, la Gendarmerie royale du Canada dispose d'un programme antidroque axé sur les profits des trafiquants, et des unités spéciales de lutte contre les profits de la drogue ont été établies récemment. Au niveau international, le Canada a été très actif dans la négociation des traités d'entraide judiciaire.

47. Le Canada est, dans l'ensemble, en conformité avec les recommandations du GAFI, et il faut féliciter le Canada pour la liste extensive des infractions sous-jacentes de blanchiment de capitaux, bien que l'on pourrait considérer de l'étendre, afin de couvrir tous les crimes graves ou les crimes générants des profits importants. La législation canadienne dispose, au niveau intérieur, d'un arsenal complet de mesures préventives et de confiscations du produit d'activités criminelles. Toutefois, l'obligation pour les procureurs d'imposer des conditions sur le paiement des dommages ou des frais, en matière d'ordonnances d'indisponibilité ou de gel des actifs, semble faire obstacle à leur réalisation pratique. Il serait également souhaitable que les autorités puissent réagir directement aux demandes de pays étrangers en matière de gel et de saisie des actifs.

48. Il convient de saluer comme il se doit la volonté des autorités canadiennes de poursuivre l'examen de leurs mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et d'améliorer leur dispositif. Par exemple, la législation instaurant le partage des actifs confisqués, au niveau interne ou sur le plan international, a été promulguée en juin 1993. Deux changements supplémentaires - l'instauration d'un régime de déclaration obligatoire des opérations suspectes, et l'octroi de pouvoirs plus efficaces pour faire face aux espèces suspectes aux frontières - sont actuellement étudiés. L'évaluation a approuvé l'introduction de telles mesures, qui renforceraient davantage le système canadien.

## Italie

49. Située à la croisée des chemins entre le Moyen-Orient, l'Europe méditerranéenne et l'Europe du Nord, l'Italie est la cible d'un trafic de stupéfiants de très grande ampleur. Toutefois, le volume des capitaux blanchis ne découle pas exclusivement du volume du trafic de stupéfiants dans le pays, mais aussi du produit des activités illicites du crime organisé en Italie, qui repose sur des associations (clans, familles) contrôlant le trafic de drogues, d'armes, la contrebande, etc. Ceci signifie qu'une grande partie des fonds d'origine illégale est dirigée vers des activités financières et/ou commerciales dans lesquelles ils sont maintenus. Par conséquent, la lutte contre le blanchiment de capitaux est centrée sur ce phénomène.

50. Le Code pénal prévoit de réprimer le blanchiment de capitaux sous ses diverses formes, conformément aux instruments internationaux correspondants. En vue d'étendre et de préciser le champ d'application de la législation répressive, un projet de loi est en cours d'examen au Parlement. S'agissant de la confiscation, les dispositions du Code pénal et des autres lois relatives à la criminalité permettent la saisie du produit d'actes criminels quel que soit le crime commis.

51. La loi 197 du 5 juillet 1992 est l'élément-clé de la législation financière italienne pour combattre le blanchiment de capitaux. L'objectif de cette loi est de contrôler les transactions et les autres mouvements en espèces, en imposant que les transactions en espèces (ou en équivalents espèces) supérieures à 20 million de lire (soit environ 13 000 \$) ne soient effectuées uniquement par des intermédiaires financiers agréés. La loi 197 étend également l'obligation d'identification et d'enregistrement de l'identité des clients à tous les institutions financières, et elle élargit l'obligation d'enregistrement à tous les moyens de paiement. En outre, les intermédiaires financiers sont tenus de déclarer les transactions suspectes à la police. Enfin, les sociétés financières doivent être enregistrées auprès de l'Office italien des changes. Parallèlement, la loi 227 de 1990 introduit l'obligation de faire transiter les mouvements transnationaux d'espèces ou d'équivalents-espèces, supérieurs à 20 million de lire, par des intermédiaires financiers agréés.

52. Le système italien mérite d'être considéré comme un dispositif cohérent et complet de lutte contre le blanchiment de capitaux. Du point de vue juridique et administratif, l'Italie a mis en place les recommandations du GAFI. Cependant, il semble encore trop tôt pour porter un jugement étayé sur la façon dont fonctionne la législation ou dont elle fonctionnera en pratique. En effet, certains aspects du système italien, à savoir la mission de renseignement assignée à l'UIC, ne produiront leurs effets qu'ultérieurement.

53. Etant donné que de nombreuses autorités participent au programme anti-blanchiment, la nécessité de parvenir à une co-ordination étroite paraît revêtir la plus grande importance. C'est essentiel pour garantir les meilleurs résultats dans les enquêtes sur le blanchiment de capitaux, les cas impliquant des organisations criminelles étant mis à part. Des affaires récentes ("Green ice", "Seaport") dans ce dernier domaine ont fait apparaître l'excellente efficacité du dispositif, tant à l'échelle de l'Italie qu'au niveau de la co-opération internationale entre autorités opérationnelles. En ce qui concerne les enquêtes portant exclusivement sur le blanchiment d'argent, le principal problème consiste à déterminer l'autorité de coordination. Cette dernière est représentée par le magistrat en charge de l'enquête, qui peut coordonner son travail avec celui des autres magistrats impliqués dans la même affaire. S'agissant des enquêtes policières, le Bureau central d'investigation est responsable de la coordination du travail effectué par les responsables provinciaux.

## Autriche

54. L'Autriche n'est pas un pays majeur pour la consommation de stupéfiants, même si le problème de la drogue y est croissant. C'est un des pays de transit pour les stupéfiants destinés à approvisionner les marchés situés plus à l'Ouest de l'Europe, et l'Amérique du Nord. La contrebande de cocaïne et d'héroïne augmente, et il y a un

accroissement de l'activité des organisations de trafiquants des Etats d'Europe centrale et orientale. Même si il existe un certain blanchiment interne de capitaux, pour l'instant le problème est principalement constaté au niveau de l'utilisation abusive du système financier autrichien pour y blanchir le produit d'activités criminelles de l'étranger. Il existe des indications que des établissements financiers autrichiens ont été utilisés par les cartels colombiens entre autres.

55. A l'heure actuelle, les mesures pour lutter contre le blanchiment de capitaux sont limitées à deux instruments principaux : un décret de la Banque nationale autrichienne, pris en 1991, qui établit des procédures spécifiques d'identification des clients non résidents des banques, même si ces procédures ne s'appliquent pas complètement aux comptes de dépôts de titres ; et une convention de diligence de la profession bancaire autrichienne, qui contient diverses dispositions, notamment une obligation de cesser les relations d'affaires quand il existe de bonnes raisons de soupçonner que les fonds proviennent d'une activité criminelle. Le secret bancaire rigoureux ne permet pas que les soupçons soient déclarés aux autorités. Jusqu'à présent, il n'existe pas d'infraction propre de blanchiment de capitaux, et deux catégories de comptes anonymes sont autorisées.

56. Le nouveau système en cours d'élaboration fournira un cadre beaucoup plus étendu et potentiellement efficace. Un projet de loi a été introduit pour créer une infraction spécifique de blanchiment de capitaux, couvrant le produit de tous les crimes graves. Il s'agit d'un élément dont il faut se féliciter. Toutefois, il serait souhaitable que l'infraction vise, en plus de la connaissance positive que le profit dérive également d'un acte criminel, le cas de l'ignorance volontaire ou même les cas où l'auteur aurait dû avoir connaissance de l'origine criminelle des fonds. Une législation est également en cours de préparation pour amender le Code pénal en ce qui concerne la confiscation du produit d'activités criminelles, l'extradition et l'entraide judiciaire. La loi bancaire sera modifiée afin d'introduire un système obligatoire de déclaration de soupçons (avec une centralisation de la réception des déclarations) ; de prévoir que les déclarations de soupçons faites de bonne foi ne pourront entraîner aucune mise en responsabilité ; et d'interdire aux établissements d'avertir leurs clients qu'une déclaration a été effectuée. Il y aura également des exigences accrues sur l'identification des clients et la conservation des documents. Néanmoins, sur le fondement des projets actuels, l'identification des titulaires de comptes sur livret et de comptes-titres en Schillings, appartenant à des résidents autrichiens, ne serait pas exigée. Cette question est sensible en Autriche, et fait l'objet d'un important débat public.

57. Il est trop tôt pour procéder à une évaluation définitive du système autrichien contre le blanchiment de capitaux, étant donné que les nouvelles mesures doivent encore être mises en oeuvre. Toutefois, alors qu'il faut reconnaître les progrès représentés par les propositions de loi, le maintien de deux catégories de comptes anonymes est un sujet de préoccupation, et est directement contraire à une recommandation très importante du GAFI. En l'absence de mesures dans ce domaine, les efforts pour combattre le blanchiment de capitaux en Autriche seraient compromis, et éclipserait ce qui autrement devrait être un système généralement louable.

## Luxembourg

58. Le problème de la drogue n'a pas d'importance significative au Luxembourg. Toutefois, comme toutes les places financières internationales, il risque d'être utilisé par les blanchisseurs d'argent, comme le démontre les affaires passées de blanchiment de capitaux. Ces dernières ont toutes comporté une dimension internationale, le Luxembourg étant utilisé au stade intermédiaire du processus de blanchiment.

59. Le Luxembourg a mis en oeuvre la plupart des recommandations du GAFI. Le blanchiment de capitaux provenant de la drogue a été érigé en infraction pénale. Les banques et les autres institutions financières sont tenus de connaître et d'enregistrer l'identité de leurs clients s'engageant dans des transactions importantes, y compris l'enregistrement des transactions importantes en devises selon des seuils adaptés à la situation économique du pays (l'identité du client doit être vérifié pour les transactions supérieures à 500 000 FLux, soit

environ 15 000 \$). Les banques et les autres institutions financières sont tenues de conserver, pendant une période adéquate, les pièces nécessaires à la reconstitution des transactions importantes effectuées par les institutions financières, afin d'être en mesure de répondre rapidement aux demandes d'information des autorités compétentes pour les affaires de blanchiment provenant des stupéfiants.

60. Le Luxembourg a aussi créé des mécanismes pour identifier, situer, geler, saisir et confisquer les actifs provenant de la drogue. Il coopère, sur demande, avec les agences opérationnelles compétentes d'autres gouvernements enquêtant sur les crimes financiers liés aux stupéfiants.

61. Dès 1989, le Luxembourg a introduit des réglementations spécifiques anti-blanchiment, notamment la circulaire n° 89/57 de l'Institut Monétaire Luxembourgeois. La loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier a relevé le statut juridique de ces réglementations dans un seul texte, cohérent, applicable à l'ensemble du secteur financier, codifiant ainsi les obligations imposées au secteur financier par les recommandations du GAFI et la Directive communautaire de 1991. Un point capital de la nouvelle loi, essentiel vis-à-vis des recommandations du GAFI, réside dans l'obligation pour les professionnels du secteur financier de prendre l'initiative d'informer le procureur d'Etat de tout soupçon se rapportant à une infraction de blanchiment. Aucune sujétion relative au secret professionnel ne dispense de l'obligation d'informer les autorités. Un professionnel du secteur financier qui, de bonne foi, fournirait une telle information, serait protégé sur le plan de la responsabilité pénale et civile. Un problème potentiel pour le Luxembourg tient au fait que les contrôles décourageant l'utilisation des institutions réglementées, les blanchisseurs d'argent pourraient être attirés par d'autres activités moins surveillées. Un autre problème concerne la limitation des infractions sous-jacentes à celles liées au trafic de stupéfiants. Par conséquent, des efforts sont engagés pour imposer aux secteurs vulnérables, des obligations similaires à celles prévalant dans le secteur financier, ainsi que pour étendre l'incrimination du blanchiment de capitaux à toutes les infractions criminelles.

