

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

**RAPPORT ANNUEL
1993-1994**

16 juin 1994

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	Page 3
INTRODUCTION	Page 6
I. LE FUTUR ROLE DU GROUPE D'ACTION FINANCIERE	Page 7
II. SUIVI DES PROGRES DES MEMBRES DU GAFI DANS LA MISE EN OEUVRE DES QUARANTE RECOMMANDATIONS ...	Page 10
- Evaluations mutuelles	
Allemagne.....	Page 12
Royaume des Pays-Bas	Page 13
Norvège	Page 15
Japon	Page 16
Grèce	Page 18
Espagne	Page 19
Finlande	Page 20
Hong Kong	Page 21
Irlande	Page 22
III. SUIVI DE L'EVOLUTION DES TECHNIQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET PERFECTIONNEMENT DES RECOMMANDATIONS DU GAFI	Page 24
IV. RELATIONS EXTERIEURES.....	Page 28
CONCLUSION	Page 32
ANNEXE 1 - Note interprétative concernant l'utilisation des comptes tenus aux noms de clients qui ne sont pas des personnes physiques dans les procédés de blanchiment de capitaux	Page 33
ANNEXE 2 - Note interprétative concernant les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux au moyen d'activités financières exercées par des institutions non financières	Page 35

GROUPE D'ACTION FINANCIERE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

RAPPORT ANNUEL 1993-1994

SOMMAIRE

1. La cinquième session de réunion du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), présidée par le Royaume-Uni, a été axée sur trois priorités :

- (i) suivre la mise en oeuvre par ses membres des 40 Recommandations de 1990 ;
- (ii) suivre l'évolution des méthodes de blanchiment de capitaux et examiner les améliorations appropriées à apporter aux contre-mesures ; et
- (iii) mettre en oeuvre un programme dynamique de relations extérieures de manière à promouvoir une action internationale contre le blanchiment de capitaux la plus large possible.

2. Parallèlement, l'une des principales tâches menées en 1993-1994 par le GAFI a consisté à réexaminer sa mission et son programme futurs. Il a été décidé de maintenir le Groupe pendant cinq années supplémentaires. Si le blanchiment de l'argent de la drogue restera l'une des priorités du GAFI, celui-ci continuera à s'intéresser au blanchiment du produit des crimes et/ou délits graves générateurs de sommes importantes. Dans les cinq années à venir, le Groupe concentrera son attention sur trois domaines principaux : la poursuite du suivi des progrès des pays membres en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux ; l'évolution des techniques de blanchiment et des contre-mesures ; et les relations extérieures, afin de favoriser une action mondiale contre le blanchiment de capitaux.

3. Comme lors des sessions précédentes, le Groupe a consacré une large part de ses activités au suivi de la mise en oeuvre des 40 Recommandations par les membres sur la base des procédures d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle. Le programme d'auto-évaluation 1993-1994 a montré que les membres continuaient à réaliser des progrès notables dans la mise en oeuvre des recommandations financières et juridiques. En particulier, presque tous les membres ont adopté des lois faisant du blanchiment de l'argent de la drogue un délit pénal. Parallèlement, tous les gouvernements des membres autorisent leurs banques à notifier les transactions suspectes aux autorités compétentes et dans dix neuf juridictions, cette notification est une obligation.

4. La procédure d'évaluation mutuelle qui permet un examen extrêmement détaillé des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, s'est révélée encore une fois constituer un mécanisme de suivi particulièrement efficace. Les évaluations mutuelles ont été poursuivies à un rythme rapide et vingt et un des membres du GAFI ont à ce jour fait l'objet d'un tel examen. On trouvera dans la partie II du rapport les résumés des neuf évaluations effectuées au cours du GAFI-V (Royaume des Pays-Bas, Allemagne, Norvège, Japon, Grèce, Espagne, Finlande, Hong Kong et Irlande). Les évaluations restantes auront lieu au cours du GAFI-VI.

5. La collecte et l'échange d'informations sur l'évolution récente des méthodes de blanchiment de capitaux a confirmé les tendances observées lors des sessions précédentes. Les membres du GAFI ayant introduit des mesures de prévention concernant le secteur bancaire, il s'est produit une diversification des filières de blanchiment, tant sur le plan des zones géographiques visées que sur celui des techniques employées.

6. S'agissant du développement des contre-mesures, aucune recommandation nouvelle n'a été adoptée au cours du GAFI-V. Toutefois, deux notes interprétatives ont été établies d'un commun accord : l'une sur l'identification des clients ayant la personnalité morale, et l'autre sur les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux dans le cadre d'activités financières menées par des entreprises ou des professions non financières. Le Groupe d'action a également poursuivi ses travaux sur plusieurs initiatives lancées lors de sessions antérieures : mesures préventives par les institutions financières non bancaires et, en particulier, les bureaux de change ; contrer l'utilisation des entreprises non financières en général pour le blanchiment de capitaux ; obligations d'identification en l'absence de contact physique entre l'institution financière et son client ; et conservation de la piste d'audit pour les transferts de fonds au moyen de systèmes de paiement et de messagerie électroniques. Sur ce dernier point, le GAFI a procédé à un examen de l'application par ses membres de la circulaire SWIFT du 30 juillet 1992 et entretenu également des contacts fructueux avec SWIFT, premier système international de transferts de fonds.

7. Pour ce qui est du domaine des relations extérieures, le Groupe d'action a poursuivi ses efforts visant à encourager les pays non membres à prendre des mesures efficaces contre le blanchiment de capitaux. En outre, le GAFI a entrepris un important examen de ses activités dans ce domaine et mis au point une stratégie pour ses contacts avec les juridictions non membres dans les années à venir.

8. Les actions entreprises en 1993-1994 dans le domaine des relations extérieures ont également donné lieu à des contacts avec des pays de tous les continents et plus particulièrement les régions des Caraïbes, de l'Europe centrale et orientale et de l'Asie. Comme en 1992-1993, le GAFI a organisé dans des juridictions non membres plusieurs séminaires et missions sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Deux importants séminaires ont eu lieu au cours du GAFI-V : à Riyad (octobre 1993) et à Moscou (novembre 1993). Des représentants du GAFI ont également participé à des missions de haut niveau en Israël, en République populaire de Chine, en Malaisie, en Thaïlande et à Taiwan.

9. Dans le cadre de l'exécution de son programme de relations extérieures, le GAFI a continué à collaborer étroitement avec d'autres organismes internationaux participant à la lutte contre le blanchiment de l'argent tels que le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, le Conseil de l'Europe, le Secrétariat du Commonwealth, le Conseil de coopération douanière (CCD), et Interpol.

10. Lors de sa réunion des 7 et 8 juin, le Conseil de l'OCDE au niveau ministériel a soutenu la décision du GAFI de poursuivre ses travaux pour une nouvelle période de cinq ans, soulignant l'importance d'une action continue à l'échelle mondiale contre le blanchiment de capitaux. Pour la session 1994-1995, le GAFI-VI sera présidé par le Royaume des Pays-Bas.

INTRODUCTION

11. 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 capitaux. En avril 1990, il a publié un rapport contenant un programme de 40 Recommandations dans ce domaine. Le GAFI réunit vingt huit juridictions et organisations régionales représentant les principaux centres financiers mondiaux.

12. Succédant à l'Australie en août 1993, le Royaume-Uni a présidé le Groupe d'action durant son cinquième cycle de travaux. Cinq séries de réunions ont été tenues en 1993-1994, quatre au siège de l'OCDE à Paris et une à Londres. Les délégations auprès du Groupe d'action financière sont composées d'experts appartenant à un large éventail de corps d'administration, notamment les ministères des finances, de la justice et des affaires extérieures, les autorités chargées de la réglementation financière et les services opérationnels.

Le GAFI coopère étroitement avec les organisations internationales participant à la lutte contre le blanchiment de capitaux et des représentants du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, de la Banque mondiale, du Conseil de l'Europe, du Secrétariat du Commonwealth, du Conseil de coopération douanière, d'Interpol, et du Groupe des autorités de surveillance des banques "offshore" ont participé à diverses réunions au cours de l'année.

13. Outre ses réunions plénières, le GAFI a poursuivi ses activités au sein de trois groupes de travail chargés respectivement des questions juridiques (Groupe de travail I, présidence : Italie) ; des questions financières (Groupe de travail II, présidence : France) ; et des relations extérieures (Groupe de travail III, présidence : Etats-Unis). Comme lors des sessions précédentes, les Groupes de travail I et II ont tenu à plusieurs reprises des réunions conjointes pour examiner les projets de rapport d'évaluation mutuelle de membres du GAFI et diverses questions de fond.

14. L'examen de la mission et du programme futurs du GAFI a constitué l'un des principaux éléments des travaux du Groupe d'action en 1993-1994. La partie I du présent rapport est consacrée aux conclusions de cet examen, lesquelles ont été approuvées par l'ensemble des gouvernements des pays membres du GAFI. Les parties II, III et IV du rapport décrivent les progrès réalisés par le GAFI dans les trois domaines suivants au cours de l'année passée :

(i) évaluation des progrès réalisés par les membres du GAFI dans l'application des 40 Recommandations ;

(ii) suivi de l'évolution des techniques de blanchiment de capitaux et étude des perfectionnements à apporter aux contre-mesures ; et

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

I. LE FUTUR ROLE DU GROUPE D'ACTION FINANCIERE

15. Lorsqu'en 1991 il a été décidé que le GAFI poursuivrait ses activités pendant cinq années supplémentaires en tant que groupe ad hoc autonome, il a été convenu qu'il faudrait procéder à un examen à mi-parcours des progrès réalisés, de la nécessité du maintien du Groupe et de son programme de travail et de sa mission. Cet examen a eu lieu au cours du cycle 1993-94.

Progrès réalisés

16. Le GAFI regroupe maintenant vingt quatre membres de l'OCDE, ainsi que Hong Kong, Singapour et des représentants de la Commission européenne et du Conseil de coopération du Golfe. Les membres du GAFI ont réalisé d'importants progrès dans la mise en place de mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et, d'ici la fin 1994, ils auront tous procédé à une évaluation des dispositions qu'ils ont prises. Le GAFI poursuit également un ambitieux programme de missions et de séminaires dans des pays non membres constituant des centres financiers importants, dans le but de favoriser la sensibilisation au problème du blanchiment et d'encourager ces pays à prendre des mesures. Des résultats positifs ont déjà commencé à se faire sentir, notamment grâce à la formation d'un Groupe d'action financière pour les Etats et territoires des Caraïbes. Toutefois, les membres du GAFI ont convenu à l'unanimité que les travaux du Groupe d'action étaient loin d'être achevés. Il a donc été décidé que le GAFI poursuivrait ses activités pendant une nouvelle période de cinq ans, soit jusqu'en 1998-99.

Mission et programme de travail futurs

17. Pour ce qui est de son champ d'activité, si le blanchiment de l'argent de la drogue restera un des thèmes principaux, le GAFI continuera à s'intéresser au blanchiment du produit des crimes et/ou délits graves générateurs de fonds importants. Cependant, comme par le passé, le GAFI ne traitera pas des questions fiscales. Il a été décidé que, pour les cinq années à venir, le Groupe d'action devrait continuer à se concentrer sur les trois tâches principales qu'il poursuit depuis 1991 :

(i) évaluer les progrès réalisés par les membres dans l'application des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux ;

(ii) suivre l'évolution des techniques de blanchiment des capitaux et des contre-mesures, ainsi que leurs implications pour les quarante recommandations ;

(iii) encourager l'adoption et la mise en oeuvre des recommandations du GAFI par les pays non membres.