62. Le concept de blanchiment de capitaux et le rôle des institutions financières ont connu une évolution importante au Luxembourg. Il faut mettre au crédit de la communauté financière locale la reconnaissance que les affaires de blanchiment de capitaux contribue peu à accroître la réputation de la place du Grand-Duché, en tant qu'environnement bancaire alliant sécurité et solidité. Simultanément, la promulgation de la loi du 5 avril 1993 reste un élément essentiel pour démontrer l'engagement du Luxembourg dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, et son désir d'être en conformité totale avec les quarante recommandations du GAFI.

## Suisse

63. La consommation et le trafic internes de stupéfiants en Suisse ne donnent lieu qu'à un blanchiment de faible ampleur. En revanche, en tant que place financière internationale, la Suisse est susceptible d'être utilisée à des fins de blanchiment de capitaux. Les autorités et le secteur bancaire ont dès lors été amenés à prendre des mesures déterminantes pour lutter contre ce phénomène.

64. L'incrimination spécifique du blanchiment d'argent figure dans le Code pénal suisse depuis 1990. Toute infraction grave, pas uniquement le trafic de stupéfiants, est considérée comme une infraction préalable. Le Code pénal contient également une obligation générale d'identification du client ainsi que de tout ayant droit économique éventuel, qui s'applique à tout intermédiaire dans le secteur financier. Les autorités compétentes ont, en outre, le pouvoir de geler, de saisir et de confisquer le produit de toute infraction. La législation pénale suisse est ainsi en parfaite conformité avec les recommandations 4 et 5 du GAFI, et se situe même au-delà de la simple lettre des mesures préconisées.

65. Le secteur bancaire dispose d'une expérience notable en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Depuis 1977, l'obligation d'identification du cocontractant et de l'ayant droit économique est ancrée dans

un accord de droit privé, la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB). Celle-ci a été périodiquement renforcée et est considérée comme une exigence minimale dans l'application des mesures pénales et de surveillance prudentielle. Les autres obligations des banques sont fixées dans une circulaire de la Commission fédérale des banques, autorité de surveillance. Le secteur bancaire suisse applique la grande majorité des recommandations du GAFI applicables au secteur financier. Par ailleurs, un projet de loi introduisant le droit pour les professionnels du secteur financier de communiquer aux autorités de poursuite pénale leurs soupçons en matière de blanchiment d'argent, sera prochainement soumis au Parlement. Dans le secteur financier non-bancaire, des efforts supplémentaires seront par contre nécessaires pour intégrer les recommandations du GAFI. Dans ce contexte, l'adoption dans des délais plus brefs que prévus de l'avant-projet de loi, encore confidentiel, relatif à la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier apparaît comme une nécessité.

66. Bien qu'elle n'ait pas encore ratifié la Convention des Nations-Unies, la Suisse en applique déjà les dispositions relatives à l'entraide internationale. Sa définition très large du blanchiment de capitaux lui a en outre permis de ratifier sans difficultés la Convention no 141 du Conseil de l'Europe. Grâce à sa loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale de 1983, la Suisse dispose enfin d'une loi interne qui lui permet de coopérer dans ce domaine avec tous les Etats requérants, même ceux avec lesquels elle n'a pas conclu de traité bilatéral.

67. Les avancées réalisées par la Suisse en matière de lutte contre le blanchiment d'argent méritent d'être reconnues, et beaucoup d'aspects du système suisse pourraient servir d'exemple à d'autres pays membres pour leur propre mise en oeuvre des recommandations du GAFI.

#### Bilan

68. Toutes les évaluations mutuelles n'étant pas réalisées, il n'est pas possible d'en tirer des conclusions définitives sur la situation dans l'ensemble des membres du GAFI. Toutefois, on peut faire certaines observations provisoires. Les membres examinés au cours du GAFI-IV se trouvaient à différents stades du développement de leur dispositif de lutte contre le blanchiment de l'argent. Ainsi, certains membres ont adopté des lois dans cette matière depuis quelques années, alors que d'autres sont encore en train de promulguer des mesures. Mais tous ont fait, dans l'ensemble, des progrès substantiels dans l'application des recommandations du GAFI, ou sont déjà en conformité avec ces dernières.

69. La plupart des membres ont déjà institué ou prévu d'instituer une infraction de blanchiment de capitaux ne se limitant pas aux profits du trafic de drogue. Tous ont reconnu pleinement l'importance d'obtenir le soutien de la communauté financière dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Le secteur bancaire est déjà bien conscient du problème, tandis que les positions sont plus variables en ce qui concerne les institutions financières non bancaires. Dans tous les cas, les rapports ont fait état de certains domaines dans lesquels le dispositif de lutte contre le blanchiment pourrait être renforcé de façon à maximiser l'efficacité des contre-mesures, et à éviter que les blanchisseurs n'exploitent d'éventuels points faibles du système.

## **II. SUIVI DE L'ÉVOLUTION DES TECHNIQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET PERFECTIONNEMENT DES RECOMMANDATIONS DU GAFI**

70. Le blanchiment de l'argent est une activité évolutive. Les criminels recherchent en permanence de nouveaux points de vulnérabilité et ajustent leurs techniques de blanchiment, à mesure que les membres du GAFI et les autres pays appliquent des contre-mesures. L'une des tâches essentielles du GAFI consiste donc à collecter et à partager les informations sur les derniers développements et les tendances des méthodes de blanchiment de capitaux, pour envisager des réponses appropriées.

### Examen de l'évolution des techniques de blanchiment : 1992-1993

71. Il est rare que soit mise au point une technique véritablement inédite -- aucune n'a d'ailleurs été détectée lors de l'activité de surveillance menée au cours du GAFI-IV. En revanche, ce travail a révélé les tendances importantes des caractéristiques du blanchiment de capitaux, ainsi qu'un recours accru à des méthodes plus élaborées. Bon nombre de techniques mentionnées dans les précédents rapports, notamment les transferts électroniques, la structuration des transactions ("smurfing"), sont toujours des sources de préoccupation. Toutefois, on a relevé l'extension du blanchiment des produits de délits autres que le trafic de drogue, par exemple le trafic d'armes et la criminalité en col blanc.

72. La tendance à utiliser de plus en plus les institutions financières non bancaires pour injecter les produits d'activités criminelles dans le système financier ("placement") s'est confirmée. Les bureaux de change, les casinos, les courtiers financiers, l'assurance vie et les mandats postaux sont autant de moyens mentionnés dans les affaires évoquées par des membres du GAFI.

73. Des données ont été également présentées qui mettent en évidence l'utilisation croissante d'entreprises non financières légitimes, notamment des points de vente de détail et des sociétés d'import-export. (C'est une des aspects majeurs de la fameuse opération "Green Ice" menée contre les cartels colombiens de la cocaïne.) Ces entreprises sont utilisées non seulement pour l'investissement des produits d'activités criminelles (stade final de l'"intégration" d'une opération de blanchiment), mais aussi dans les premières étapes du placement et de l'empilage (qui consiste à conduire une série de transactions pour masquer l'origine illicite des fonds). La prise de contrôle d'entreprises bien établies par des blanchisseurs procure à ceux-ci un outil permanent pour mener à bien leurs opérations. Les produits de délits peuvent être mêlés à ceux des activités commerciales légitimes de la société, des fausses factures étant utilisées pour dissimuler l'origine illicite des fonds. De telles entreprises peuvent aussi servir au trafic de drogue lui-même, la drogue étant livrée en même temps que les marchandises qui font l'objet de l'activité légitime de l'entreprise.

74. Les sociétés écrans continuent d'être largement utilisées à des fins de blanchiment de capitaux. Il s'agit essentiellement, mais non exclusivement, d'établissements enregistrés dans des paradis fiscaux. Enfin, on a noté la recrudescence des mouvements physiques internationaux d'espèces à travers les frontières avec des techniques de dissimulation de plus en plus élaborées.

### Perfectionnement des contre-mesures

75. Devant ces résultats, le GAFI a lancé plusieurs études nouvelles de contre-mesures appropriées et a poursuivi les travaux de fond commencés lors des sessions précédentes, notamment sur l'utilisation d'institutions financières non bancaires à des fins de blanchiment de capitaux. Comme lors du GAFI-III, il a été décidé pour le moment de ne pas modifier les quarante recommandations initiales et de ne pas en ajouter d'autres. Mais durant sa quatrième session, le GAFI a décidé d'adopter trois nouvelles notes interprétatives concernant les recommandations existantes, et il a effectué des travaux substantiels sur d'autres questions.

## Notes interprétatives

### (i) Livraison surveillée

76. Le GAFI-III a recommandé aux membres de prendre des mesures pour différer ou suspendre l'arrestation des suspects et/ou la saisie des sommes en cause, afin d'identifier les personnes impliquées dans des opérations de blanchiment de capitaux et de rassembler des preuves. En 1992-1993, le GAFI a examiné de façon approfondie la technique des livraisons surveillées. Celle-ci consiste à laisser des livraisons ou des transactions, concernant des biens d'origine suspecte, se dérouler sous la surveillance des autorités, afin d'identifier le plus grand nombre possible de coupables et de rassembler des preuves contre ces derniers. Dans les affaires de trafic international de drogue, cette technique est admise depuis de nombreuses années, mais il est aussi possible de l'appliquer à des opérations susceptibles d'impliquer un blanchiment de capitaux. Pour promouvoir l'utilisation de cette technique, le GAFI a donc adopté la note interprétative suivante relative aux recommandations 32, 33, 36 et 38 (qui traitent de l'échange d'informations et de la coopération entre les autorités judiciaires) :

"La livraison surveillée des fonds provenant de façon certaine ou présumée d'activités criminelles est une technique opérationnelle valable et efficace pour obtenir des renseignements et des preuves sur les opérations internationales de blanchiment de capitaux. Elle peut être d'une grande utilité dans la poursuite d'enquêtes pénales particulières, et peut aussi faciliter l'obtention de renseignements plus généraux sur les activités de blanchiment de capitaux. L'utilisation de ces techniques devrait être encouragée fortement. Les dispositions appropriées devraient donc être prises, de sorte qu'aucun obstacle n'existe dans les systèmes juridiques pour empêcher l'utilisation des techniques de livraison surveillée, sous réserve des exigences légales, y compris des autorisations judiciaires, pour que de telles opérations puissent être effectuées. Le GAFI se félicite et soutient les engagements du Conseil de coopération douanière et d'INTERPOL pour encourager leurs membres à prendre toutes les mesures appropriées pour faire progresser l'utilisation de ces techniques."

### (ii) Assurances

77. En 1992-1993, le GAFI a discuté les modalités d'application de ses recommandations relatives aux questions financières (Rec. 9-32) dans des secteurs spécifiques d'institutions financières non bancaires, et plus particulièrement dans le secteur des assurances.

78. En ce qui concerne le champ d'application des recommandations, il a été reconnu que si l'assurance-vie peut être un instrument de blanchiment de fonds illicites, on observe rarement des opérations de blanchiment d'argent par le biais de l'assurance non-vie ou de produits d'assurance autres que les placements. Pour tenir compte de ce fait, le GAFI a adopté la note interprétative suivante relative à la recommandation 9 :

"Les recommandations du GAFI devraient s'appliquer en particulier à l'assurance-vie et aux autres produits de placement offerts par les compagnies d'assurances, alors que la recommandation 29 s'applique à tout le secteur de l'assurance."

79. En ce qui concerne la diligence accrue des institutions financières, il a été décidé d'adopter la note interprétative suivante à la recommandation 15 pour clarifier la définition du terme "transactions" dans le domaine des assurances :

"Le mot "transactions" doit être entendu comme désignant le produit d'assurance lui-même, le paiement de la prime et les prestations."

## Sociétés écrans

80. Lors du GAFI-III, il avait été convenu que les membres du Groupe d'action devraient prendre note des possibilités de détournement des sociétés écrans à des fins de blanchiment de capitaux, et de la nécessité d'envisager des mesures pour interdire l'utilisation illégale de telles entités. Les travaux menés sur cette question au cours du GAFI-IV ont eu pour but d'étudier par quels moyens les sociétés écrans (et des entités similaires comme les "sociétés fantômes" ou les "sociétés de façade") peuvent être utilisées pour des opérations de blanchiment d'argent, et d'examiner les mesures appropriées qui permettraient de combattre ces abus sans empêcher une utilisation légitime de tels organismes. Une enquête auprès des membres du GAFI et d'un échantillon de juridictions non membres a été réalisée pour obtenir des informations sur la nature des bénéficiaires effectifs et les conditions d'enregistrement des sociétés écrans, ainsi que sur la possibilité de déterminer la bénéficiaire effectif de ces entités et de fournir ces informations aux autorités opérationnelles étrangères et nationales. La législation des divers membres du GAFI en matière de droit commercial diffère de façon considérable.

81. Un facteur essentiel, qui rend les sociétés écrans intéressantes pour des opérations de blanchiment de capitaux, est la possibilité offerte dans de nombreuses juridictions de dissimuler plus ou moins complètement le véritable propriétaire de l'entité. Par conséquent, le GAFI a concentré son attention sur le problème de la transparence de la propriété. Les recommandations du GAFI précisant déjà qu'il incombe aux institutions financières d'identifier leurs clients, et de prendre des mesures raisonnables pour obtenir des renseignements sur les bénéficiaires effectifs, en particulier dans le cas de sociétés de domicile. Il est sérieusement envisagé d'établir une note interprétative à ces recommandations ou de nouvelles directives qui amplifieraient les mesures à prendre par les institutions financières pour obtenir des éléments d'identification concernant ces clients. Un examen a aussi commencé sur la faisabilité de méthodes spécifiques destinées à faire en sorte que les dossiers adéquats sur les propriétaires des sociétés écrans soient conservés, et qu'ils puissent être aisément consultés par les autorités opérationnelles.

## Utilisation d'entreprises non financières pour le blanchiment de capitaux

82. Un très large éventail d'entreprises peuvent être utilisées -- sciemment ou à leur insu -- à des fins de blanchiment d'argent. Celles qui manient de grandes quantités d'espèces ou qui exercent une activité de prestation de services financiers, en plus de leur métier principal, sont des cibles potentielles. Des travaux ont été engagés pour identifier les entreprises qui exercent des activités quasi-financières, de manière à définir dans quels cas l'application des recommandations du GAFI est appropriée et quelles sont les recommandations pertinentes. Toutefois, il s'agit là, à l'évidence, d'un domaine vaste et complexe qui appelle une étude de longue durée.

## Institutions financières non bancaires

83. Le Groupe d'action a examiné les tendances concernant l'utilisation du secteur financier non-bancaire à des fins de blanchiment. Les bureaux de change, les intermédiaires des opérations de placement en valeurs mobilières et les compagnies d'assurances ont été utilisés ou sont particulièrement susceptibles d'être utilisés, à des fins de blanchiment de capitaux. Les résultats de cette étude serviront de base à de nombreux travaux au cours du GAFI-V. Parallèlement, les modalités d'application des recommandations financières du GAFI au secteur financier non bancaire ont été discutées à plusieurs reprises.

### Identification du client

84. Des travaux ont également été entrepris sur le problème spécifique de la meilleure façon d'effectuer l'identification lorsqu'il n'existe pas de contact physique entre l'institution et son client. Dans de tels cas, la disposition relative aux documents d'identification pose des difficultés réelles ou est impraticable, et s'oppose à la façon dont les transactions ou les relations d'affaires doivent être menées. Il a été convenu que des travaux supplémentaires devraient être effectués sur cette question importante en 1993-1994, en gardant à l'esprit la nécessité d'assurer à la fois des chances égales aux différentes catégories d'institutions financières, et un équilibre approprié entre la flexibilité et la sécurité.

### Transferts électroniques de fonds

85. En 1992-1993, le GAFI a abordé le problème des affaires de blanchiment d'argent qui impliquent le recours à des transferts électroniques de fonds sur le plan interne et/ou international. Les membres du GAFI ont pris note de la place accrue des systèmes de transfert électronique de fonds dans le processus de blanchiment de capitaux. Ils ont tenu des réunions avec des représentants de SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications) pour analyser les risques de voir utiliser les transferts de fonds internationaux pour dissimuler l'identité du donneur d'ordre initial ou du bénéficiaire. SWIFT a répondu à cette préoccupation par un message demandant à tous les utilisateurs de son système d'inclure ces précisions dans leurs messages. De leur côté, les autorités nationales ont effectué des démarches pour encourager les utilisateurs du système SWIFT, relevant de leur propre autorité, à suivre le conseil contenu dans le message de SWIFT. SWIFT et le GAFI ont également collaboré pour examiner les améliorations qui pourraient être apportées à la piste d'audit constituée par les instructions relatives aux paiements électroniques et aux messages.

### III. RELATIONS EXTERIEURES

86. En 1992-1993, le GAFI a intensifié ses efforts pour promouvoir l'action internationale la plus large possible contre le blanchiment d'argent, sur la base du programme de relations extérieures établi lors de la session précédente. Une série d'initiatives ont été lancées dans différentes parties du monde pour diffuser le programme du GAFI ainsi que pour répondre aux demandes de formation et d'assistance technique formulées par certains pays. Le Groupe d'action a aussi continué de suivre les progrès des territoires dépendants, associés et liés sous d'autres formes à des membres du GAFI, dans l'adoption et la mise en oeuvre des quarante recommandations.

87. Dans l'exécution de son programme de relations extérieures, le GAFI collabore étroitement avec d'autres organisations internationales et régionales qui s'intéressent à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Ces liens ont été renforcés et diversifiés au cours de l'année dernière, et le GAFI s'efforcera à l'avenir d'élaborer une approche de plus en plus coordonnée.

#### (i) Diffusion du programme du GAFI

88. Un trait essentiel de la stratégie de relations extérieures du GAFI est son approche multidisciplinaire. On s'efforce de réunir tous les intérêts en cause -- services financiers et réglementaires, juridiques et judiciaires, services opérationnels -- et de promouvoir la coopération entre ces agents. Dans la mesure du possible, le GAFI cherche à faire participer les institutions financières et les agences gouvernementales à ses contacts avec les pays non membres.

89. En 1992-1993 le GAFI a concentré ses efforts sur les trois régions suivantes : la zone des Caraïbes, l'Europe centrale et orientale et l'Asie.

#### a) Les Caraïbes

90. Les membres du GAFI ont travaillé en étroite collaboration avec les Etats insulaires des Caraïbes et les Etats d'Amérique centrale depuis 1990, date à laquelle une conférence sur le blanchiment de l'argent de la drogue a eu lieu à Aruba. Par la suite, un Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC) a été formé. Le projet GAFIC a pris son rythme de croisière en 1992-1993 et la diffusion du message du GAFI dans cette région a beaucoup progressé. Une conférence ministérielle du GAFIC, tenue en Jamaïque en novembre 1992, a formellement adopté les quarante recommandations du GAFI, ainsi que les dix neuf recommandations édictées lors de la Conférence d'Aruba en 1990, et s'est engagée à les mettre en oeuvre. Le GAFIC est par ailleurs convenu de la nécessité de créer un mécanisme pour surveiller et favoriser les progrès de ces travaux, avec notamment des procédures d'auto-évaluation et d'examen. A cet effet, et pour faciliter la formation et l'assistance technique dans la région, la réunion a proposé que soit créé un Secrétariat du GAFIC, de taille restreinte, basé à Trinité-et-Tobago, pays qui prend la présidence de cet organisme. Le GAFIC tiendra une nouvelle réunion en 1994 pour évaluer les progrès.

#### b) Europe centrale et orientale

91. L'Europe centrale et orientale a été un objectif majeur des activités sur les relations extérieures menées par le GAFI en 1992-1993. Comme ils libéralisent leurs systèmes économiques et financiers, les pays de cette région sont une cible de plus en plus attrayante pour les personnes se livrant au blanchiment de capitaux. Avec la présence grandissante du crime organisé dans la région, il existe aussi un risque croissant d'opérations de blanchiment locales. Le GAFI a donc encouragé ces Etats à mettre en oeuvre des mesures efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux dans le contexte de la réforme de leurs systèmes juridique et financier.

92. A l'occasion de la Conférence du Conseil de l'Europe sur le blanchiment de capitaux, en septembre 1992, des membres du GAFI ont rencontré des délégués de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale afin d'obtenir des précisions sur les affaires de blanchiment de capitaux dans ces pays, et pour examiner quel concours le GAFI pourrait leur apporter. A l'issue de ces contacts, le GAFI a organisé deux séminaires en Hongrie et en Pologne.

93. Le premier s'est tenu à Budapest, au début de février. Outre les représentants des administrations et banques commerciales hongroises, des délégations de l'Albanie, de la Bulgarie, de la République tchèque, de la Pologne, de la Roumanie et de la Slovaquie y ont assisté en qualité d'observateurs. Au cours de la préparation du séminaire, les membres du GAFI ont eu des entretiens détaillés avec des fonctionnaires et des banquiers hongrois sur le blanchiment de capitaux en Hongrie ainsi que sur les progrès réalisés dans l'élaboration de contre-mesures. Ce symposium a couvert tous les aspects du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, et il a abouti à l'établissement d'une série de recommandations aux autorités hongroises en ce qui concerne les prochaines mesures à prendre dans ce domaine.