Conformément à la fonction du GAFI de groupe d'action, ces travaux, menés dans le cadre de mandats annuels, devraient poursuivre dans chaque domaine des objectifs précis.

(i) Suivi de la mise en oeuvre par les membres des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux

18. La procédure de suivi a montré que les membres ont effectué des progrès satisfaisants pour mettre en oeuvre les recommandations. Toutefois, dans de nombreux cas, il est trop tôt pour évaluer l'efficacité concrète des mesures. Quatre ans après sa première évaluation mutuelle, chacun des membres du GAFI devrait faire l'objet d'un second cycle d'évaluation portant principalement sur l'efficacité des mesures adoptées. L'objectif serait d'achever le second cycle d'évaluation d'ici la fin 1998. L'année 1995, pendant laquelle aucune évaluation mutuelle ne sera effectuée, sera consacrée à une analyse et à un examen de divers aspects thématiques des mesures de mise en oeuvre des recommandations prises dans différents pays membres.

19. L'exercice annuel d'auto-évaluation à l'occasion duquel les membres rendent compte de leur situation en matière d'application des recommandations, sera poursuivi. Toutefois, étant donné que la plupart des membres ont mis en oeuvre les recommandations ou sont sur le point d'achever ce processus, les auto-évaluations seront opérées sur une base simplifiée.

(ii) Suivi de l'évolution du blanchiment de capitaux et des contre-mesures

20. Le blanchiment de capitaux est une activité dynamique. Il importe d'en étudier en permanence les techniques et les tendances, afin de pouvoir apporter aux contre-mesures toute amélioration essentielle. Les quarante recommandations ont prouvé qu'elles restaient utiles et aucun changement important n'est prévu. Cependant, sera dressé en 1995 un bilan tenant compte de l'expérience acquise ces quatre dernières années et, notamment, des Notes interprétatives qui ont été élaborées. Au cours des cycles ultérieurs, les recommandations continueront à faire l'objet d'un suivi mais ne seront modifiées qu'en cas d'événements exceptionnels.

(iii) Relations extérieures

21. Il a été reconnu dès le lancement du GAFI que prendre des mesures dans les juridictions des pays membres sans adopter des dispositions correspondantes ailleurs n'aboutirait qu'à orienter le blanchiment de capitaux vers d'autres filières. Collaborant avec les autres organisations internationales et régionales impliquées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, le Groupe d'action s'est donc efforcé d'encourager

dans ce domaine une mobilisation aussi large que possible. Toutefois, dans la mesure où de plus en plus de pays ouvriront leurs économies et développeront leurs systèmes financiers, ils présenteront un intérêt croissant pour ceux qui pratiquent le blanchiment de capitaux. Il est donc nécessaire que le GAFI développe son programme de relations avec les pays non membres. L'objectif qu'il s'est fixé est de convaincre tous les pays dotés de centres financiers importants de souscrire aux recommandations du GAFI et de les mettre en application. Les autres gouvernements devraient être incités à s'efforcer de prendre des mesures pour éviter que leurs pays ne servent au blanchiment de capitaux.

22. Le GAFI a décidé d'accorder la priorité à sa stratégie de contacts avec les pays tiers et les régions d'Asie orientale, d'Europe orientale et des Caraïbes. Cette stratégie requiert une coopération étroite avec les organisations telles que le Programme des Nations Unies pour le contrôle des drogues et INTERPOL. Le principal rôle du GAFI sera d'obtenir un engagement politique à agir et de suivre les progrès de la mise en oeuvre.

Composition du GAFI

23. Un accord s'est dégagé quant au fait qu'un élargissement important du GAFI serait préjudiciable à sa souplesse et son efficacité. Il a donc été décidé que cet élargissement ne devrait être que très limité. Toutefois, le Groupe d'action continuera à examiner la possibilité de mettre en place des Groupes d'action régionaux supplémentaires du type de celui des Caraïbes.

Dispositions institutionnelles

24. Le GAFI entend continuer à fonctionner à la façon d'un groupe ad hoc autonome relevant des ministres des finances ou autres ministres compétents et des autorités des pays membres. Il continuera également à transmettre ses rapports à la réunion ministérielle de l'OCDE et au Sommet du G7.

25. Le GAFI a jusqu'à présent travaillé dans le cadre de trois groupes de travail, ainsi que de réunions plénières. Toutefois, il a été envisagé qu'à l'issue de l'achèvement des programmes de travail actuels des groupes, il serait mis fin à cette structure, les fonctions de la plénière étant renforcées. Avec le GAFI-VI, la session plénière jouera donc un plus grand rôle dans les réunions du Groupe d'action, assurant la supervision du programme des relations extérieures et l'examen et l'adoption d'autres recommandations et Notes interprétatives éventuelles. Il lui reviendra également d'examiner ces rapports du second cycle d'évaluations mutuelles. Cependant, des groupes ad hoc pourraient être créés en vue de réaliser des tâches spécifiques conformément à un mandat approuvé par la plénière.

26. La Présidence du GAFI continuera à être assurée selon une rotation annuelle. Un secrétariat permanent restreint sera maintenu à l'OCDE.

II. SUIVI DES PROGRES DES MEMBRES DU GAFI DANS LA MISE EN OEUVRE DES QUARANTE RECOMMANDATIONS

27. Le Groupe d'action évalue les résultats obtenus par ses membres à l'aide des deux méthodes adoptées en 1991 : une auto-évaluation annuelle 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

28. Les membres du GAFI ont rempli deux questionnaires portant respectivement sur les recommandations juridiques et les recommandations financières. Quelques modifications mineures ont été apportées aux questionnaires utilisés lors du cycle précédent. Ces modifications avaient principalement pour but d'obtenir des membres n'ayant pas encore mis en oeuvre des recommandations particulières, des informations plus précises sur les dates auxquelles ils pensent que des mesures seront prises en la matière.

29. Le Secrétariat du GAFI a élaboré des synthèses des réponses permettant de dresser le bilan de la mise en oeuvre des recommandations dans les pays membres et une comparaison des résultats par rapport à l'exercice de l'année précédente. Ces synthèses ont été examinées par les Groupes de travail chargés des questions juridiques et financières.

(ii) Bilan de la mise en oeuvre

(a) Questions juridiques

30. Les membres du GAFI ont, l'année passée, réalisé encore une fois d'importants progrès dans la mise en oeuvre des recommandations juridiques. Ainsi, en particulier, la quasi-totalité des juridictions ont promulgué des lois faisant du blanchiment de l'argent de la drogue un délit pénal. Deux des trois membres n'ayant pas encore pris de mesures en la matière devraient promulguer la législation nécessaire dans les douze mois. On observe également une progression du nombre de juridictions dans lesquelles le blanchiment du produit d'activités criminelles autres que le trafic de drogue est considéré comme un délit. Outre les seize pays membres où c'est déjà le cas, cinq autres devraient prendre des dispositions dans ce sens d'ici la fin 1994.

31. Des progrès appréciables ont également été réalisés sur le plan des modifications indispensables des lois sur le secret dans les institutions financières et de la mise en place du cadre juridique nécessaire à l'entraide judiciaire, notamment en matière de gel, de saisie et de confiscation de biens. La Convention du Conseil de l'Europe sur le blanchiment de capitaux (entrée en vigueur le 1er septembre 1993) a été ratifiée par d'autres membres dont le nombre devrait encore nettement progresser dans les douze mois à venir.

32. Pour l'ensemble des membres, les domaines dans lesquels les progrès ont été les plus faibles sont ceux où la mise en oeuvre de mesures particulières soulève des difficultés constitutionnelles ou fondamentales. Ces domaines concernent essentiellement les recommandations qui, pour ces raisons, présentent un caractère discrétionnaire plutôt qu'obligatoire comme, par exemple, l'introduction de la responsabilité pénale des sociétés pour les délits de blanchiment de capitaux et les modalités de partage des actifs confisqués entre les juridictions. Toutefois, il est un autre domaine où la progression a été lente : celui de la ratification et de la mise en oeuvre de la Convention de Vienne qui fait l'objet de la recommandation 1 du GAFI. A peine plus de la moitié des membres sont maintenant en conformité avec cette recommandation, même si cinq autres l'appliquent partiellement et que quatre autres encore devraient ratifier et mettre en oeuvre cette Convention dans les douze mois à venir. Certains membres du GAFI éprouvent également des

difficultés à progresser véritablement dans la mise en oeuvre d'un nombre important de recommandations juridiques.

(b) Questions financières

33. L'exercice d'auto-évaluation de 1993-1994 a révélé que, si les recommandations financières n'étaient pas pleinement appliquées par l'ensemble des membres, d'importants progrès avaient cependant été réalisés. Comme il avait été remarqué l'année précédente, les progrès observés sont pour une large part imputables à l'obligation faite à plusieurs membres européens du GAFI de se conformer aux dispositions de la Directive communautaire sur le blanchiment de capitaux. Toutefois, il est regrettable qu'aucune des recommandations financières n'ait à ce jour été appliquée par l'ensemble des membres du GAFI. Des différences considérables persistent toujours dans la mise en oeuvre des diverses recommandations entre le secteur bancaire et les institutions financières non bancaires.

34. La grande majorité des membres se conforme totalement aux obligations relatives à l'identification des clients, même si des exceptions notables subsistent pour ce qui est de la recommandation 13, en particulier au niveau des institutions financières non bancaires. Le fait que les banques de deux membres permettent encore l'ouverture de comptes anonymes constitue un sujet de préoccupation particulière. A une seule exception près, l'ensemble des membres respecte partiellement ou totalement les règles relatives à l'archivage.

35. Des progrès significatifs ont été réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations sur la diligence accrue des institutions financières, et une grande majorité des gouvernements des pays membres du GAFI demande aux banques, et dans une moindre mesure aux institutions financières non bancaires, de prêter une attention particulière aux transactions complexes portant sur des montants anormalement élevés. Une minorité non négligeable de membres n'a pas encore pris de mesures visant au respect de ces obligations par leurs institutions financières non bancaires. Tous les gouvernements membres autorisent les banques à notifier les transactions portant sur des fonds dont elles soupçonnent qu'ils soient d'origine criminelle. En outre, dans dix-neuf juridictions, la notification des transactions suspectes est obligatoire. Dans les deux tiers des pays membres, la plupart des institutions financières non bancaires sont tenues de faire part de leurs soupçons aux autorités compétentes. Dans une grande majorité des juridictions, les banques sont tenues d'accorder une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes originaires de pays où les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux sont insuffisantes.

36. Si à quatre exceptions près, tous les membres exigent des banques qu'elles mettent au point des programmes spécifiques de lutte contre le blanchiment de capitaux, cette prescription est mieux appliquée dans les secteurs de l'assurance et des valeurs mobilières que par les autres institutions financières non bancaires. De façon générale, les autorités de tutelle veillent à la mise en place de programmes appropriés. Seuls quelques membres ont désigné des autorités compétentes en matière de mise en oeuvre des recommandations par les autres professions procédant à des transactions en espèces. Bien que les deux tiers des gouvernements membres aient déjà élaborées des Directives dans le but d'aider les banques à détecter les transactions suspectes, rares sont ceux qui ont étendu ces mesures aux institutions financières non bancaires. Enfin, la grande majorité des membres a pris des dispositions pour éviter que des criminels ne prennent le contrôle ou ne deviennent propriétaires de banques, de compagnies d'assurances ou de sociétés de placements.