94. Un symposium analogue s'est tenu à Varsovie au début de mars à l'intention de responsables d'administrations et d'institutions financières polonaises. A nouveau, le GAFI avait eu auparavant des entretiens avec les agences polonaises compétentes, et notamment avec le gouverneur de la Banque nationale de Pologne et d'autres hauts fonctionnaires, et il a formulé des recommandations à l'intention du gouvernement polonais.

95. Différents membres du GAFI ont pris part à d'autres missions dans divers pays d'Europe centrale et orientale, tandis que la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe ont également lancé des initiatives dans cette région.

96. Le GAFI et le PNUCID commencent à l'heure actuelle un dialogue avec des décideurs politiques en Russie. Par ailleurs, le GAFI veillera à entretenir les liens établis avec la Hongrie et la Pologne, pour évaluer les progrès réalisés et fournir le cas échéant une assistance supplémentaire.

### c) Asie et Pacifique

97. Des contacts préliminaires avec les pays d'Asie et du Pacifique avaient été pris au cours des premières sessions du GAFI. Toutefois, étant donné l'importance de cette région, tant par le nombre de places financières développées ou naissantes que par celui des pays producteurs de drogue, le GAFI y a lancé deux initiatives en 1992-1993.

98. La réunion du GAFI tenue à Sydney, en septembre, comportait un programme visant une sélection d'Etats d'Asie et du Pacifique. Des représentants de Fidji, de l'Indonésie, de la Malaisie, de Nauru, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, des Philippines, des Iles Salomon, de Tonga et de Taiwan ont pris part aux exposés et aux discussions sur le blanchiment de capitaux dans la région.

99. Cette réunion a été suivie, en avril 1993, du symposium sur le blanchiment de capitaux en Asie, organisé conjointement par le GAFI et le Secrétariat du Commonwealth, avec le soutien du PNUCID, et accueilli par le gouvernement de Singapour. Le symposium a été suivi par quatorze pays/régions non membres du GAFI, le SEACEN, ainsi que neuf membres du GAFI, le PNUCID et INTERPOL. Les travaux ont été axés sur la sensibilisation au problème du blanchiment de l'argent et sur l'explication des contre-mesures. Il a été demandé aux non-membres d'envisager sérieusement de mettre en oeuvre les quarante recommandations du GAFI, et les participants ont jugé souhaitable de tenir une réunion de suivi dans un an environ.

d) Autres régions

100. En novembre 1992, les membres du GAFI ont rencontré des représentants de la République Centrafricaine, de la Côte d'Ivoire, du Kenya, du Maroc, du Nigéria et du Zimbabwe afin de discuter des meilleurs moyens de prendre des initiatives contre le blanchiment de capitaux en Afrique. En outre, des consultations ont lieu avec certaines organisations régionales. Le GAFI est en train d'élaborer des propositions pour un programme d'action en Afrique au cours de la session 1993-1994 du Groupe d'action.

101. Au Moyen-Orient, il est prévu de tenir en octobre 1993 une conférence sur le blanchiment de capitaux, organisée conjointement par le GAFI, le Conseil de coopération du Golfe et l'Autorité monétaire d'Arabie Saoudite. En Amérique du Sud, le GAFI continue de suivre le déroulement de l'initiative anti-blanchiment lancée par l'Organisation des Etats américains.

(ii) Mise en oeuvre des recommandations du GAFI par les territoires dépendants, associés ou liés sous d'autres formes à des membres du GAFI

102. Le GAFI a continué de surveiller les actions prises par ces territoires pour mettre en oeuvre les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les rapports fournis par les membres du GAFI qui ont des liens avec ces territoires indiquent que des progrès substantiels sont réalisés dans plusieurs domaines. La plupart des territoires sont en train de promulguer ou de mettre en vigueur des lois qui érigent le blanchiment de capitaux en infraction pénale. Toutefois, il a été décidé que les membres du GAFI entretenant des liens avec ces territoires poursuivront leurs efforts, afin de les encourager à mettre en place, dès que possible, un dispositif complet de lutte contre le blanchiment de capitaux.

103. Le GAFI a commencé d'envisager la manière dont les avancées réalisées par ces territoires pourraient être évaluées. Certains territoires prennent déjà part à l'enquête d'auto-évaluation du GAFI ou seront couverts par la procédure d'évaluation du GAFI des Caraïbes. Mais à l'heure actuelle, ces dispositions ne sont pas systématiques et ne couvrent pas l'ensemble des territoires.

Coopération avec des organisations régionales et internationales

104. Tandis que le Groupe d'action est le seul organisme international qui se consacre exclusivement à la lutte contre le blanchiment de capitaux, il travaille en étroite coopération avec d'autres organisations internationales compétentes dans ce domaine. Des représentants du Conseil de l'Europe, d'INTERPOL, du PNUCID et du Conseil de coopération douanière ont assisté régulièrement aux réunions du GAFI et participé à la programmation ainsi qu'à l'exécution des diverses initiatives menées en 1992-1993. Par ailleurs, des contacts ont été maintenus avec le FMI et la Banque mondiale. Des liens étroits ont été noués avec la "Commercial Crime Unit" du Secrétariat du Commonwealth. Le GAFI est également en relation avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, en ce qui concerne les initiatives de lutte contre le blanchiment de capitaux en Europe de l'Est.

105. Il importe clairement que la communauté internationale évite tout empiètement et duplication des travaux, et tire le meilleur parti de l'action collective. De concert avec les autres grandes organisations, le GAFI s'efforce donc de promouvoir une approche plus coordonnée dans ce domaine.

## Bilan

106. Au cours de sa quatrième session, le GAFI a réalisé des progrès notables dans son programme de relations extérieures. La sensibilisation au problème du blanchiment de capitaux demeure un aspect important de ses travaux. Mais, outre la recherche d'engagement ferme de mettre en oeuvre les quarante recommandations, le GAFI souhaite obtenir l'accord de pays tiers pour que leurs progrès dans la mise en oeuvre des mesures anti-blanchiment soient évaluées. Il est clair qu'on ne peut s'attendre à des résultats immédiats, et le dialogue entrepris par le GAFI avec diverses régions est plus ou moins avancé. Toutefois, la procédure du GAFI Caraïbes a montré, qu'au fil du temps, il est possible d'obtenir des engagements substantiels. Pour l'avenir, il s'agira de développer les contacts qui ont déjà été noués, tout en diffusant le message du GAFI à d'autres parties du monde où même la sensibilisation au problème du blanchiment de capitaux demeure très faible.

## **CONCLUSIONS**

107. Le GAFI a réalisé des progrès substantiels dans ses travaux en 1992-1993, et l'expérience de l'année dernière confirme qu'il demeure une instance efficace et souple pour combattre le blanchiment de capitaux. La mise en oeuvre des quarante recommandations par les membres du GAFI se généralise, et les mécanismes de surveillance mis au point au cours de la troisième session permettent une analyse approfondie des résultats. Les efforts du GAFI sur le plan des relations extérieures ont été intensifiés et, comme le montre le processus du GAFI Caraïbes, ils commencent à se traduire par des engagements fermes dans des régions importantes pour la lutte contre le blanchiment de capitaux. En outre, le GAFI a continué de mener des travaux utiles, en vue de perfectionner et d'amplifier les contre-mesures en matière de blanchiment de capitaux.

108. Néanmoins, la satisfaction ne saurait être de mise, et le Groupe d'action ne doit en aucun cas relâcher ses efforts dans l'exécution de son programme. Toutes les recommandations ne sont pas encore appliquées, et il est indispensable que tous les membres menent à bien le processus sans retard. De plus, il convient d'être toujours attentif aux nouvelles techniques de blanchiment et de remédier rapidement à toute faiblesse qui se ferait jour. Dans son programme de relations extérieures, le Groupe d'action, en coopération avec d'autres organismes internationaux, doit s'efforcer sans relâche de convaincre tous les centres financiers de se joindre à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il existe encore des régions auxquelles le message du GAFI n'est pas parvenu, et d'autres où de nouveaux travaux sont nécessaires pour renforcer le processus. Plus l'action contre le blanchiment de capitaux sera généralisée, plus grande sera son efficacité.

109. La session 1993-1994 du GAFI, qui sera présidée par le Royaume-Uni, aura donc un programme très complet. L'un des points concernera l'avenir du GAFI : le statut et les activités futures du Groupe d'action seront examinés.

**GAFI-IV**

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

**ANNEXES AU RAPPORT ANNUEL  
1992-1993**

**le 29 juin 1993**

## SOMMAIRE

<b>I.</b>	<b>RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL I</b> .....	Page 31
	(Questions juridiques)	
<b>II.</b>	<b>RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL II</b> .....	Page 35
	(Questions financières)	
<b>III.</b>	<b>RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL III</b> .....	Page 41
	(Relations extérieures)	
<b>IV.</b>	<b>NOTE INTERPRETATIVE SUR LA LIVRAISON</b> <b>SURVEILLEE</b> .....	Page 46

## **RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL N° I (QUESTIONS JURIDIQUES) AU GAFI 1992-1993**

### **I. Introduction**

Lors de sa réunion tenue du 9 au 11 septembre 1992, le GAFI-IV a établi pour le Groupe de travail n° I le mandat suivant:

1. En concertation avec le Groupe de travail II, poursuite, mise à jour et amélioration du mécanisme équilibré de suivi pour :

- (a) l'auto-évaluation :
  - (i) questionnaire ;
  - (ii) compilation et analyse des réponses ;
- (b) l'évaluation mutuelle :
  - (i) questionnaire ;
  - (ii) participation à l'examen des projets de rapport.

Le Groupe de travail I est chargé des recommandations 1 à 8 et 33 à 40, et conjointement, avec le Groupe de travail II de la recommandation 32.

2. Suivi des nouvelles techniques de blanchiment ("typologie"), en collaboration avec le Groupe de travail II, y compris en ce qui concerne les enseignements généraux à tirer de certaines affaires.

3. Compléments et/ou notes interprétatives éventuellement nécessaires aux 40 recommandations.

4. Poursuite de l'étude de certaines questions juridiques, concernant notamment "les infractions de base" et les "sociétés écran", et examen de certaines modalités pratiques de la coopération judiciaire entre les membres du GAFI (en particulier pour ce qui est de l'extradition et de la coopération en matière de poursuites).

5. Apport aux travaux du Groupe de travail II, si nécessaire (par exemple dans le domaine des transferts électroniques de fonds).

Au cours de la quatrième session du GAFI, le Groupe de travail N° I a concentré ses travaux sur quatre domaines principaux :

a) examiner le progrès accompli par les membres du GAFI dans la mise en oeuvre des 40 recommandations du GAFI, en analysant les réponses aux questionnaires d'auto-évaluation et en participant à l'examen des huit rapports d'évaluation mutuelle réalisés durant la session ;

b) suivre les nouvelles techniques de blanchiment de capitaux et les mesures de lutte contre ces pratiques ;

c) approfondir l'étude des problèmes que posent les sociétés écrans et les livraisons surveillées ;

d) lancer une étude sur les moyens de lutter contre le blanchiment de capitaux par des entreprises non financières.

En 1992-93, le Groupe s'est réuni à cinq reprises (le 9 septembre 1992, le 20 janvier 1993, les 30-31 mars 1993, les 12-13 mai 1993 et le 28 juin 1993). Un sous-groupe a également organisé une réunion sur les typologies du blanchiment de l'argent le 16 novembre 1992.

## II. Evaluation des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux

Lors de la réunion du 9 septembre, le Groupe de travail est convenu d'apporter diverses modifications au questionnaire d'auto-évaluation sur les questions juridiques, de sorte qu'il couvre maintenant toutes les recommandations du GAFI relatives à ces aspects. Tous les gouvernements membres ont rempli le questionnaire. Le Secrétariat a ensuite procédé à une compilation des réponses qui a été examinée lors de la réunion du Groupe du 31 mars. Une compilation révisée, tenant compte des modifications proposées par les membres du GAFI, a été ensuite distribuée à la réunion du 12 mai. Cette compilation, a été approuvée par tous les membres.

L'analyse des réponses indique que les membres du GAFI continuent de progresser notablement dans la mise en oeuvre des recommandations d'ordre juridique. Par exemple, dix membres appliquent intégralement la Convention de Vienne et huit autres devraient le faire dans les douze mois à venir. Quatre autres membres ont partiellement mis en oeuvre la Convention. De même, presque tous les membres incriminent le blanchiment de l'argent provenant du trafic de drogue ou s'appêtent à le faire dans l'année à venir. Par ailleurs, un nombre croissant de membres ont décidé de ne plus considérer le blanchiment de l'argent comme une simple infraction liée aux stupéfiants, et d'incriminer le blanchiment du produit de tous les actes criminels ou infractions graves générant une importante somme d'argent. Dix membres ont déjà adopté ces mesures et huit autres sont sur le point de le faire. On note aussi des progrès encourageants dans les efforts visant à promouvoir l'entraide judiciaire entre les membres dans le domaine du blanchiment des capitaux.

Le Groupe a aussi participé, conjointement avec le Groupe de travail N° II, à l'examen des projets de rapports d'évaluation mutuelle sur le Danemark, les Etats-Unis, la Belgique, le Canada, l'Italie, l'Autriche, le Luxembourg et la Suisse. Ces rapports ont été approuvés, après modifications, et transmis à la réunion plénière.

## III. Suivi des nouvelles techniques de blanchiment de capitaux et des mesures de lutte contre ces pratiques

Comme lors des précédentes sessions du GAFI, un volet important des travaux de la quatrième session a consisté à affiner et à mettre à jour l'évaluation des techniques de blanchiment des capitaux. Tous les membres ont été invités à soumettre par écrit des cas observés ou des analyses illustrant l'évolution dans ce domaine. Vingt membres ont contribué à cette activité. Un sous-groupe d'experts, composé de représentants de la plupart des membres du GAFI ainsi que d'INTERPOL, du PNUCID et du CCD, s'est réuni le 16 novembre 1992 pour examiner ces éléments et présenter d'autres cas. Un document établissant une typologie, et dans lequel on trouve ces exemples et les conclusions du sous-groupe, a ensuite été établi et examiné lors d'une réunion conjointe des Groupes de travail N° I et II le 19 janvier. Ce document a été approuvé sous réserve de modifications mineures.

Cet exercice n'a révélé aucune technique vraiment nouvelle de blanchiment des capitaux. Il a cependant mis en évidence divers tendances importantes. L'utilisation des sociétés écrans et des transferts électroniques comme méthodes de blanchiment a été reconnue comme un motif d'inquiétude continue. La tendance à utiliser de plus en plus des institutions financières non bancaires pour des activités de placement semble aussi se poursuivre. On observe aussi, de plus en plus, l'utilisation d'entreprises non financières pour le placement, l'empilage et l'intégration du produit d'un acte criminel, ainsi que dans les opérations de trafic de

drogue elles-mêmes. Enfin, on note un regain de mouvements transfrontaliers d'espèces. En ce qui concerne les contre mesures opérationnelles, on a souligné l'efficacité et l'importance des livraisons surveillées et d'autres types d'opérations d'infiltration.

#### IV. Sociétés écrans

Le recours à des sociétés écrans à l'étranger dans les réseaux de blanchiment de capitaux avait été noté par le GAFI-III. Il avait été convenu que les membres du GAFI prendraient note du potentiel d'abus de ces organismes par les blanchisseurs d'argent, et réfléchiraient aux mesures à prendre pour interdire l'utilisation illégale de ces entités. Le GAFI-IV a poursuivi les travaux sur ce sujet. La délégation des Etats-Unis a présenté une étude détaillée sur la façon dont les sociétés écrans (et d'autres entités du même genre telles que les sociétés fantômes et de façade) pouvaient servir à faciliter le blanchiment de capitaux. Le Groupe de travail N° I a aussi réalisé une enquête auprès des membres du GAFI et établi un échantillon des règles de propriété et de constitution en sociétés des entreprises écrans dans les pays non membres du GAFI. Il a aussi enquêté sur la capacité d'obtenir des informations sur ce type de propriété et de les transmettre aux services opérationnels étrangers et nationaux.

Au cours des débats sur la manière de lutter contre l'utilisation de sociétés écrans à des fins de blanchiment de capitaux, on a mis en évidence l'importance de la transparence en ce qui concerne la propriété effective de ces organismes. Il a été noté que les recommandations du GAFI couvraient déjà les responsabilités des institutions financières en matière d'identification de leurs clients, notamment des propriétaires effectifs. Une discussion générale a eu lieu sur la nécessité d'une note interprétative dans ce domaine. Un projet de note a été présenté à la réunion conjointe des groupes de travail n° I et II du 12 mars. Lors de cette réunion, il a été convenu que ce sujet devrait faire l'objet d'une examen supplémentaire lors d'une réunion du Groupe de travail n° II en juin. Si il y a lieu, le Groupe de travail n° I aurait l'opportunité d'examiner davantage les aspects juridiques de la question.

Le Groupe de travail n° I a aussi étudié la possibilité d'établir d'autres mécanismes afin d'assurer la tenue de registres des propriétaires de sociétés écrans et leur mise à disposition des services opérationnels dans le cadre des enquêtes sur le blanchiment de capitaux.

#### IV. Livraisons surveillées

Le Groupe de travail N° I avait examiné la question du report d'arrestations et de saisies et adopté un note interprétative à ce sujet dans le cadre du GAFI-III. En 1992-93, les travaux se sont poursuivis sur la technique des livraisons surveillées. Le Groupe est convenu qu'il s'agissait d'une importante mesure de lutte contre le blanchiment d'argent, en particulier au niveau international, et il a adopté une note interprétative concernant la levée des obstacles juridiques à l'utilisation de cette technique. Le texte de la note interprétative et celui de ses motifs sont joints.

#### V. Utilisation d'entreprises non financières à des fins de blanchiment d'argent

Le Groupe a débattu à trois reprises de la question de savoir quelles mesures pourrait être prises pour lutter contre le blanchiment d'argent par le biais d'entreprises non financières. On a reconnu qu'il s'agissait là d'un domaine complexe qui devait faire l'objet d'une étude à long terme s'étendant aux sessions futures du GAFI. Il a été noté que des entreprises très diverses pouvaient être utilisées -- volontairement ou à leur insu -- à des fins de blanchiment d'argent. Les entreprises vulnérables vont de celles qui exercent des activités semblables à celles des institutions financières, aux entreprises qui manipulent des volumes importants d'espèces.

Il a été convenu que le Groupe devrait concentrer ses travaux sur les entreprises quasi financières et examiner : (i) comment les identifier; (ii) dans quels secteurs ou dans quelles circonstances ces entreprises doivent être soumises aux recommandations du GAFI; et (iii) quelles sont les recommandations appropriées pour ces entreprises. A propos de la première question, le Groupe a envisagé une approche fondée sur les types d'activité exercée, plutôt que par institution ou secteur concerné, avec ses implications quant aux choix des obligations anti-blanchiment d'argent devant être appliquées. Le Groupe a constaté que cette approche méritait plus ample étude de même que d'autres alternatives possibles.

Les travaux sur l'utilisation d'entreprises non-financières pour le blanchiment d'argent se poursuivront dans le cadre de la cinquième session du GAFI.

# RAPPORT AU GAFI-IV -- GROUPE DE TRAVAIL N° II

## Rapport du Groupe de travail n° II (Questions financières) au GAFI

1992-1993

### I. INTRODUCTION

Lors de sa réunion tenue du 9 au 11 septembre 1992, le GAFI-IV a établi pour le Groupe de travail N° II le mandat suivant :

1. Poursuite, mise à jour et amélioration du mécanisme équilibré de suivi, en concertation avec le Groupe de travail I, pour :

- a) l'auto-évaluation :
  - i) questionnaire ;
  - ii) compilation et analyse des réponses ;
- b) l'évaluation mutuelle :
  - i) questionnaire ;
  - ii) participation à l'examen des projets de rapport.

Le Groupe de travail II est chargé des recommandations 9 à 31. (Le Groupe de travail I est chargé des recommandations 1 à 8 et 33 à 40 ; la recommandation 32 relève des deux Groupes).

2. Collecte et diffusion aux membres de listes (mises à jour), établies par des membres, d'institutions financières non bancaires et d'autres entreprises ayant été utilisées ou étant particulièrement vulnérables pour être utilisées dans le cadre du blanchiment de capitaux.

3. Application des réglementations aux institutions financières non bancaires.

4. Suivi des nouvelles techniques de blanchiment ("typologie") en collaboration avec les Groupes de travail I et III, et sous la direction du Groupe de travail I, y compris les enseignements généraux à tirer de certaines affaires.

5. Compléments et/ou notes interprétatives aux 40 recommandations, en tant que de besoin.

6. Collecte et diffusion aux membres de directives établies par des membres en vue d'aider les institutions financières à détecter les comportements suspects de leur clientèle, examen de la faisabilité et de l'utilité d'une collecte normalisée des rapports actuellement utilisés sur les transactions suspectes ou inhabituelles dans les pays membres, et mise au point d'une formule normalisée de rapport.

7. Examen de la faisabilité et de l'utilité de mesures destinées à combattre le blanchiment de capitaux lorsqu'il fait intervenir des transferts électroniques de fonds sur le plan national et/ou international.

8. Apport aux travaux des Groupes I et III, si nécessaire (par exemple : sociétés écrans -- critères d'incorporation -- conservation des documents par les mandataires et les autres intermédiaires, et diligence attendue des institutions financières).

En 1992-1993, le Groupe de travail s'est réuni à six reprises (les 9-10 septembre 1992, le 17 novembre 1992 (réunion à participation volontaire), le 20 janvier 1993, le 31 mars 1993, le 12 mai 1993, le 28 juin 1993). Ces réunions ont permis au Groupe de travail N° II de traiter les questions figurant dans son mandat.