(iii) Evaluations mutuelles

37. Le premier cycle d'évaluations mutuelles des juridictions membres du GAFI est sur le point de s'achever. Neuf évaluations mutuelles ont été menées durant le GAFI V : Royaume des Pays-Bas, Allemagne, Norvège, Japon, Grèce, Espagne, Finlande, Hong Kong et Irlande. Les évaluations de la Nouvelle-Zélande,

du Portugal et de l'Islande ont également débuté, mais les rapports seront examinés dans le cadre du GAFI VI. Les visites d'étude dans les deux pays membres du GAFI restant à évaluer -- Singapour et Turquie -- interviendront dans la seconde moitié de l'année 1994.

38. Etant donné que nombre des membres du GAFI ayant fait l'objet d'une évaluation au cours de ce cycle venaient tout juste ou étaient sur le point de mettre en place leur cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux, il n'a pas été possible de tirer des conclusions définitives sur l'efficacité des mesures dans ce domaine. Les évaluations ont cependant été extrêmement utiles pour vérifier la mise en oeuvre correcte des recommandations par les pays membres et établir un bilan détaillé des mesures juridiques ainsi que des systèmes réglementaires et opérationnels mis en place.

39. On trouvera ci-après les résumés des neuf rapports d'évaluation mutuelle achevés au cours du GAFI V.

Allemagne

40. Comme d'autres pays d'Europe, la République fédérale d'Allemagne connaît une grande consommation de stupéfiants et sert également de plaque tournante pour la drogue en provenance d'Asie et d'Amérique centrale et du Sud. Bien qu'on ne dispose pas de données statistiques sur le montant des opérations de blanchiment dans ce pays, il ne fait aucun doute que l'importance du système bancaire allemand, la stabilité économique et le rôle du deutschemark dans les transactions financières internationales attirent ceux qui souhaitent se livrer à de telles opérations. De plus, le crime organisé est devenu en Allemagne un phénomène établi qui continue à se développer. Les activités des organisations criminelles ne se limitent pas au trafic de drogue, mais touchent également aux autres délits graves.

41. La République fédérale d'Allemagne vient juste d'achever la mise en place d'une nouvelle législation et de nouveaux dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux. Sur le plan juridique, la stratégie adoptée repose sur la criminalisation du blanchiment des produits de tous les délits à caractère pénal passibles d'un minimum d'un an d'emprisonnement, ainsi que des délits liés à la drogue et de ceux commis dans le cadre d'organisations criminelles. Ces dispositions sont complétées par une législation sur la confiscation et la saisie figurant à la Section 261 du Code pénal entré en vigueur le 22 septembre 1992.

42. Sur le plan financier, la récente loi sur le blanchiment des capitaux (GwG), entrée en vigueur le 29 novembre 1993, pose les préalables nécessaires à la prévention et la répression efficace de ces activités. La GwG comporte trois types de dispositions portant respectivement sur les obligations d'identification, l'obligation pour les banques et les autres institutions financières, ainsi que les casinos, de notifier les transactions douteuses aux autorités judiciaires et des mesures préventives visant à protéger du blanchiment de capitaux les institutions financières et les autres entreprises. La plupart des obligations imposées aux banques par la GwG sont également applicables aux institutions financières non bancaires, et à bien d'autres professions non financières telles que les hommes d'affaires, les administrateurs de biens et les gérants de casinos. Parallèlement à cette nouvelle législation, les organes de contrôle financier et le secteur privé ont pris des mesures visant à mettre en oeuvre la loi sur le blanchiment de capitaux. Il importe de noter que le secteur bancaire allemand a réalisé de remarquables programmes de formation et développé ainsi la sensibilisation de son personnel. Avec l'expérience ainsi acquise dans le cadre de cette nouvelle législation, les autorités allemandes pourraient envisager d'autres mesures concrètes pour l'avenir.

43. Dans la mesure où les autorités chargées de recevoir les notifications de transactions suspectes sont désignées par chaque Land, des préoccupations ont été exprimées quant au fait que l'efficacité du système allemand puisse se trouver fortement affectée par l'absence d'un point central dans le mécanisme de notification. En outre, la répartition de la procédure de notification entre les juridictions allemandes pourrait

faire obstacle aux tentatives visant à favoriser une politique commune dans l'organisation des services opérationnels.

44. L'impression globale qui ressort de l'évaluation de l'Allemagne est que les objectifs définis dans les principes du GAFI sont poursuivis correctement et avec sérieux. Une fois l'ensemble de la nouvelle réglementation entré en vigueur, l'Allemagne sera dotée d'un cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux complet et solide. Il ne fait aucun doute que la réglementation stricte contenue dans la GWG constituera une base excellente pour lutter contre ce phénomène dans l'ensemble du secteur financier. Toutefois, toute évaluation de l'efficacité de la législation en place doit être considérée comme provisoire, du fait du caractère extrêmement récent de la promulgation de la GWG.

Royaume des Pays-Bas

45. L'évaluation a porté non seulement sur les Pays-Bas proprement dits, mais également sur les Antilles néerlandaises et Aruba. Les différents territoires du Royaume des Pays-Bas en sont à des stades distincts dans la formulation et la mise en oeuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et doivent donc être considérés séparément.

(a) Pays-Bas

46. Les Pays-Bas sont un pays de production et de consommation de drogues et lieu de transit pour le trafic des stupéfiants importants. De grandes quantités de drogue de synthèse, d'amphétamines, d'extasy et de cannabis sont produites aux Pays-Bas en partie pour être consommées sur place, et en partie pour être exportées. Le pays constitue une plaque tournante importante pour la distribution de l'héroïne en provenance de l'Asie du sud-est et du sud-ouest vers les autres régions de l'Europe, ainsi que pour la réexportation du haschich et de la marijuana. On estime que le chiffre d'affaires du commerce des drogues illégales est de l'ordre de 3 à 4 milliards de florins (1 1/2 à 2 milliards de dollars des Etats-Unis) par an, l'essentiel de cette somme devant être blanchie. Selon une estimation récente, le produit des activités criminelles représenterait quelque 10 milliards de florins (5 1/2 milliards de dollars des Etats-Unis).

47. Les Pays-Bas sont sur le point d'achever la mise en place d'un dispositif législatif et réglementaire de lutte contre le blanchiment de capitaux. La stratégie adoptée repose sur : la pénalisation du blanchiment des capitaux provenant de tous les délits reconnus comme tels ; des règles de confiscation rigoureuses et flexibles ; l'obligation pour les institutions financières de notifier toute transaction inhabituelle (comme définie dans les critères indicatifs publiés) à un nouveau Bureau des notifications, distinct de la police ; et l'établissement de dispositifs de contrôle antiblanchiment (identification des clients, formation du personnel, etc.) dans les institutions financières. Les Pays-Bas ont également ratifié la Convention de Vienne de 1988 et la Convention du Conseil de l'Europe de 1990. Les autorités ont décidé de s'attaquer à certains problèmes particulièrement préoccupants aux Pays-Bas, même si elles ont dû pour cela aller au-delà des recommandations du GAFI. Par exemple, elles ont décidé de mettre en place un système d'enregistrement et de surveillance des bureaux de change dans le seul but de lutter contre le blanchiment de capitaux.

48. Le nouveau dispositif de lutte contre le blanchiment n'est pas encore totalement entré en vigueur, et il est donc trop tôt pour se prononcer sur la manière dont il fonctionnera dans la pratique. Toutefois, les Pays-Bas sont en conformité avec toutes les recommandations applicables du GAFI. En particulier, ils disposent d'un ensemble de lois très satisfaisantes dans ce domaine, couvrant à la fois le délit de blanchiment de capitaux, la confiscation des actifs, la coopération internationale et les obligations des institutions

financières. Dans ce dernier domaine, les dispositions législatives présentent en outre l'avantage de pouvoir être modifiées sur des points importants en fonction des besoins, sans qu'il faille pour autant adopter de nouvelles lois.

49. Le dispositif opérationnel est très bien conçu. Sa simplicité -- nombre restreint d'organismes et rôles clairement définis -- et la reconnaissance de l'importance d'une approche multidisciplinaire dans les enquêtes et les poursuites relatives au blanchiment de capitaux devraient assurément permettre d'optimiser les actions menées. Cependant, comme les autorités néerlandaises le reconnaissent, il importera de veiller à ce que le système dispose de ressources suffisantes. Moins satisfaisant est le dispositif de contrôle du respect des règles par les institutions financières. Il semble qu'il y ait quelques incertitudes quant au rôle précis des organismes concernés qui pourraient nuire à l'efficacité du contrôle. Il est important que la Nederlandsche Bank joue un rôle proportionné à son statut de principal organe de réglementation financière des Pays-Bas.

50. La conclusion générale est que les Pays-Bas ont élaboré et mettent en oeuvre un dispositif bien conçu et juridiquement complet qui devrait permettre de réagir très efficacement au problème posé par le blanchiment de capitaux.

(b) Antilles néerlandaises et Aruba

51. Les Antilles néerlandaises et Aruba constituent des juridictions séparées. Cependant, leur situation est globalement similaire. Ce sont toutes les deux des régions de production de drogue de faible importance, mais elles constituent un lieu de transit non négligeable dans le trafic de cocaïne entre la Colombie et les Etats-Unis et l'Europe. On ne dispose pas actuellement d'informations suffisantes pour évaluer la situation en matière de blanchiment de capitaux. Les deux juridictions ont commencé à appliquer des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux s'inspirant largement de celles en vigueur aux Pays-Bas. Elles ont déjà toutes deux des lois faisant du blanchiment de capitaux un délit pénal et des dispositions législatives sont en cours d'élaboration en matière d'identification des clients, de notification obligatoire des transactions inhabituelles et d'application des dispositions de la Convention de Vienne.

52. Les signes de progrès sont donc encourageants, mais les deux juridictions en sont encore à un stade trop précoce dans la préparation de leurs nouveaux dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux pour que l'on puisse se prononcer. Une nouvelle évaluation, comprenant une visite sur place, aura donc lieu au début 1995, époque à laquelle on peut espérer que toutes les nouvelles lois auront été adoptées et que les nouveaux dispositifs seront opérationnels.

Norvège

53. Tant la consommation que le trafic de drogue constituent de graves problèmes en Norvège, même s'ils le sont peut-être moins que dans certains autres pays européens. Si la Norvège n'est pas un pays producteur de drogue, elle peut être considérée comme un pays de transit pour la cocaïne. Autre caractéristique de la situation de la Norvège en matière de stupéfiants : les prix élevés pratiqués par les petits revendeurs, qui font de la Norvège l'un des marchés de la drogue les plus rentables d'Europe, et sont donc probablement à l'origine de revenus illicites donnant lieu à des activités locales de blanchiment de capitaux. Même si la Norvège ne peut être considérée comme un centre important de blanchiment d'argent, il est fort probable que les banques locales ont été utilisées à cet effet. On ne dispose cependant guère d'informations sur la nature des opérations de blanchiment qui peuvent être réalisées dans les banques norvégiennes. Dans ces circonstances, les autorités norvégiennes ont reconnu la nécessité de mettre en place un système de contrôle pour lutter contre le blanchiment de capitaux.