## II. REALISATIONS

### 1. Mécanisme de suivi

#### a) Auto-évaluation

Lors de la réunion des 9-11 septembre 1992 du GAFI, les participants ont adopté une version révisée du questionnaire d'auto-évaluation. Tous les pays ont communiqué leurs réponses au questionnaire. Le Secrétariat a distribué une compilation détaillée de ces réponses, que le Groupe de travail a examinée lors de sa réunion du 31 mars 1993. Les réponses étant censées refléter l'état actuel de la mise en oeuvre, plusieurs membres ont par la suite mis à jour les renseignements fournis dans la compilation. Une analyse, effectuée à partir des réponses au questionnaire telles qu'elles ont été mises à jour, a été diffusée.

#### b) Evaluation mutuelle

Lors de la réunion des 9-11 septembre 1992 du GAFI, les participants ont adopté une version révisée du questionnaire d'évaluation mutuelle. La plénière a adopté le programme du GAFI-IV, contenant le calendrier des évaluations mutuelles. Au cours d'une réunion conjointe tenue le 30 mars 1993, les Groupes de travail N° I et II ont examiné les projets de rapports sur le Danemark et les Etats-Unis. Ces groupes ont examiné conjointement les projets de rapports sur la Belgique, le Canada et l'Italie le 13 mai 1993, et les projets de rapports sur l'Autriche, la Suisse et le Luxembourg le 28 juin 1993. Après y avoir apporté quelques modifications, les Groupes de travail ont recommandé à la plénière d'accepter les rapports.

### 2. Collecte et diffusion aux membres de listes (mises à jour), établies par des membres, d'institutions financières non bancaires et d'autres entreprises ayant été utilisées ou étant particulièrement vulnérables pour être utilisées dans le cadre du blanchiment de capitaux.

Dans leur grande majorité, les membres du GAFI ont participé à un exercice d'identification des types d'institutions financières non bancaires<sup>1</sup> et d'autres entreprises ayant été utilisées, ou étant particulièrement vulnérables pour être utilisées dans le cadre du blanchiment de capitaux. Le Secrétariat a établi une compilation des listes de ces établissements à partir des contributions fournies par les membres. Cette compilation a été

---

<sup>1</sup> A noter que le GAFI laisse la définition de "banque" ou d'"établissement de crédit" aux différents membres. La définition de la banque, ainsi que de l'"institution financière non bancaire" peut donc varier d'un membre à l'autre. Les membres qui adoptent une définition large de la "banque" peuvent identifier un moins grand nombre d'institutions financières non bancaires.

examinée lors d'une réunion à participation volontaire tenue par le Groupe de travail le 17 novembre 1992 et, par la suite, lors des réunions du 20 janvier et du 31 mars 1993.

Le Groupe de travail a identifié les catégories qui ont été mentionnées souvent, parfois et rarement. Au sein des principales catégories d'institutions financières non bancaires, les bureaux de change, les intermédiaires dans les opérations de placement et les compagnies d'assurance-vie ont été souvent mentionnés par les membres du GAFI. D'autres catégories d'institutions financières non bancaires, telles que les services financiers des postes, les sociétés financières, les organismes de placement collectif et les sociétés d'émission de cartes de crédit ont parfois été cités. Les sociétés de crédit-bail et d'affacturage ainsi que les intermédiaires en transfert de fonds ont été rarement mentionnés.

La question des institutions et entreprises non financières a été confiée au Groupe de travail N° I (questions juridiques). La première réunion plénière du GAFI-V pourrait considérer si la compilation de listes d'institutions financières non bancaires constituerait la base d'une action plus approfondie. Cette action viserait certains des secteurs les plus souvent mentionnés pour des recommandations particulières, notamment la recommandation 15 (opérations complexes, d'un montant exceptionnellement important ou d'une forme inhabituelle qui n'ont pas de cause économique ou licite apparente) ; la recommandation 16 (cas où l'on suspecte que des fonds proviennent d'une activité criminelle) ; les recommandations 20/26 (programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux) ; et la recommandation 28 (directives pour aider les institutions financières (non bancaires) à détecter les comportements suspects de leurs clients).

### 3. Application des réglementations aux institutions financières non bancaires

Lors de sa réunion à participation volontaire du 17 novembre 1992 et de sa réunion du 31 mars 1993, le Groupe de travail a examiné les modalités de mise en oeuvre des recommandations du GAFI concernant les questions financières (9-32, à l'exception des recommandations 12 et 13 qui font l'objet d'une étude spéciale sur l'identification : voir point 5 du présent rapport) dans trois secteurs particuliers d'institutions financières non bancaires : les valeurs mobilières (intermédiaires dans les opérations de placement) et les assurances, et les bureaux de change. Les débats se sont appuyés sur des documents présentés par le Royaume-Uni (valeurs mobilières), les Pays-Bas (assurances) et les Etats-Unis (bureaux de change). Un rapport a été établi à partir des discussions du Groupe de travail, identifiant les particularités de ces secteurs et formulant des propositions de clarifications et de notes interprétatives aux recommandations 9 et 15. Les deux notes interprétatives portent sur le secteur de l'assurance et sont formulées de la façon suivante :

— Recommandation 9: "**Les recommandations du GAFI devraient s'appliquer en particulier à l'assurance vie et aux autres produits de placement offerts par les compagnies d'assurances, alors que la recommandation 29 s'applique à tout le secteur de l'assurance**".

— Recommandation 15: "**Le mot "transactions" doit être entendu comme désignant le produit d'assurance lui-même, le paiement de la prime et les prestations.**"

### 4. Nouvelles techniques de blanchiment d'argent

Le 19 janvier 1993, une réunion conjointe des Groupes de travail N° I et II a examiné et adopté un projet de rapport établi lors de la réunion du 16 novembre 1992 du sous-groupe chargé des typologies. Le rapport du Groupe de travail N° I (questions juridiques) traite cette question de manière approfondie.

## 5. Compléments et/ou notes interprétatives éventuels aux 40 recommandations

Le Groupe de travail n'a pas estimé nécessaire d'ajouter des recommandations. Comme indiqué sous le point 3 ci-dessus, deux notes interprétatives sont proposées pour la mise en oeuvre des recommandations dans le secteur des assurances.

En parallèle, le Groupe de travail a noté que, dans bien des cas, les transactions ou l'établissement de relations d'affaires entre des institutions financières et leurs clients se font sans qu'il y ait un contact physique entre les deux parties. Dans de tels cas, la présentation de documents d'identification pose de réelles difficultés ou est impossible dans la pratique et inconciliable avec les modalités des transactions/rerelations d'affaires dans ces situations. Un non document sur les règles d'identification des clients pour certaines transactions avec des institutions financières analyse les règles générales d'identification dans les cas où il n'y a pas de contact physique entre l'institution et son client. Bien que le Groupe de travail ait reconnu l'importance de cette question, il a décidé de ne pas adopter de notes interprétatives. Il a été convenu de poursuivre les travaux sur la question des règles d'identification (recommandations 12 et 13) au cours du GAFI-V, en gardant à l'esprit une double contrainte : assurer des changes égales aux différentes catégories d'institutions financières et concilier flexibilité et sécurité.

## 6. Directives concernant les cas de transactions suspectes et inhabituelles et formules de notification

Le Groupe de travail a noté que le point 6 de son mandat comprend deux volets :

a) collecte et diffusion aux membres de directives établies par des membres en vue d'aider les institutions financières à détecter les comportements suspects de leur clientèle ; et

b) examen de la faisabilité et de l'utilité d'une collecte normalisée des rapports actuellement utilisés sur les transactions suspectes ou inhabituelles dans les pays membres, et mise au point d'une formule normalisée de rapport.

En ce qui concerne le point a), les membres ont été invités à fournir au Secrétariat des mises à jour et des éléments nouveaux pouvant être utiles à d'autres membres qui établissent aussi des directives pour aider les institutions financières à détecter des comportements inhabituels ou suspects de leurs clients (mise en oeuvre des recommandations 15, 16, 20/26 et 28). Le Secrétariat a établi une compilation des mises à jour communiquées par les membres.

En ce qui concerne le point b), la Délégation italienne et le Secrétariat ont rédigé un bref questionnaire sur la question de la normalisation. Il contient deux questions principales :

-- selon les membres, quelles sont les informations minimales à fournir dans une notification concernant une transaction suspecte ou inhabituelle ?

-- quelles mesures les autorités ont-elles effectivement prises pour obliger les institutions financières à fournir ces informations ?

Ce questionnaire servira pour l'examen de la faisabilité et de l'utilité de cette collecte normalisée, lors du GAFI-V.

## 7. Transferts électroniques de fonds

A la suite de l'analyse présentée au GAFI par diverses autorités opérationnelles montrant que bon nombre d'affaires récentes de blanchiment ont comporté l'utilisation de systèmes de paiement électronique, le GAFI a mandaté un groupe ad hoc pour étudier l'usage qui est fait des systèmes électroniques mondiaux de transfert de fonds dans le processus de blanchiment de capitaux. Le groupe ad hoc a conclu qu'il était devenu relativement facile de transférer des fonds par le biais du système bancaire international d'une façon telle que l'identité du client donneur d'ordre ou du bénéficiaire final soit dissimulée.

Le Groupe ad hoc a été mandaté pour discuter de ce sujet avec la Société SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication S.C.) - le principal serveur de messages en matière de paiements électroniques transfrontières. Ceci a donné lieu à l'envoi d'un message par le Président de SWIFT à tous les utilisateurs de ce système, le 30 juillet 1992, leur demandant de s'assurer que les zones clés des messages de type MT100 relatives aux clients donneurs d'ordre et bénéficiaires soient remplies avec les noms et les adresses<sup>2</sup>. Une lettre ultérieure de suivi du 30 octobre 1992 a été adressée à toutes les organisations utilisatrices par le directeur général de SWIFT. Les gouvernements membres du GAFI ont aussi effectué des démarches pour encourager les utilisateurs du système SWIFT relevant de leur propre autorité à suivre le conseil figurant dans le message SWIFT.

Une discussion ultérieure avec SWIFT a permis d'obtenir un accord sur la révision des instructions pour remplir la zone relative à l'institution donneuse d'ordre dans le message de type MT100, et pour émettre une instruction d'utilisation sur l'identification des parties donneuses d'ordre dans le MT 100. Ceci a pour objectif de garantir que, sans toutefois se soucier du nombre de messages envoyés pour effectuer un paiement particulier, les renseignements sur l'institution financière qui a initié le paiement en faveur du client donneur d'ordre sont identifiés tout au long de la chaîne de paiement.

Ces deux initiatives ont pour objet d'assurer que l'utilisation du système SWIFT visant à donner des instructions de paiement ne fournisse pas aux blanchisseurs d'argent un moyen pour interrompre la piste d'audit. Les gouvernements membres du GAFI détermineraient si il est opportun et techniquement faisable que les messages de paiement dans les systèmes nationaux de paiement électronique contiennent des informations sur les clients donneurs d'ordre et bénéficiaires, ainsi que sur l'institution qui est à l'origine de l'instruction de paiement.

#### 8. Apport aux travaux des autres Groupes de travail

Le 19 janvier 1993, lors d'une réunion conjointe des Groupes de travail N° I et II, les Etats-Unis ont fait un exposé sur la question des sociétés écrans, suivi d'un examen préliminaire de ces questions. Le 30 mars 1993, les Groupes de travail N° I et II ont entendu un nouvel exposé sur ce sujet. La question des sociétés écrans a été de nouveau débattue lors des réunions de mai et de juin du GAFI.