54. Le Code pénal norvégien assure un niveau élevé de protection juridique contre le délit de blanchiment de capitaux. La section 317 de ce Code, aux termes de laquelle le blanchiment de capitaux est un délit, donne une définition suffisamment large de ce type d'activités. Elle englobe toutes les infractions reconnues comme telles et prévoit des sanctions aussi bien pour les actes intentionnels que pour ceux commis par négligence. En outre, les peines prévues dans cette section sont sévères. De même les dispositions concernant la saisie et la confiscation ne posent aucun problème spécifique.

55. Les dispositions fondamentales de la section 2-17 de la loi relative aux services financiers entrée en vigueur le 1er janvier 1994, et, notamment, l'obligation de notifier les opérations suspectes à l'Office national des enquêtes et des poursuites des délits économiques et environnementaux (ØKOKRIM) et les très larges pouvoirs de cette instance constituent un cadre cohérent. Il convient de noter que la législation concernant l'identification des clients, la tenue de fichiers et la notification des opérations suspectes, qui prévoit la possibilité pour l'ØKOKRIM d'ordonner à l'institution financière concernée de mettre fin à la transaction, s'inspire largement des recommandations du GAFI. Les prescriptions de la nouvelle législation sont précisées en détail dans une réglementation entrée en vigueur le 15 février 1994.

56. La surveillance de l'ensemble du secteur financier assurée par la Commission des banques, de l'assurance et des valeurs mobilières (BISC), et la très large attention accordée par cet organisme à la lutte contre le blanchiment de capitaux doivent être soulignées comme autant d'aspects très positifs du système norvégien. Avant même l'entrée en vigueur de la section 2-17 de la loi relative aux services financiers, la BISC a entrepris de sensibiliser les conseils d'administration des établissements placés sous sa surveillance au problème du blanchiment de capitaux. A cette attitude active s'ajoute l'obligation de vérifier, lors des audits de routine des institutions financières, que celles-ci se conforment bien aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux.

57. Etant donné que la législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le système financier est extrêmement récente, l'évaluation de la Norvège doit être considérée comme provisoire. Un effort est à faire concernant la définition des délits reconnus, dont les produits peuvent aux yeux des institutions financières donner lieu à des opérations de blanchiment de capitaux. Le contenu actuel de la nouvelle section 2-17 de la loi relative aux services financiers s'avérera probablement trop étroit pour permettre un fonctionnement régulier du système de notification et d'enquête.

58. L'impression générale qui se dégage de l'exercice d'évaluation mutuelle de la Norvège est que des améliorations sont encore possibles, même si les efforts déployés dans le domaine du blanchiment de capitaux doivent être appréciés en fonction de la dimension et des caractéristiques du pays. La Norvège est sur la bonne voie pour se doter d'un système efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Japon

59. Le Japon n'est ni un pays producteur de stupéfiants, ni un lieu de transit important. Néanmoins, la toxicomanie constitue un problème croissant, bien qu'il ne soit pas aussi répandu que dans les autres grands pays industrialisés. Le trafic des stupéfiants est contrôlé au Japon par des groupes criminels organisés qui se livrent également à d'autres formes d'activités illégales. Il est impossible de donner une estimation du montant des capitaux blanchis au Japon. Jusqu'à présent, une seule affaire de blanchiment a donné lieu à des poursuites et pas beaucoup de notifications de transactions suspectes ont été faites. Mais il est probable que le système financier japonais soit utilisé à des fins de blanchiment, et l'on a pu observer des cas d'utilisation d'institutions financières par des trafiquants pour le transfert de fonds.

60. La nouvelle loi spéciale anti-drogue japonaise, entrée en vigueur en juillet 1992, assimile le blanchiment de l'argent de la drogue à un délit pénal et institue un régime de confiscation obligatoire des produits de la drogue et des instruments du blanchiment. Il n'est pas prévu actuellement de faire du

blanchiment des produits des activités criminelles autres que le trafic de drogue un délit pénal. Dans le secteur financier, les institutions se sont vu imposer l'obligation d'identifier leurs clients et de notifier aux autorités de contrôle toute transaction dont elles soupçonnent qu'elle porte sur des fonds pouvant être liés à la drogue. Le Japon a ratifié la Convention de Vienne et peut, conformément au droit national, fournir une aide judiciaire dans les enquêtes sur le blanchiment de capitaux, sous réserve de réciprocité et de double criminalité. L'aide en matière de confiscation dans les affaires de blanchiment d'argent de la drogue n'est possible que s'il existe un traité d'aide mutuelle ou si l'Etat demandeur est signataire de la Convention de Vienne.

61. Il faut saluer la rapidité avec laquelle le Japon a mis en oeuvre des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent à la suite de l'adoption des quarante recommandations du GAFI et auxquelles, dans la plupart des cas, ses lois et règlements sont conformes. Les institutions financières semblent également parfaitement conscients du problème du blanchiment de capitaux et ont, en particulier, fait des efforts louables pour expliquer à leurs clients à quels besoins répondent les nouvelles règles d'identification. Le Japon a adopté une attitude positive à l'égard de la poursuite du renforcement de son dispositif et certaines améliorations pourraient être envisagées avec profit, en particulier sur le plan de la mise en oeuvre des mesures.

62. En ce qui concerne la loi sur le blanchiment de capitaux elle-même, les examinateurs ont considéré que le délit devrait être étendu aux cas où un trafiquant effectue en son nom propre, auprès ou à partir d'une institution financière, un dépôt ou un transfert de fonds provenant de la drogue, alors que les autorités japonaises jugent que leur régime actuel est satisfaisant à cet égard. Il a également été suggéré qu'il serait profitable de faire un délit pénal du blanchiment des produits des autres délits graves et non seulement de ceux liés à la drogue. Toutefois, en l'absence de preuves de blanchiment de fonds non liés à la drogue et compte tenu des autres lois existant dans ce domaine, les autorités japonaises considèrent qu'il est préférable de se concentrer sur le blanchiment des capitaux provenant de la drogue.

63. L'une des raisons du nombre plus faible qu'attendu des notifications de transactions suspectes effectuées jusqu'à présent tient sans doute au type de transactions qui devraient être déclarées. C'est pourquoi les autorités vont formuler des directives sur ce point. On ne peut que se réjouir de cette mesure. Une autre disposition positive consiste en la création d'un groupe de travail chargé d'élaborer des directives à l'intention des institutions financières sur ce qui peut constituer une transaction suspecte. L'application des obligations d'identification fait l'objet de plus de rigueur, encore qu'un seuil moins élevé pourrait être envisagé pour ce qui est des transactions en espèces. De façon plus générale, une coopération plus étroite entre le secteur financier et la police permettrait de renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Grèce

64. La Grèce est probablement davantage un pays de transit pour le trafic de drogue qu'un pays consommateur. Elle se trouve sur la "route des Balkans" par laquelle la drogue en provenance d'Asie du sud-ouest et du Moyen-Orient est acheminée vers les pays consommateurs du nord et de l'ouest de l'Europe. Comme de nombreux autres pays, la Grèce est potentiellement un lieu de blanchiment d'argent attirant, en raison de l'ouverture actuelle de son économie et de son système financier et de sa situation, à proximité des itinéraires habituels du trafic de stupéfiants.

65. La Grèce est partie à l'ensemble des accords multilatéraux internationaux dans ce domaine (les Conventions des Nations Unies et du Conseil de l'Europe) et est soumise à la Directive 91/308 du Conseil des Communautés européennes, ainsi qu'aux recommandations du GAFI. Mais elle n'a pas encore adopté tous les textes de loi nécessaires pour mettre pleinement en oeuvre ces accords et conventions. Si il est vrai qu'elle a fait du blanchiment de capitaux un délit pénal, elle n'a adopté aucune loi pour mettre en oeuvre des mesures spécifiques dans le secteur financier.

66. Avant l'adoption de la loi 2145 par le Parlement grec le 28 mai 1993, le délit de blanchiment de capitaux était totalement inconnu. L'article 5 de cette loi a introduit dans le code pénal grec un nouvel article 394A qui érige en infraction pénale le blanchiment de capitaux issus non seulement du trafic de stupéfiants, mais aussi d'une série d'autres délits graves. Cette loi constitue une solide base juridique pour la mise en place d'un dispositif antiblanchiment. Les actes criminels visés en dehors du trafic de stupéfiants font qu'en droit grec, la définition du blanchiment est plus large que celle retenue dans nombre d'autres pays et va au-delà de la définition minimale proposée par le GAFI.

67. Le régime très strict de protection du secret fiscal et du secret bancaire suscite les plus grandes difficultés pour la mise en oeuvre en droit grec des Conventions de Strasbourg et de Vienne. Ces difficultés se situent surtout au niveau de l'enquête lorsque les opérations antiblanchiment sont en cause.

68. Les initiatives les plus importantes dans le domaine de la lutte contre le blanchiment ont été prises par des organismes non gouvernementaux comme la Banque de Grèce et l'Association hellénique des banques. En conséquence, les mesures spécifiques antiblanchiment visent uniquement les banques et non les institutions financières non bancaires. Les règlements édictés par la Banque de Grèce ne sont pas suffisants pour couvrir l'ensemble du domaine du blanchiment de capitaux. L'obligation de notification ou d'identification des clients ne vaut que pour les transactions en devises. Si les banques sont tenues de consigner des renseignements corrects ou d'aviser les autorités compétentes, il n'existe pas d'organisme central dépositaire des dossiers à établir et des renseignements à recueillir conformément aux décisions du Gouverneur de la Banque de Grèce. En l'absence d'organisme central chargé d'examiner ces informations, la collecte de renseignements perd de son effet dissuasif et de son utilité du point de vue des enquêtes antiblanchiment, car elle ne peut servir qu'à une détection ponctuelle.

69. La Grèce n'a pas encore mis en place un programme complet de lutte contre le blanchiment. Malgré certains éléments positifs et des débuts de bonne augure dont témoigne l'introduction de l'article 394A du code pénal et d'autres initiatives du secteur bancaire, des mesures supplémentaires s'imposent. Il faudrait que le législateur intervienne dès que possible dans ce domaine, car des décisions du Gouverneur de la Banque de Grèce, qui n'est en mesure de contrôler qu'une partie du secteur financier en cause, ne sauraient suffire.

Espagne

70. Bien que l'Espagne ne soit pas un pays producteur de drogue, sa situation géographique, ainsi que ses liens linguistiques, culturels et sociaux avec d'importantes régions productrices en font un lieu névralgique du trafic international des stupéfiants. Ainsi, ce pays sert de lieu de transit de la cocaïne et du haschich à destination du reste de l'Europe. Etant donné ces circonstances, l'Espagne est bien évidemment confrontée à des tentatives de blanchiment de capitaux.

71. Afin de mettre en oeuvre les quarante recommandations du GAFI, l'Espagne a créé au niveau du gouvernement un groupe d'orientation dont la coordination est assurée dans le cadre du programme national contre la drogue. L'Espagne déploie depuis plusieurs années des efforts progressifs pour s'équiper de moyens d'action efficaces, en particulier sur le plan législatif, pour lutter contre le blanchiment d'argent. En attendant la législation appropriée, la banque centrale et les associations bancaires avaient adopté des mesures provisoires. Le premier objectif de la politique antiblanchiment était d'instituer un délit de blanchiment de capitaux, de façon à adapter la législation nationale aux dispositions de la convention de Vienne. Cet objectif a été atteint récemment, grâce à la loi organique 8/1992 du 23 décembre 1992, qui a introduit dans le code pénal le délit de blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants. Un autre objectif reste à atteindre : faire du blanchiment en général de capitaux un délit.

72. La loi 19/1993 du 28 décembre 1993 contient des mesures spécifiques de prévention du blanchiment d'argent. Le dispositif de prévention instauré par cette loi concerne toutes les catégories d'organismes financiers, y compris les bureaux de change, mais elle est également applicable aux casinos et aux sociétés immobilières. Les principales dispositions de cette loi établissent un cadre de lutte contre le blanchiment des capitaux à la fois cohérent et complet.

73. Grâce aux lois des 23 décembre 1992 et 28 décembre 1993, l'Espagne dispose depuis peu d'une législation antiblanchiment de base, qu'il conviendrait de compléter dans deux domaines principaux. Premièrement, il faudrait adapter le droit pénal de façon à ce qu'il coïncide avec la définition des activités de blanchiment d'argent qui figure dans la loi 19/1993. Deuxièmement, il reste aux autorités à prendre d'importantes mesures réglementaires pour permettre l'application de la loi du 28 décembre. A défaut, le dispositif de prévention du blanchiment d'argent ne saurait être considéré comme entièrement opérationnel, en particulier au niveau du système de notification des transactions suspectes. Des résultats concrets satisfaisants ont déjà été obtenus par le secteur bancaire, mais les décrets d'application se rapportant aux institutions financières non bancaires font encore défaut, même si ces dernières sont visées de façon générale par la législation. Enfin, comme de nombreuses autorités participent au programme de lutte contre le blanchiment, la coordination revêt un caractère crucial. A cet égard, le rôle de la Commission de prévention du blanchiment de capitaux et des délits monétaires, en matière de prévention, et celui de la Délégation du gouvernement pour le programme national contre la drogue, en tant qu'organe de coordination, seront essentiels.

74. Etant donné que la législation est extrêmement récente et que les décrets d'application ne sont pas encore parus, force est de considérer que l'évaluation de l'Espagne a un caractère provisoire. Toutefois, tant les autorités que le secteur bancaire sont soucieux de se conformer aux obligations internationales en matière de blanchiment de capitaux et en particulier aux recommandations du GAFI. Avec la loi 19/1993 sur les mesures spécifiques de prévention du blanchiment de capitaux, l'Espagne a choisi une conception large de la lutte contre ce phénomène. A certains égards, le dispositif espagnol va plus loin que ce qui est préconisé dans les recommandations. L'Espagne est donc sur la bonne voie pour élaborer un programme antiblanchiment efficace.

Finlande

75. La Finlande n'est pas un pays producteur de drogue, mais devient de plus en plus un lieu de transit. Bien que la consommation de stupéfiants soit faible, on observe une très forte progression du nombre des infractions liées à la drogue et le trafic de stupéfiants devient plus professionnalisé et organisé. Hormis le produit du trafic de la drogue, il y a lieu de penser que la criminalité traditionnelle, comme les infractions en matière de faillites, les escroqueries et les détournements de fonds, jouent un rôle important dans le blanchiment. Toutefois, le problème potentiellement le plus grave est celui des fonds en provenance de l'ex-Union soviétique, qui sont déposés dans des institutions financières finlandaises ou servent à l'achat de biens immobiliers ou d'entreprises dans le pays. On peut en effet penser que parmi ces fonds figurent des profits illicites de l'économie souterraine qui sont aussi blanchis et investis.

76. Les autorités finlandaises prennent très au sérieux le problème du blanchiment de capitaux. La Finlande s'est dotée dans ce domaine d'un arsenal relativement complet de nouvelles lois et réglementations. Ces lois qui sont entrées en vigueur au début de 1994, reposent sur les principaux éléments suivants : un délit de blanchiment très large couvrant tous les produits d'origine criminelle ; la confiscation des produits et instruments du blanchiment ; une nouvelle loi très souple en matière de coopération internationale ; l'obligation pour les établissements de crédit et les compagnies d'assurance de notifier les transactions suspectes aux autorités de contrôle financier ; et la mise en oeuvre obligatoire par ces établissements et ces compagnies de dispositifs visant à les protéger d'une utilisation à des fins de blanchiment, parmi lesquels des procédures d'identification des clients et de notification rapide.

77. Ces lois qui sont très récentes et n'ont donc pas pu encore faire leurs preuves, paraissent constituer globalement un excellent cadre juridique et, à certains égards -- par exemple en matière d'entraide judiciaire -- vont au-delà de la pratique courante. La quasi-totalité des recommandations du GAFI ont été mises en oeuvre et la législation actuellement examinée par le Parlement élargira le champ d'application des mesures antiblanchiment en instituant la responsabilité pénale des sociétés dans ce domaine. L'attitude constructive du secteur financier à l'égard de la lutte contre le blanchiment et les bonnes relations de coopération entre le secteur financier, les autorités de tutelle et les services opérationnels viennent renforcer ce cadre juridique.

78. Le dispositif antiblanchiment pourrait être amélioré dans certains domaines. Il faudrait en particulier assujettir dès que possible toutes les composantes du secteur financier aux mesures antiblanchiment -- actuellement, les sociétés de courtage en bourse et les bureaux de change ne le sont pas. Il serait également souhaitable d'élargir l'infraction de blanchiment à la tentative. Sur le plan opérationnel, l'expérience d'autres membres du GAFI montre que les services opérationnels finlandais devraient se voir accorder la possibilité de recourir à un plus large éventail de techniques d'enquêtes ; enfin, la création d'unités d'enquêtes spécialisées dans la lutte contre le blanchiment mériterait certainement d'être envisagée.

79. En définitive, les faiblesses du dispositif finlandais ne pèsent guère en comparaison des progrès réalisés. De plus, les autorités finlandaises se montrent très réceptives aux améliorations qui pourraient être apportées. La conclusion d'ensemble qui s'impose à l'issue de l'évaluation est donc que la Finlande a su jusqu'à présent trouver une réponse très satisfaisante aux problèmes auxquels elle se trouve confrontée dans le domaine du blanchiment de capitaux.

Hong Kong¹

80. Du fait de sa situation, à proximité de pays producteurs, et de son statut de port franc, situé au coeur du réseau de communication et de transport de l'Asie du sud-est, Hong Kong est confronté à un important problème de trafic de stupéfiants. Les drogues en provenance du "Triangle d'or" sont importées illégalement à Hong Kong à des fins de consommation locale et de réexportation vers d'autres pays. Hong Kong connaît donc un important problème de blanchiment de capitaux. La majorité des fonds blanchis à Hong Kong proviennent des ventes qui ont été réalisées en dehors de Hong Kong dont le montant est quasiment impossible à évaluer. Ces importants profits sont, à un moment ou à un autre, déposés, ventilés, puis recyclés à Hong Kong.

81. Hong Kong, qui est l'un des plus grands centres financiers mondiaux, présente pour le blanchiment d'argent plusieurs facteurs attrayants tels qu'un régime d'imposition particulièrement léger pour les revenus d'origine étrangère, un droit des sociétés souple, des services bancaires sophistiqués et une absence de réglementation des changes. Parmi les autres facteurs favorables figurent l'efficacité de son système de communication, le bond en avant des investissements immobiliers dans le sud de la Chine, et le fait que le dollar de Hong Kong est une monnaie très appréciée.

82. Déterminées à lutter contre le trafic de stupéfiants et le blanchiment de l'argent de la drogue, les autorités de Hong Kong se sont inspirées de l'approche et de l'expérience du Royaume-Uni. Hong Kong a

¹ Aux termes de la Déclaration conjointe sino-britannique signée le 19 décembre 1984, le Gouvernement de la République populaire de Chine recouvrira la souveraineté sur Hong Kong à dater du 1er juillet 1997. D'après la Déclaration conjointe, les systèmes monétaire et financier précédemment en place à Hong Kong, y compris les systèmes de réglementation et de contrôle des institutions de dépôt et des marchés financiers, de même que les lois en vigueur auparavant, seront maintenus.

promulgué son premier texte législatif contre le blanchiment de l'argent de la drogue en décembre 1989 (Ordonnance sur le -- recouvrement des produits du -- trafic des stupéfiants). Ce texte fondamental dans ce domaine habilite les tribunaux à geler et confisquer les produits du trafic de stupéfiants et définit, à la section 25, le délit de blanchiment de ces produits.

83. Pour ce qui est des mesures applicables au secteur financier, l'Autorité monétaire de Hong Kong a publié en juillet 1993 une directive sur le blanchiment des capitaux qui est venue remplacer les directives de mars 1989 sur la prévention de l'utilisation criminelle du système bancaire à des fins de blanchiment d'argent. Parallèlement, des notes d'information sur le blanchiment de capitaux ont été transmises en décembre 1993 à tous les assureurs autorisés à mener des activités à long terme à Hong Kong.

84. Les autorités de Hong Kong, qui se sont montrées particulièrement attachées à résoudre le problème du blanchiment de capitaux, prennent des mesures appréciables pour se conformer aux recommandations du GAFI. Le cadre législatif et les directives sur "le blanchiment de capitaux" à l'intention des banques et du secteur des assurances offrent une base solide pour lutter contre ce phénomène. Toutefois, des efforts supplémentaires devraient être déployés de façon à englober non seulement les sociétés de placement, mais également les autres institutions non bancaires tels que les bureaux de transfert de fonds et les bureaux de change. Sur le plan juridique, la promulgation du projet de loi sur le crime organisé et les délits grave constituera une nette amélioration de la législation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. La facilité avec laquelle il est possible de recourir à des sociétés écrans rend les enquêtes extrêmement difficiles. Ce fait, ajouté aux privilèges des avoués et avocats, ne facilite pas l'identification des bénéficiaires par les services opérationnels.

Irlande

85. L'Irlande a connu ces dernières années une augmentation sensible de la disponibilité et de la consommation de drogues illégales parmi lesquelles les plus courantes sont, par ordre d'importance, le cannabis, l'Ecstasy et le LSD. On ne dispose d'aucune estimation du produit du trafic de stupéfiants et, compte tenu de l'absence de groupes criminels organisés importants et du caractère fragmenté du commerce de la drogue, le blanchiment de capitaux n'est pas considéré comme un problème grave. Toutefois, des organisations terroristes recueillent des sommes importantes pour le financement de leurs opérations et ont besoin de dissimuler ces fonds.

86. L'Irlande est en train de passer d'une situation où il n'existait que des mesures minimales de lutte contre le blanchiment de capitaux à l'adoption d'un cadre de large portée. La nouvelle loi actuellement en cours d'examen par le Parlement permettra à l'Irlande de mettre en oeuvre les recommandations du GAFI et les dispositions de la Directive communautaire sur le blanchiment de capitaux, et de ratifier la Convention de Vienne de 1988 et la Convention du Conseil de l'Europe de 1990. L'approche irlandaise repose sur l'instauration du délit de blanchiment du produit de toute activité criminelle qui s'accompagne de dispositions rigoureuses en matière de confiscation et d'obligations pour les institutions financières d'identifier leurs clients et de notifier toute transaction suspecte aux services opérationnels. Cette législation sera complétée par la mise au point de notes d'orientation détaillées.