---

<sup>2</sup>Dans le cas du client donneur d'ordre, si on ne peut pas faire figurer le nom et l'adresse, il est possible d'y substituer le numéro de compte.

# **RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL N° III (RELATIONS EXTERIEURES) AU GAFI 1992-93**

## **I. Introduction**

Le mandat du Groupe de travail III a été adopté à la réunion des 10-11 septembre 1992 du GAFI. Les travaux du Groupe en 1992-93 ont été centrés sur la mise en oeuvre du programme d'action pour les relations extérieures exposé dans le rapport du GAFI-III. Le Groupe a mis en place un grand nombre d'activités visant à promouvoir la mobilisation la plus large possible, à l'échelle mondiale, contre le blanchiment des capitaux et à encourager les gouvernements des pays non membres à s'engager à mettre en oeuvre les recommandations du GAFI et à accepter d'évaluer leurs progrès en la matière. En réponse aux demandes formulées par certains pays tiers, le Groupe de travail III a aussi fourni une formation et une assistance technique par le biais des services des membres du GAFI et d'autres. Il a par ailleurs développé sa coopération avec les organisations internationales et régionales s'intéressant au problème du blanchiment des capitaux. Enfin, le Groupe a continué de suivre les contacts établis entre les gouvernements des pays membres intéressés et leurs territoires dépendants, associés ou liés sous d'autres formes en ce qui concerne la mise en oeuvre des recommandations du GAFI.

## **II. Programme de sensibilisation**

Dans le cadre de l'exécution de son programme de contacts avec des pays tiers, le Groupe a décidé de créer divers sous-groupes composés de certains membres du GAFI et chargés de donner des conseils sur la meilleure façon d'établir des contacts avec certaines régions. Sous la direction générale du Groupe, ces sous-groupes ont organisé et réalisé divers séminaires et programmes de formation.

### **a) Europe centrale et orientale**

L'Europe centrale et orientale a été au centre des travaux du GAFI sur les relations extérieures en 1992-93. Bien que cette région ne soit pas, pour le moment, un centre important de blanchiment de capitaux, les pays d'Europe centrale et orientale deviennent une cible de plus en plus attrayante pour les spécialistes du blanchiment du fait qu'ils développent leurs marchés financiers, ouvrent leurs économies et rendent leurs monnaies convertibles. Avec l'expansion des bandes du crime organisé dans cette partie de l'Europe, cette région pourrait également voir le développement d'opérations locales de blanchiment de capitaux, utilisant les systèmes financiers des autres pays ainsi que le leur. Il est par conséquent très important qu'ils profitent de la réforme et de la restructuration de leurs législations et de leurs systèmes pour mettre en place des mesures afin de se protéger du blanchiment des capitaux.

Le Conseil de l'Europe a organisé à Strasbourg, en septembre 1992, une importante conférence sur le blanchiment de l'argent, à laquelle ont assisté des représentants de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, notamment la Russie et certains Nouveaux Etats indépendants. Dans le cadre de cette conférence, les membres du Groupe de travail III ont rencontré des délégués de la Hongrie, de la Pologne, des (ex-) Républiques tchèque et slovaque, de la Bulgarie, de la Roumanie, de la Russie, de la Lettonie, de la Croatie et de la Slovénie. Ces réunions avaient pour objet d'en savoir davantage au sujet du blanchiment des capitaux dans ces pays et de voir comment le GAFI pourrait les aider.

Ces contacts ont conduit la Hongrie et la Pologne à demander des séminaires sur les mesures à prendre et des programmes de formation plus approfondis. Le premier séminaire a eu lieu à Budapest les 4,5 et du 8 au 10 février. Indépendamment des représentants des milieux financiers, juridiques, du ministère public et des services

opérationnels de Hongrie (y compris des banques commerciales), des délégations de l'Albanie, de la Bulgarie, de la République tchèque, de la Pologne, de la Roumanie et de la Slovaquie ont assisté en qualité d'observateurs au séminaire sur les mesures à prendre, grâce à l'aide financière du Conseil de l'Europe. Le séminaire et le programme de formation ont été menés par des délégations de neuf membres du GAFI, avec des hauts fonctionnaires du Conseil de l'Europe, d'INTERPOL et du PNUCID ainsi que des représentants des banques et d'autres institutions financières. Avant le séminaire sur les mesures à prendre, les représentants du GAFI ont rencontré les personnalités compétentes des ministères et des organismes hongrois pour des discussions approfondies sur le blanchiment de l'argent en Hongrie et sur le progrès accompli dans la lutte contre ces pratiques. Le séminaire et le programme de formation ont permis d'exposer dans le détail les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux, en organisant des séances distinctes pour les représentants des milieux financiers, réglementaires, juridiques et des forces de l'ordre. A l'issue de ces travaux a été établie une série de recommandations aux autorités hongroises concernant les prochaines étapes dans ce domaine.

Le symposium de Varsovie, qui s'est tenu du 2 au 4 mars, a été organisé de la même façon mais, dans ce cas, la participation a été limitée aux hauts fonctionnaires des organismes publics et des institutions financières de la Pologne. L'expérience acquise lors du séminaire de Budapest a permis d'affiner et de concentrer le programme. Cette fois encore, les représentants du GAFI ont eu l'occasion de discuter avec les représentants des organismes polonais compétents avant le début du séminaire et il y a eu aussi une réunion avec le Gouverneur de la Banque nationale de Pologne et d'autres personnalités de haut niveau, et des recommandations ont été faites aux autorités polonaises à l'issue du symposium.

Indépendamment de ces deux manifestations, les différents membres du GAFI ont aussi participé, au cours de l'année, à des missions dans certains pays d'Europe centrale et orientale, organisées par le Conseil de l'Europe ou au plan bilatéral. La Communauté Européenne a introduit, dans ses accords d'association avec les pays de l'Europe de l'Est, des clauses spécifiques qui les engagent à appliquer les recommandations du GAFI. Un programme-pilote PHARE, d'assistance aux six pays de la région, est en cours de réalisation en matière de drogue. Ce programme comprend le blanchiment de capitaux. Le GAFI et le PNUCID ont aussi commencé à préparer un séminaire sur la blanchiment des capitaux qui se tiendra en septembre à Moscou pour la Russie et d'autres membres de la CEI.

#### b) Asie et Pacifique

Des contacts avaient été établis avec les pays d'Asie et du Pacifique lors des précédentes sessions du GAFI, à l'occasion d'une conférence organisée par le Japon, ainsi que par l'intermédiaire de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, en février 1991 et d'une représentation du GAFI lors d'une réunion du Conseil des gouverneurs des banques centrales d'Asie du sud-est, tenue à Jakarta en octobre 1991. Etant donné l'importance de cette région tant du point de vue du nombre de centres financiers existants ou en cours d'apparition que du point de vue du nombre de pays producteurs de drogue, il a été décidé d'organiser deux réunions dans la région en 1992-93.

Le réunion du GAFI qui s'est tenue en septembre à Sydney a fourni l'occasion d'organiser un programme en parallèle pour certains pays d'Asie et du Pacifique. Des représentants de Fidji, de l'Indonésie, de la Malaisie, de Nauru, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, des Philippines, des Iles Salomon, des Tonga et de Taïwan ont assisté aux exposés et aux débats sur la situation de la région en matière de blanchiment des capitaux.

Cette réunion a été suivie, en avril 1993, du symposium sur le blanchiment des capitaux en Asie, organisé conjointement par le GAFI et le Secrétariat du Commonwealth avec le soutien du PNUCID, et accueilli par le gouvernement de Singapour. Cette conférence importante a vu la participation des représentants de quatorze pays/régions non membres du GAFI et des banques centrales d'Asie du sud-est, neuf membres du GAFI (dont sept

donateurs), du PNUCID et d'INTERPOL. Les travaux du symposium ont été centrés sur la prise de conscience du problème du blanchiment des capitaux, et sur l'explication des mesures à prendre pour lutter contre ce phénomène. Des sessions séparées ont été organisées pour les groupes représentant les milieux financiers et les responsables de la réglementation, les milieux juridiques et judiciaires et les services opérationnels. Les conclusions du symposium ont été exposées dans une déclaration écrite, et les pays non membres du GAFI ont été invités à envisager sérieusement la mise en oeuvre des quarante recommandations du GAFI. On a reconnu l'intérêt d'organiser un symposium de suivi d'ici un an environ.

#### c) Caraïbes

Les membres du GAFI travaillent en étroite collaboration avec les pays des Caraïbes et d'Amérique centrale depuis 1990, et un Groupe d'action financier des Caraïbes a été créé. Les travaux du GAFI des Caraïbes se sont accélérés en 1992-93 et la diffusion du message du GAFI dans la région des Caraïbes a progressé notablement. Avec l'aide des membres du GAFI, une conférence ministérielle du GAFI des Caraïbes s'est tenue à Kingston, en Jamaïque, en novembre 1992. Lors de cette réunion, les membres du GAFI des Caraïbes ont approuvé officiellement et décidé de mettre en oeuvre les 40 recommandations du GAFI ainsi que les 19 recommandations formulées à la Conférence d'Aruba en 1990. Il a aussi été convenu qu'il fallait un mécanisme permettant de suivre et d'encourager les progrès de ces travaux, notamment l'auto-évaluation et l'évaluation mutuelle. Afin de favoriser ce processus et de faciliter l'apport d'une formation et d'une assistance technique dans la région, les participants à la réunion ont proposé la création d'un Secrétariat de taille restreinte du GAFI des Caraïbes, qui serait établi à Trinité-et-Tobago, à qui revient la présidence de cet organisme. Une autre réunion du GAFI des Caraïbes se tiendra en 1994 pour faire le point des progrès accomplis. Les pays donateurs du GAFI (Canada, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Etats-Unis) examinent maintenant les dispositions à prendre pour les activités en cours du GAFI des Caraïbes.

#### d) Afrique

Le Groupe de travail III a continué de porter une attention aux mécanismes permettant de poursuivre les initiatives de lutte contre le blanchiment de l'argent en Afrique, car il n'existe sur ce continent aucun organisme vraiment approprié avec lequel le GAFI puisse collaborer. En novembre 1992, les membres du Groupe ont rencontré des représentants de la République centrafricaine, de la Côte d'Ivoire, du Kenya, du Maroc, du Nigéria et du Zimbabwe pour discuter de la meilleure façon de faire avancer les choses. Le Secrétariat du GAFI est aussi en contact avec certaines organisations régionales. Des propositions concernant les activités du GAFI en Afrique au cours de la cinquième session du Groupe sont en cours de formulation à l'issue de ces consultations.

#### e) Autres régions

Au Moyen-Orient, le Conseil de coopération du Golfe continue d'encourager le respect des recommandations du GAFI par ses six Etats membres du Golfe. Une conférence sur le blanchiment des capitaux, organisée conjointement par le GAFI, le CCG et les autorités monétaires d'Arabie saoudite, est prévue pour octobre 1993.