87. Cette nouvelle législation offre un excellent cadre juridique de lutte contre le blanchiment de capitaux. Le délit de blanchiment lui-même satisfait à l'ensemble des recommandations du GAFI, et l'Irlande constitue un exemple sur le plan du caractère global du délit reconnu. Les nouvelles dispositions sur la confiscation constituent un autre point fort de la nouvelle loi. En outre, les obligations imposées aux institutions financières répondent en général totalement aux prescriptions du GAFI. Toutefois, les organismes concernés ne sont pas tous actuellement assujettis à ces obligations -- les sociétés émettrices de cartes de crédit, les organismes de placement collectif et les courtiers en placements figurent parmi les exceptions les plus remarquables. La législation prévoit la possibilité d'étendre les obligations à de telles entités au moyen

de réglementations statutaires. Les sociétés émettrices de cartes de crédit et les gestionnaires de fonds commun seront couverts par ce moyen. Toutefois, la non couverture des intermédiaires en placement pourrait constituer le point faible du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, et il serait souhaitable que l'ensemble des institutions financières y soient assujetties dès que possible.

88. Les principales associations professionnelles du secteur financier ont une attitude positive et constructive par rapport à la nouvelle législation. Les banques, les sociétés de crédit immobilier, et aussi le secteur de l'assurance vie, sont bien conscients de la menace de blanchiment de capitaux et sont prêts à coopérer avec le gouvernement sur des contre-mesures.

89. Néanmoins, même si un bon départ a été pris, il reste beaucoup à faire pour préciser le détail des mesures de répression nécessaires et de leur mise en pratique. Il importe donc que des instructions détaillées à l'intention des institutions financières sur des questions telles que la formation et le traitement des transactions suspectes, qui sont en cours de préparation, soit finalisées dès que possible. Ces directives devront concerner tous les divers sous-secteurs financiers et, autant que faire se peut, édicter des règles similaires, afin d'éviter des distorsions sur le plan de la concurrence lors de leur application.

90. Comparée aux autres membres du GAFI, l'Irlande a relativement tardé à mettre en place un cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux. On ne peut cependant que se féliciter de la législation qu'elle a élaborée et de l'attitude extrêmement positive des grandes organisations professionnelles financières à l'égard de la lutte contre ce phénomène. Si la mise en oeuvre des mesures correspond à la qualité de la législation, l'Irlande devrait disposer d'un dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux extrêmement efficace.

III. SUIVI DE L'EVOLUTION DES TECHNIQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET PERFECTIONNEMENT DES RECOMMANDATIONS DU GAFI

91. Le GAFI continue à collecter et échanger des informations sur l'évolution et les tendances récentes des techniques de blanchiment de capitaux. Cet exercice est utile non seulement pour informer les organes chargés de l'application de la loi et les autres instances ayant des responsabilités opérationnelles dans les pays membres du GAFI, mais également pour étudier quelles autres mesures de lutte contre le blanchiment devraient être adoptées pour tenir compte de cette évolution. Le blanchiment de l'argent n'est pas seulement un problème auquel sont confrontées les banques et les autres grandes institutions financières. Le GAFI ayant introduit des mesures préventives couvrant le secteur financier "réglementé", ceux qui se livrent au blanchiment ont de plus en plus recours à des filières plus diversifiées tant sur le plan des zones géographiques visées que sur celui des méthodes employées. Au cours du cycle 1993-1994, le GAFI s'est donc efforcé de se concentrer sur les questions qui à l'époque de l'élaboration des quarante recommandations originelles en 1989-1990 n'avaient pas fait l'objet d'une telle attention. Toutefois, conformément aux décisions prises durant le GAFI-III, aucune nouvelle recommandation ne sera envisagée avant que la totalité des évaluations mutuelles ait été achevées.

Evolution des techniques de blanchiment : enquête 1993-1994

92. L'examen annuel de l'évolution des techniques de blanchiment de l'argent a porté sur un grand nombre de cas historiques soumis par des membres du GAFI dont certains n'avaient pas encore contribué à cet exercice. Ces cas et d'autres ont été examinés par un groupe ad hoc d'experts. Comme lors des exercices précédents, les documents soumis traitaient de l'évolution ou des tendances des méthodes de blanchiment d'argent existantes -- exemples : l'utilisation de sociétés écrans, les transferts télégraphiques, les institutions financières non bancaires (en particulier les bureaux de change) et les mouvements physiques d'espèces -- plutôt que d'éléments révélateurs de l'apparition de techniques nettement novatrices. On a pu constater une

progression du blanchiment des produits de délits n'ayant pas de lien avec le trafic de drogue, tel que le trafic d'armes, la prostitution, la délinquance en col blanc, voire même le trafic d'hormones animales qui, chez un membre du GAFI, se place en seconde position derrière les stupéfiants comme source de produits illicites susceptibles d'être blanchis.

93. Selon certaines indications, des trafiquants de drogue s'associent avec des professionnels de la finance, d'où des méthodes de blanchiment de plus en plus sophistiquées. Ce phénomène s'est traduit par un recours croissant à des instruments tels que l'or ou les obligations, et un développement des systèmes bancaires clandestins bien au-delà des zones géographiques traditionnelles. On a relevé également un nombre important d'exemples de banques coopérant à des opérations de blanchiment avec des criminels susceptibles de prendre le contrôle d'établissements bancaires et de pénétrer d'autres institutions financières, en particulier dans les juridictions dotées de systèmes de contrôle insuffisants.

94. Sur le plan géographique, le caractère mondial des opérations de blanchiment de capitaux a été une nouvelle fois souligné. Les pays d'Europe centrale et orientale occupent une place de plus en plus importante dans les filières de blanchiment. Par ailleurs, on assiste aussi à un recours accru aux centres financiers parallèles de pays d'Asie et d'Amérique du Sud.

Perfectionnement des contre-mesures

(i) Sociétés écrans et autres entités juridiques

95. Compte tenu de la propension à utiliser des sociétés écrans dans les opérations de blanchiment de capitaux, le GAFI a étudié les mesures qui pourraient être prises pour réduire l'intérêt qu'elles présentent à cet égard. Le GAFI-V a poursuivi les travaux entamés en 1992-1993 dans le but de veiller à ce que les propriétaires effectifs de ces entités soient identifiés et que les services opérationnels enquêtant sur des affaires de blanchiment aient accès à ce type d'information. A fur et à mesure de la poursuite de cette étude, l'importance de l'application du principe de transparence de la propriété à toutes les sociétés s'est trouvée confirmée, dans la mesure ou non seulement les sociétés écrans, mais quasiment toutes les entités juridiques sont susceptibles d'être employées dans des dispositifs de blanchiment de capitaux.

96. L'un des moyens importants d'éviter que des personnes physiques ne se servent d'entités juridiques pour disposer de facto de comptes anonymes est de s'assurer que les institutions financières obtiennent des renseignements sur les propriétaires et les bénéficiaires des sociétés qui ont recours à leurs services. A l'issue d'un important débat, une Note interprétative des recommandations 12, 13 et 16 à 19 a été adoptée pour préciser les mesures que les institutions financières doivent prendre en matière d'identification des clients qui sont des entités juridiques. Le texte de cette note est présenté à l'annexe 1.

97. Il a également été débattu des autres moyens d'accroître la transparence de la propriété des sociétés et quelques mesures supplémentaires possibles ont été proposées pour résoudre les problèmes spécifiques soulevés par les sociétés écran. Toutefois, le GAFI-V n'a pas permis de tirer aucune conclusion en la matière.

Utilisation d'institutions non financières pour le blanchiment de capitaux

98. Le GAFI a également poursuivi les travaux entamés lors du cycle précédent sur les mesures de lutte contre l'utilisation à des fins de blanchiment de capitaux d'entreprises n'appartenant pas au secteur financier. Ce sujet a été abordé en deux étapes. Dans un premier temps, l'attention a porté sur les contre-mesures applicables aux activités financières menées par les entreprises autres que les institutions financières. Dans certains pays membres du GAFI, seuls les institutions financières agréées peuvent offrir des services financiers au public. Dans d'autres, par contre, toute entreprise peut, dans le cadre de ses activités principales, effectuer certaines opérations financières. L'offre de services de change par les agences de

voyages en constitue un exemple. L'absence de mesures dans ce domaine constituerait dans le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux un vide qui pourrait être exploité par des criminels. Il a donc été proposé une Note interprétative des recommandations 10 et 11 sur l'application des mesures appropriées de lutte contre le blanchiment à la conduite d'activités financières par les professions ou entreprises non financières. Le texte du projet de Note interprétative fait l'objet de l'annexe 2.

99. La seconde étape a consisté à étudier de quelle façon les entreprises non financières pouvaient être exploitées par ceux qui se livrent au blanchiment de capitaux ; que ce soit avec leur assentiment ou sans qu'elles le sachent. Il a été admis qu'on ne saurait trouver un ensemble de dispositions unique applicable à l'ensemble du secteur non financier, lequel englobe un large éventail d'activités. Le GAFI a donc choisi d'envisager plutôt une panoplie de mesures dont certaines auraient une application générale. Ainsi pourrait-on : examiner les moyens d'accroître la transparence de la propriété des sociétés ; étudier jusqu'à quel point les vérificateurs externes de comptes et les autorités publiques pourraient communiquer aux services opérationnels tous soupçons raisonnablement fondés d'activités de blanchiment qu'ils pourraient avoir au cours de leurs interventions dans les entreprises ; et déterminer les autres possibilités de réduire et/ou surveiller le recours aux espèces comme moyen de règlement dans les opérations portant sur des montants importants.

100. Un consensus s'est également dégagé quant au fait que certains secteurs d'activité -- comme, par exemple, les jeux et le commerce d'objets de grande valeur (antiquaires/galeries d'art, agents immobiliers, vendeurs de voitures, de bateaux et d'autres articles de luxe) -- sont particulièrement exposés à une utilisation frauduleuse à des fins de blanchiment. C'est pourquoi l'application à ces secteurs de mesures antiblanchiment plus spécifiques est à l'étude.

101. Le GAFI n'est pas parvenu à une conclusion définitive quant aux mesures -- générale ou spécifiques -- qu'il conviendrait de prendre à l'égard des entreprises non financières. Il convient de noter qu'un certain nombre de dispositions envisagées irait au-delà des quarante recommandations actuelles du GAFI. Les travaux sur ce thème devront donc être poursuivis durant le GAFI-VI.

Obligations d'identification

102. Le GAFI a poursuivi ses travaux sur les obligations d'identification, en particulier en cas d'absence de contact physique entre l'institution financière et ses clients. Diverses options proposées par des membres du GAFI ont été examinées. Il a été admis qu'il conviendrait de parvenir à une méthode d'identification du client conciliant la souplesse et la sécurité. Il a également été souligné qu'il ne devrait pas y avoir de discrimination entre les catégories d'institutions financières. Les avantages et inconvénients des diverses méthodes d'identification ont été inventoriés. Un consensus s'est dégagé sur le fait qu'en l'absence de contact physique la méthode d'identification devait répondre aux objectifs sous-jacents des recommandations 12 et 13. Cependant, cette question sera réexaminée au cours du GAFI-VI.

Institutions financières non bancaires

103. En 1992-93, le GAFI a examiné les tendances de l'utilisation du secteur financier non bancaire par ceux qui se livrent au blanchiment d'argent. Les bureaux de change, les courtiers en placements mobiliers et les compagnies d'assurances ont été identifiés comme ayant été utilisés, ou étant particulièrement susceptibles de l'être à des fins de blanchiment de capitaux. Le GAFI-V a envisagé une action plus approfondie sur la mise en oeuvre des recommandations dans les diverses catégories d'institutions financières non bancaires (IFNB). On s'attendait à ce que l'application des recommandations aux professions de l'assurance et des placements mobiliers serait normalement réalisée au cours de l'établissement des mesures antiblanchiment.

104. L'application des recommandations sur les questions financières aux bureaux de change a soulevé par ailleurs une inquiétude particulière, dans la mesure où il a été constaté que ces établissements étaient particulièrement exposés à des opérations de blanchiment. A cet égard, il a été décidé de débattre de l'application de mesures telles que l'instauration d'obligations d'enregistrement ou de contrôle ou d'autres méthodes de mise en oeuvre de la réglementation de lutte contre le blanchiment par les bureaux de change.

105. Enfin, il a également été décidé de ne pas écarter totalement les autres secteurs des IFNB et, en particulier, des courtiers en placements. Le Groupe d'action a poursuivi ses contacts avec le Groupe de travail 4 de l'Organisation internationale des commissions de valeurs en vue d'une comparaison de leurs travaux respectifs sur l'application des recommandations au secteur des valeurs mobilières.

Transferts électroniques de fonds

106. Le GAFI a poursuivi ses travaux sur cette question, dans la mesure où selon certaines indications, un certain nombre d'affaires de blanchiment de capitaux ont comporté l'utilisation de transferts électroniques de fonds. Il a été décidé de procéder à un échange d'information sur la façon dont les membres du GAFI avaient mis en oeuvre les mesures réglementaires concernant ce type de transfert. Plusieurs membres ont présenté les dispositions prises dans leur pays : règlements administratifs, circulaires de la Commission des banques ou de la Banque Centrale et instructions ou directives des autorités de contrôle. Suite à cet examen, il a été décidé de poursuivre le suivi de l'application par les membres du GAFI de la circulaire SWIFT du 30 juillet 1992 -- et en particulier la perte d'informations qui peut intervenir au moment où les données sont entrées dans les systèmes de paiements internes. L'examen de l'application de la circulaire SWIFT se poursuivra au cours du GAFI-VI. Toutefois, le Groupe d'action s'est inquiété d'un éventuel glissement du problème vers d'autres systèmes de transfert électronique et a donc étudié cette question de plus près.

107. Parallèlement, le Groupe d'action a maintenu ses contacts avec SWIFT. Une délégation du GAFI a participé à la conférence annuelle des utilisateurs de SWIFT le 10 septembre 1993 à Genève. Le Président du Groupe de travail II et plusieurs experts du GAFI ont également rencontré des représentants de SWIFT, afin de poursuivre l'excellente coopération mise en place au cours des cycles précédents. La circulaire SWIFT du 30 juillet 1992 a été communiquée au Groupe des autorités de surveillance des banques "offshore" et au Comité de Bâle.

IV. RELATIONS EXTERIEURES

108. Comme au cours du cycle précédent, le GAFI a organisé dans des juridictions non membres divers séminaires et missions sur la lutte contre le blanchiment des capitaux. Au cours du présent cycle, deux importants séminaires ont eu lieu en 1993, à Riyad, en octobre, et Moscou, en novembre. Un séminaire de moindre importance s'est également tenu aux Bahamas et des missions de haut niveau ont eu lieu en Israël, en République populaire de Chine, en Malaisie, en Thaïlande et à Taiwan. Et surtout, un important examen des activités du GAFI en matière de relations extérieures a été entrepris et une stratégie concernant les contacts du GAFI avec les pays tiers dans les années à venir a été mise au point. Le Groupe d'action a également procédé au bilan annuel de la mise en oeuvre des mesures de lutte contre le blanchiment dans les territoires dépendants, associés ou liés sous d'autres formes à des pays membres.

Le Golfe

109. Organisé en collaboration avec le Conseil de coopération du Golfe et l'Agence Monétaire de l'Arabie Saoudite, le séminaire tenu à Riyad du 11 au 13 octobre 1993 a accueilli d'importantes délégations (composées notamment de représentants du secteur bancaire, des organismes de contrôle et des ministères des finances et de la justice) des six membres du Conseil (Arabie Saoudite, Koweït, Bahrain, Qatar, Emirats

Arabes Unis et Oman). Tous les aspects du problème du blanchiment de capitaux ont été abordés et les participants, à qui de nombreuses informations ont été transmises, ont fait montre d'une attitude positive.

Europe centrale et orientale

110. Le séminaire du GAFI tenu à Moscou du 2 au 4 novembre faisait suite à des contacts entre le Président et la Banque centrale de Russie. Préalablement à ce séminaire, le Président s'était rendu à Moscou pour participer à des réunions avec des organismes gouvernementaux russes en vue d'évaluer la situation. Près d'une centaine de représentants de divers organismes russes, dont des banques commerciales, ont participé à ce séminaire. A l'issue de la séance plénière du premier jour, divers groupes (aspects financiers réglementaires, juridiques et judiciaires, opérationnels) ont été constitués en vue d'un travail en ateliers. Les conclusions de ces groupes ont été présentées lors de la séance plénière finale. Les recommandations adressées au gouvernement russe à l'issue de ce séminaire portaient notamment sur la mise en oeuvre des mesures préconisées par le GAFI, la ratification des Conventions de Vienne et du Conseil de l'Europe et, en particulier, l'importance qu'il y avait à veiller à ce que les institutions financières ne se trouvent pas aux mains ou sous le contrôle de criminels. Suite à ces recommandations, le GAFI a été invité à envoyer en Russie en 1994 une équipe de taille restreinte chargée d'évaluer les progrès réalisés sur le plan de l'action contre le blanchiment de capitaux.

111. Si le GAFI n'a pas organisé d'autres séminaires en Europe centrale et orientale au cours de ce cycle, il a continué à suivre l'évolution de l'application des contre-mesures en Hongrie et en Pologne où des séminaires s'étaient déroulés au début 1993. Des représentants de la Banque nationale hongroise et de la Banque nationale de Pologne ont respectivement participé à des réunions du Groupe de travail III en novembre 1993 et avril 1994. Le Parlement hongrois a maintenant adopté une loi aux termes de laquelle le blanchiment des produits du trafic de drogue, du terrorisme ou du trafic d'armes constituent un délit pénal. En Pologne, le blanchiment de capitaux n'est pas encore un délit pénal, mais la Banque nationale de Pologne a pris un certain nombre de mesures et on peut espérer que la législation sur la lutte contre le blanchiment sera soumise au Parlement polonais dans un proche avenir.

112. Pour ce qui est du reste de l'Europe orientale, des membres du GAFI ont participé à des missions du Conseil de l'Europe sur le blanchiment de capitaux en Lituanie, en Ukraine et en Estonie. Le Groupe d'action prendra également part à l'importante conférence des Etats européens sur le blanchiment de capitaux organisée par le Conseil qui se tiendra dans le courant du second semestre de 1994. Il convient également de noter que le programme PHARE de la Communauté européenne, qui englobe également les problèmes de blanchiment, a été élargi pour inclure parmi les pays bénéficiaires l'Albanie, les trois pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) et la Slovénie. Ce programme apportera donc son aide à la mise en oeuvre des mesures de lutte contre le blanchiment dans onze pays d'Europe centrale et orientale.

Les Caraïbes

113. Avec l'aide de certains membres du GAFI (Canada, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Etats-Unis), un secrétariat permanent du Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC) a été mis en place. Ce secrétariat est installé à Trinidad qui assure actuellement la présidence du GAFIC. En 1994, tous les membres de ce Groupe d'action participeront à un exercice d'auto-évaluation visant à assurer le suivi des progrès qu'ils ont réalisés dans la mise en oeuvre des quarante recommandations du GAFI et des dix neuf recommandations du GAFIC. Un certain nombre d'évaluations mutuelles seront également effectuées. Une réunion générale du GAFIC aura lieu vers la fin de l'année 1994.

114. Au cours du GAFI-V, le Groupe d'action a tenu une réunion aux Caraïbes. Il s'agissait d'un séminaire qui s'est déroulé à Nassau les 21 et 22 octobre. Ce séminaire, organisé principalement à l'intention des

organismes de contrôle des banques des pays membres du Groupe directeur du GAFIC, a permis d'élaborer un bon nombre de recommandations concernant les activités du Groupe d'action des Caraïbes.

Missions

115. Trois missions de haut niveau ont été effectuées durant le GAFI-V. La première, qui a eu lieu à Jérusalem et Tel-Aviv en décembre 1993, a porté sur des discussions avec des organismes gouvernementaux israéliens. Israël n'est pas considérée comme un centre de blanchiment de capitaux important, mais ce pays pourrait devenir un lieu de transit pour l'argent sale. Israël n'a pas encore pris de mesures pour lutte contre le blanchiment de capitaux, mais cette question est activement étudiée.

116. La mission qui a eu lieu à Pékin en décembre 1993 a donné lieu à des rencontres avec le Ministère de la justice, la Commission des stupéfiants et d'autres organismes. Dans ce pays également, seules des mesures limitées ont été prises jusqu'à présent, mais il est prévu d'introduire en 1994 une nouvelle législation qui permettra à la Chine de se conformer à la Convention de Vienne.

117. Enfin, en collaboration avec le Secrétariat du Commonwealth et pour faire suite à celui tenu à Singapour en avril 1993, le GAFI a entamé la préparation d'un nouveau Symposium sur le blanchiment de capitaux en Asie prévu pour la fin 1994. En prévision de ce séminaire, le Président du GAFI s'est rendu en Malaisie, en Thaïlande et à Taiwan en mai 1994 pour s'entretenir avec les gouvernements de ces pays. Une structure légère sera établie dans un avenir proche pour soutenir les initiatives asiatiques du GAFI. Cette unité sera financée par des avances du Fonds de dépôt des actifs confisqués de l'Australie.

Stratégie concernant les relations extérieures

118. Le GAFI a poursuivi un programme de relations extérieures toujours plus actif, et cet aspect de ses activités devrait revêtir une importance croissante dans les prochaines années. Il a donc été décidé qu'un plan d'orientation des activités futures dans ce domaine devait être adopté. Au cours du GAFI-V, le Groupe de travail III a conçu une stratégie de relations extérieures à partir de documents élaborés par le Président.

119. L'objectif convenu est de veiller à une mise en oeuvre aussi large que possible des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux du GAFI. Le programme choisi, qui définit les priorités géographiques et sectorielles et sera régulièrement mis à jour, met donc l'accent sur les actions visant à persuader les pays tiers à adopter et mettre en oeuvre des mesures calquées sur les recommandations du GAFI. Il prévoit également le suivi et, si nécessaire, le développement des progrès réalisés dans ce domaine. La stratégie repose sur une coopération maximum avec les autres organisations internationales et régionales s'intéressant à la lutte contre le blanchiment de capitaux et sur l'excellente coordination que le GAFI a déjà mise en place dans le cadre du Groupe de travail III.

120. Les priorités du GAFI et les actions proposées pour les douze mois à venir sont les suivantes :

Asie : Chine, Taiwan, Corée du sud, Inde, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Thaïlande et Malisie. Tous ces pays seront invités à participer au second Symposium sur le blanchiment de capitaux en Asie qui se tiendra fin 1994.

Europe : Russie, Pologne, Hongrie, République tchèque. Les contacts avec ces pays seront poursuivis de façon bilatérale ou à l'occasion du Séminaire du Conseil de l'Europe sur le blanchiment de capitaux qui se tiendra au second semestre 1994.

Amérique du Nord : Mexique

Bassin des Caraïbes : Panama, îles Caïman, Bahamas et Venezuela. Les contacts se poursuivront par l'intermédiaire du GAFIC.

Amérique du Sud : Colombie, Brésil, Argentine, Equateur. Deux séminaires sont prévus pour le deuxième semestre de 1994, en conjonction avec l'Organisation des Etats Américains.