En Amérique du sud, comme lors des précédentes sessions, le GAFI n'a pas eu de contacts directs du fait de la solide initiative de l'OEA dans cette région.

### III. Coordination et supervision de la liaison entre les membres et leurs territoires dépendants, associés ou liés sous d'autres formes

Lors de sa réunion d'avril 1993, le Groupe a reçu des rapports des membres "parrains" sur les mesures prises par ces territoires en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux. Il a conclu qu'il y avait des progrès dans un certain nombre de domaines, mais que les "parrains" du GAFI devaient poursuivre leurs efforts afin d'encourager une action rapide.

Le Groupe de travail a aussi commencé d'étudier la façon dont on pourrait évaluer le progrès accompli par ces territoires. Certains ont rempli les questionnaires d'auto-évaluation (et certains participent aussi au programme du GAFI) mais il n'existe pas, actuellement, de mécanisme global et systématique.

#### IV. Coopération avec les organisations régionales et internationales en vue de favoriser la réalisation des objectifs du GAFI

Au cours de sa quatrième session, le GAFI a continué de développer les bonnes relations établies avec les autres organisations les plus étroitement associées à la lutte contre le blanchiment des capitaux. Des représentants du Conseil de l'Europe, d'INTERPOL, du PNUCID et du CCD ont assisté régulièrement aux réunions du Groupe de travail III et participé à la planification et à l'exécution des diverses initiatives concernant les relations extérieures mises en oeuvre en 1992-93. Les membres du GAFI ont aussi pris part à des manifestations sur le blanchiment des capitaux organisées par ces organismes. Le Président du Groupe de travail III a été invité à faire un exposé à la réunion de novembre 1992 de la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, consacrée à la lutte contre le trafic de stupéfiants et le blanchiment de l'argent.

Lors de cette session, le GAFI a aussi élargi l'éventail des organisations avec lesquelles il travaille. Il coopère étroitement avec le "Commercial Crime Unit" du Secrétariat du Commonwealth pour le symposium sur le blanchiment des capitaux en Asie. Le GAFI a aussi développé ses liens avec la Banque européenne de reconstruction et de développement au sujet des initiatives de lutte contre le blanchiment des capitaux prises en Europe de l'est. Un représentant de la Banque a assisté au symposium de Budapest, et le Président du Groupe de travail III s'est rendu à la Banque en mai pour discuter du renforcement de la coopération dans ce domaine.

Compte tenu du nombre d'organisations internationales qui prennent part à la lutte contre le blanchiment des capitaux, en particulier dans certaines régions du monde telles que l'Europe orientale, il est évidemment important d'utiliser au mieux les ressources disponibles et d'éviter les chevauchements et les doubles emplois. En liaison avec les autres grandes organisations, le GAFI, par l'intermédiaire du Groupe de travail III, s'efforce de mettre en place un mécanisme de coordination, qui commence par établir un calendrier de toutes les initiatives de lutte contre le blanchiment de l'argent prévues par les divers organismes.

#### V. Conclusions

Le Groupe a accompli des progrès appréciables sur le plan des relations extérieures au cours de la quatrième session. S'appuyant sur les contacts établis lors des sessions précédentes, il a poursuivi sa mission de diffusion du message du GAFI. Faire prendre conscience du problème que pose le blanchiment des capitaux demeure un volet important de ses activités mais l'accent est mis non seulement sur l'obtention d'un engagement ferme des pays tiers à mettre en oeuvre les 40 recommandations mais aussi sur l'acceptation de se soumettre à une évaluation des progrès réalisés. On ne peut pas s'attendre à obtenir immédiatement des résultats concluants, et le GAFI en est à différents stades dans ses contacts avec diverses régions. Cependant, le GAFI des Caraïbes a montré qu'avec le temps on obtient des engagements sur le fond. Le défi à relever lors des sessions futures sera d'arriver à suivre convenablement les mesures déjà prises tout en trouvant un moyen de sensibiliser les parties du monde où la simple prise de conscience du problème du blanchiment de capitaux se situe encore à un niveau très bas.

**NOTE INTERPRETATIVE**  
**LIVRAISON SURVEILLEE DE FONDS**  
**PROVENANT DE FACON CERTAINE OU PRESUMEE D'ACTIVITES**  
**CRIMINELLES**

1. Dans son troisième rapport, le GAFI a recommandé aux gouvernements membres d'envisager de prendre les mesures nécessaires pour permettre à leurs autorités compétentes qui enquêtent sur des affaires de blanchiment de capitaux de différer ou de suspendre l'arrestation des suspects et/ou la saisie des sommes en cause, afin d'identifier les personnes impliquées dans ces activités ou de rassembler des preuves. L'objectif spécifique recherché est de permettre le recours à des procédures telles que la surveillance des livraisons et les opérations sous couverture. Pendant sa quatrième session, le GAFI a effectué d'autres études concernant la livraison surveillée.

2. La livraison surveillée est une technique selon laquelle, lorsque les autorités compétentes sont informées de la livraison d'actifs d'origine illégale ou présumée illégale ou d'une transaction faisant intervenir de tels actifs, ceux-ci ne sont pas saisis immédiatement. En effet, il est possible d'enquêter d'une manière plus efficace en laissant la livraison/la transaction se dérouler sous la surveillance étroite et discrète des autorités afin de rassembler des preuves et d'identifier les coupables. Des arrestations et des saisies sont alors effectuées ultérieurement, s'il y a lieu. L'application des techniques de livraison surveillée à l'acheminement international de drogues interdites par la loi est pratiquée par les autorités opérationnelles depuis de nombreuses années. Des dispositions permettant leur utilisation sur le plan international figurent dans la convention de Vienne de 1988.

3. Le GAFI considère que la livraison surveillée constitue une technique également bien adaptée aux affaires de blanchiment de capitaux comportant des expéditions de fonds présumés provenir d'activités criminelles ou des transactions faisant intervenir de tels fonds,<sup>3</sup> que ce soit au niveau national ou international. En fait, on peut soutenir que cette pratique est plus utile pour rassembler des preuves dans de tels cas que dans ceux qui font intervenir le trafic de drogue. Dans ces derniers cas, il est facile de prouver que les substances en cause sont illégales. Toutefois, il peut être plus difficile de déterminer si une somme donnée provient ou non d'activités criminelles. Il est, en général, nécessaire de poursuivre l'enquête pour le déterminer, et, à cet égard, la livraison surveillée constitue une méthode très efficace. Même lorsque il est clair que les fonds proviennent d'activités criminelles, une opération de livraison surveillée, soumise, en cas de nécessité, à l'autorisation légale requise, peut être d'une grande utilité en facilitant l'identification du plus grand nombre possible de coupables et en permettant de rassembler des preuves contre eux. En particulier, cette pratique constitue un moyen d'atteindre les principaux responsables du trafic et les bénéficiaires effectifs des fonds.

4. La livraison surveillée constitue une technique importante de lutte contre le blanchiment de capitaux au niveau international. Les travaux du GAFI sur les méthodes de blanchiment de capitaux ont fait apparaître un développement croissant des mouvements transfrontières des profits d'activités criminelles, et, en particulier, du trafic de drogue. On peut s'attendre à ce que cette tendance se poursuive à mesure que les différents membres du GAFI (et d'autres pays) appliquent les recommandations concernant la prévention et la détection de l'utilisation de leurs systèmes financiers à des fins de blanchiment de capitaux. Les principaux réseaux de blanchiment de capitaux se sont montrés affectés par des initiatives opérationnelles nationales. La mise

---

<sup>3</sup> Le terme "fonds" désigne non seulement des espèces, mais aussi tous les types d'instruments monétaires et financiers.

en oeuvre de mesures contre le blanchiment de capitaux par les pays dissuade les trafiquants d'utiliser leurs systèmes financiers. Elle les incite plutôt à transférer le fonds provenant d'activités criminelles dans les pays qui n'appliquent pas encore des mesures adéquates à cet égard, et dont les systèmes financiers peuvent par conséquent être pénétrés en prenant moins de risques.

5. L'application des techniques de livraison surveillée aux mouvements de capitaux transfrontières peut évidemment être utile pour obtenir des informations et des preuves concernant des opérations particulières de blanchiment de capitaux. A un niveau plus stratégique, cette pratique peut aussi fournir des renseignements utiles sur les flux internationaux de capitaux illicites, et d'identifier les pays dont les systèmes financiers sont perçus comme particulièrement vulnérables par ceux qui pratiquent le blanchiment de capitaux. Dans ce contexte, il est souhaitable d'appliquer ces techniques aux transactions internationales importantes en espèces inter-bancaires et intra-bancaires dont l'origine est suspecte, ainsi qu'aux opérations particulières de transferts internationaux d'espèces dans le cadre du blanchiment de capitaux. L'utilisation des techniques de livraison surveillée revêt une importance particulière pour les pays ou territoires qui n'ont pas encore appliqué la totalité des mesures anti-blanchiment. En effet, pour cette raison, ils sont les cibles les plus plausibles pour les flux de capitaux illicites.

6. Il est évident qu'une coopération effective entre les autorités opérationnelles des différents pays concernés est souhaitable pour que la surveillance des livraisons au niveau international soit efficace. Une condition préalable essentielle à cet égard est que les pays autorisent cette pratique, grâce à leur législation générale ou à des dispositions législatives spécifiques. C'est déjà le cas dans la majorité des pays membres du GAFI, sous réserve que les autorités compétentes soient habilitées par les autorités administratives/judiciaires à mener de telles opérations.

7. Le Conseil de Coopération Douanière a approuvé une recommandation encourageant ses pays membres à utiliser les techniques de livraison surveillée. Le Conseil et Interpol considèrent qu'il serait utile que le GAFI encourage une action de ces organisations dans ce domaine.

8. Compte tenu des considérations précitées et de l'avancée représentée par les recommandations 32, 33, 36 et 38 (y compris la note interprétative à cette recommandation) du GAFI, la note interprétative sur le report d'arrestations et de saisies, et aussi l'article 9 de la Convention de Vienne, le GAFI a donc adopté la note suivante :

**"La livraison surveillée des fonds provenant de façon certaine ou présumée d'activités criminelles est une technique opérationnelle valable et efficace pour obtenir des renseignements et des preuves sur les opérations internationales de blanchiment de capitaux. Elle peut être d'une grande utilité dans la poursuite d'enquêtes pénales particulières, et peut aussi faciliter l'obtention de renseignements plus généraux sur les activités de blanchiment de capitaux. L'utilisation de ces techniques devrait être encouragée fortement. Les dispositions appropriées devraient donc être prises, de sorte qu'aucun obstacle n'existe dans les systèmes juridiques pour empêcher l'utilisation des techniques de livraison surveillée, sous réserve des exigences légales, y compris des autorisations judiciaires, pour que de telles opérations puissent être effectuées. Le GAFI se félicite et soutient les engagements du Conseil de Coopération Douanière et d'Interpol d'encourager leurs membres de prendre toutes les dispositions appropriées pour faire progresser l'utilisation de ces techniques."**