Afrique : Kenya, République centre-africaine, Zimbabwe, Afrique du Sud, Maroc, Côte d'Ivoire, Nigeria. Il est prévu d'organiser fin 1994 ou début 1995 deux conférences groupées à l'intention des pays subsahariens et, en 1994, une mission à haut niveau au Maroc.

Moyen-Orient : Egypte. Une mission à haut niveau sera effectuée à l'occasion de l'une des conférences prévues pour l'Afrique.

Coopération avec les organisations régionales et internationales

121. Des représentants du Conseil de l'Europe, d'INTERPOL, du PNUCID, du Secrétariat du Commonwealth et du CCD ont régulièrement participé aux réunions du Groupe de travail III. Au cours du GAFI-V, le Groupe d'action a également développé ses contacts avec le Groupe des autorités de surveillance des banques "offshore". A chaque fois que cela est possible, les séminaires et conférences sont organisés en collaboration et avec la participation des organisations régionales et internationales intéressées. Le GAFI saisit également toute occasion qui lui est offerte de prendre part à des réunions sur la lutte contre le blanchiment organisées par d'autres organismes. Outre la Conférence du Conseil de l'Europe, des membres du GAFI participeront également à la Conférence de Courmayeur organisée conjointement en juin par les Nations Unies et le gouvernement italien. Dans le cadre du développement de la coopération entre les organisations internationales en matière de lutte contre le blanchiment, le Président du Groupe de travail III préside un groupe ad hoc de coordination des organismes concernés.

CONCLUSION

122. En 1993-1994, les juridictions membres du GAFI ont réalisé des progrès notables dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. En tant que principal organisme d'élaboration de la politique dans ce domaine, le GAFI a encore une fois prouvé que la souplesse de sa structure ne l'empêchait pas de parvenir à des résultats effectifs. Une amélioration sensible a été observée dans la mise en oeuvre des quarante recommandations par les pays membres du GAFI. L'examen des techniques de blanchiment de capitaux et des contre-mesures a constitué encore une fois une part essentielle et fructueuse des activités du Groupe d'action. Le GAFI a poursuivi son important programme de relations extérieures grâce auquel des pays non membres ont déjà pris des mesures positives.

123. Si des progrès considérables ont été réalisés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, la réalisation du programme du GAFI nécessitera d'autres mesures. Des efforts doivent encore être faits par les pays membres pour parvenir à une mise en oeuvre complète des quarante recommandations. La nécessité de continuer à agir contre le blanchiment de capitaux est évidente. C'est pour cette raison qu'il a été décidé que le GAFI poursuivrait ses activités pendant une nouvelle période de cinq années et que, même si le blanchiment de capitaux lié au trafic de stupéfiants reste un objectif principal, il devrait continuer à couvrir le blanchiment des produits des crimes graves et/ou des délits qui génèrent un montant important de fonds. Le blanchiment de capitaux étant un phénomène évolutif, il est de la plus haute importance de se tenir informé des tendances et méthodes dans ce domaine, afin de faciliter l'adoption de contre-mesures appropriées. Parallèlement, il est également essentiel d'assurer un suivi permanent des contre-mesures existantes. Le blanchiment de capitaux ne saurait être combattu efficacement si l'action se limite aux pays membres

du GAFI ; il importe donc au plus haut point de continuer à encourager les pays tiers à adopter des mesures dans ce domaine. De fait, l'objectif sous-jacent du GAFI devrait être de veiller à la mise en oeuvre de programmes efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux dans ces pays.

124. La mobilisation mondiale contre le blanchiment de capitaux constituant le but final du GAFI, un degré de priorité élevé sera accordé dans les années à venir à son programme de relations extérieures. C'est sous la présidence du Royaume des Pays-Bas que le GAFI-VI poursuivra sa tâche.

ANNEXE 1

NOTE INTERPRETATIVE AUX RECOMMANDATIONS 12, 13 ET 16 À 19 RELATIVE À L'UTILISATION DES COMPTES TENUS AUX NOMS DE CLIENTS QUI NE SONT PAS DES PERSONNES PHYSIQUES DANS LES PROCÉDÉS DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

1. L'usage abusif de nombreux types d'entités juridiques, à chaque stade du processus du blanchiment de capitaux, devient de plus en plus préoccupant. Cette préoccupation s'étend au-delà des entités qui ne sont établies qu'à des fins de dissimulation. Elle comprend aussi l'utilisation d'entités dotées d'activités commerciales légitimes à des fins de blanchiment. Ainsi, le problème n'est pas limité à une forme spécifique d'entité juridique (comme, par exemple, les sociétés écrans), car pratiquement n'importe quelle forme d'entité juridique peut être utilisée dans des opérations de blanchiment de capitaux.
2. Les enquêtes sur le blanchiment de capitaux ne devraient pas être retardées ou entravées par l'utilisation de formes d'entité juridique qui, en particulier, dissimulent ou masquent le véritable bénéficiaire effectif des comptes. Dans bien des cas, une telle dissimulation est réalisée en mettant les comptes ouverts auprès d'institutions financières aux noms des entités plutôt que des personnes physiques, dans l'espoir que le service enquêteur ne pourra pas déterminer les identités des véritables propriétaires des entités, et donc des comptes.
3. L'identification par les institutions financières des clients qui ne sont pas des personnes physiques pose des problèmes particuliers relatifs à la complexité de leurs activités et de leurs structures organisationnelles. Les institutions financières devraient prêter une attention particulière à ce type d'identification.
4. Afin de satisfaire les exigences d'identification concernant les entités juridiques, les institutions financières devraient prendre des mesures raisonnables telles que :
 - (i) vérifier l'existence et la structure juridiques du client en obtenant de celui-ci ou à partir d'un registre public, ou bien grâce à ces deux sources, une preuve de la constitution en société comprenant des renseignements concernant le nom du client, sa forme juridique, son adresse, les dirigeants et les dispositions régissant le pouvoir d'engager l'entité ;
 - (ii) vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client est autorisée à le faire et identifier cette personne, si nécessaire.
5. Lorsqu'il apparaît nécessaire de connaître la véritable identité du client et afin de faire en sorte que des entités juridiques ne puissent pas être utilisées abusivement par des personnes physiques comme méthode pour opérer en réalité par des comptes anonymes; les institutions financières devraient, si cette information n'est pas autrement disponible à partir de registres publics ou d'autres sources fiables, demander au client des renseignements relatifs aux principaux propriétaires ou bénéficiaires. Ces renseignements devraient être mis à jour. Si le client ne dispose pas d'une telle information, l'institution financière devrait lui demander des renseignements sur le détenteur du contrôle réel.

Si l'information adéquate n'est pas disponible, les institutions financières devraient prêter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec le client.

6. Si, à partir des renseignements fournis par le client ou d'autres sources, l'institution financière a des raisons de croire que le compte du client est utilisé dans des opérations de blanchiment de capitaux, l'institution financière devrait respecter la législation, les règlements, les directives ou les accords relatifs à la notification des soupçons ou la cessation des affaires avec de tels clients, qui sont applicables.

ANNEXE 2

MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX AU MOYEN D'ACTIVITÉS FINANCIÈRES EXERCÉES PAR DES INSTITUTIONS NON FINANCIÈRES

Note interprétative aux recommandations 10 et 11 du GAFI

1. Dès le début des travaux du GAFI, il est apparu clairement que des types d'entreprises autres que les institutions financières sont susceptibles d'être utilisés par les personnes qui blanchissent de l'argent. Ceci est reflété dans les recommandations 10 et 11 du GAFI, dont il ressort que les mesures visant à protéger les institutions financières contre le blanchiment doivent être appliquées aussi largement qu'il est possible en pratique, et notamment aux professions ne relevant pas du secteur financier.
2. Les mesures de lutte contre l'utilisation des entreprises non financières à des fins de blanchiment font l'objet d'une autre note. Toutefois, il faut aussi mettre en oeuvre des mesures visant l'exercice d'activités financières par des entreprises qui ne sont pas en tant que telles des institutions financières. (L'annexe de cette note dresse la liste des activités qui sont considérées comme des activités financières). Bien que dans certains pays membres du GAFI ces activités ne puissent être exercées que par une institution financière agréée, dans d'autres elles peuvent l'être exercées, du moins en partie, par toute entreprise à titre d'accessoire à ses activités commerciales principales. On citera comme exemples la prestation de services de bureau de change par des agences de voyages ou la prestation de services de transfert électronique de fonds ou la vente de moyens de paiement (ordres de paiement notamment) par des commerces de détail. Pour les blanchisseurs d'argent, il est tout aussi intéressant de recourir aux services financiers fournis par ces entreprises que de faire appel aux institutions financières reconnues.
3. Il est donc essentiel que des mesures adéquates de lutte contre le blanchiment soient appliquées à toute entreprise exerçant des activités financières, même s'il ne s'agit pas d'une institution financière proprement dite. Bien entendu, ces mesures ne seraient applicables qu'aux activités financières exercées par ces entreprises et non à l'ensemble de leurs activités, et elles ne le seraient pas pour de faibles montants. Ces mesures concerneraient notamment l'identification du client, la trace à conserver des opérations, etc., c'est-à-dire les éléments qui relèvent des recommandations 12 à 22 et de la recommandation 24. Toutefois, les recommandations 26 à 29, qui ont trait au rôle des autorités réglementaires et des autres autorités administratives, pourraient également être applicables le cas échéant.
4. En conséquence, le GAFI a adopté la note interprétative suivante aux recommandations 10 et 11.

Les membres du GAFI devraient envisager d'appliquer les recommandations 12 à 22, 24 et 26 à 29 à l'exercice d'activités financières à titre commercial par des entreprises ou professions, même si ces entreprises ou professions ne sont pas des institutions financières en tant que telles. On entend par "activités financières" les activités énumérées dans l'annexe ci-jointe. Il appartient à chaque autorité de se prononcer sur les critères en vertu desquels une activité financière très occasionnelle ou très limitée ne donnera pas lieu à l'application des mesures anti-blanchiment.

ANNEXE A LA NOTE INTERPRETATIVE AUX RECOMMANDATIONS 10 ET 11

Liste des activités financières exercées par des institutions non financières

1. Réception de dépôts ou d'autres fonds remboursables
2. Prêts²
3. Crédits-bail
4. Opérations de paiement
5. Emission et gestion de moyens de paiement (cartes de crédit, chèques de voyage, lettres de crédit, etc.)
6. Octroi de garanties et souscription d'engagements
7. Transactions pour le compte propre de l'établissement ou pour le compte de sa clientèle (au comptant, à terme, sous forme de swaps, sur marchés à terme, options...) sur :
 - (a) les instruments du marché monétaire (chèques, effets, certificats de dépôts, etc)
 - (b) le marché des changes³
 - (c) les instruments sur devises, sur taux d'intérêts ou sur indices
 - (d) les valeurs mobilières
 - (e) les métaux précieux
8. Participation aux émissions de titres et prestations de services financiers y afférents
9. Intermédiation sur les marchés interbancaires
10. Gestion individuelle et collective de patrimoine
11. Conservation et administration de valeurs mobilières
12. Opérations d'assurance, en particulier l'assurance-vie et les autres produits de placement.

² Y compris notamment:

- le crédit à la consommation,
- le crédit hypothécaire,
- l'affacturage avec ou sans recours,
- le financement des transactions commerciales (forfaitage inclus).

³ Y compris notamment les opérations de change manuel.