

FATF-VII

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



**RAPPORT ANNUEL
1995-1996**

28 juin 1996

TABLE DES MATIÈRES

RESUME	Page 3
INTRODUCTION.....	Page 5
I. EXAMEN DES MÉTHODES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DES CONTRE-MESURES	Page 6
- Examen de l'inventaire des quarante Recommandations du GAFI	Page 6
- Forum avec des représentants du secteur des services financiers	Page 9
- Examen 1995-96 des tendances et techniques de blanchiment de capitaux	Page 9
II. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX	Page 12
- Exercice 1995-96 d'auto-évaluation	Page 12
- Evaluations mutuelles :	
- France	Page 14
- Suède	Page 15
- Politique relative aux membres ne respectant pas les Recommandations	Page 16
- Evaluation horizontale des mesures prises par les membres du GAFI pour mettre en œuvre les recommandations relatives à la détection, au gel, à la saisie et la confiscation des produits d'activités criminelles .	Page 17
III. RELATIONS EXTÉRIEURES.....	Page 18
- Stratégie	Page 18
- Coopération avec les organisations régionales et internationales	Page 18
- Evaluation des pays non membres.....	Page 18
- Initiatives lancées au cours du GAFI-VII	Page 20
- Amérique latine	Page 20
- Caraïbes	Page 20
- Asie	Page 21
- Europe centrale et orientale	Page 21
- Afrique	Page 22
CONCLUSION	Page 23
ANNEXE 1 - Les quarante Recommandations du GAFI	
ANNEXE 2 - Notes interprétatives révisées	
ANNEXE 3 - Rapport du GAFI-VII sur les typologies de blanchiment de capitaux	

GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

RAPPORT ANNUEL 1995-1996

RESUMÉ

1. La septième session du Groupe d'action financière (GAFI) a été présidée par les Etats-Unis. Parmi les principales réalisations de cette session, on retiendra l'achèvement de l'examen d'inventaire des quarante Recommandations du GAFI et l'adoption d'une politique d'évaluation des performances des gouvernements non membres. Un Forum avec des représentants du secteur des services financiers a été organisé. En outre, la session a vu s'accomplir le lancement d'une seconde série d'évaluations mutuelles des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux prises par les membres du Groupe, ainsi qu'un large tour d'horizon des tendances et techniques du blanchiment de capitaux.
2. La revue des quarante Recommandations de 1990 a constitué la principale tâche menée à bien par le GAFI en 1995-96. Plusieurs modifications substantielles¹ ont été convenues par les membres du GAFI. Premièrement, ils ont décidé d'étendre les délits sous-jacents visés en matière de blanchiment de capitaux au-delà du trafic de stupéfiants. Deuxièmement, ils sont convenus de rendre obligatoire la déclaration des transactions suspectes et d'étendre le champ d'application des recommandations financières de façon à couvrir les entreprises non financières. Parmi les autres modifications figurent les questions des sociétés-écrans, l'affinement des obligations en matière d'identification des clients, ainsi que les nouvelles évolutions technologiques, la surveillance des mouvements transfrontaliers d'espèces, la technique de la livraison surveillée et les bureaux de change.
3. L'autre grande initiative du GAFI-VII aura résidé dans le Forum avec le secteur des services financiers. Cette réunion a marqué le premier grand débat entre le GAFI et les représentants du secteur des services financiers sur les problèmes rencontrés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les thèmes abordés étaient importants et l'échange de vues a été très fructueux. Ce Forum n'est que le commencement d'un dialogue permanent.
4. Comme lors de la précédente session, l'examen annuel des méthodes de blanchiment des capitaux et des contre-mesures a de nouveau compris un tour d'horizon global des tendances et techniques en matière de blanchiment. Pour la première fois depuis sa mise en place, le GAFI a décidé de diffuser les conclusions de son groupe d'experts consacré aux typologies du blanchiment de capitaux². Ce rapport a constaté que les techniques classiques de blanchiment continuent de dominer et se développent même dans certains cas, par exemple la contrebande d'espèces, l'utilisation des bureaux de change ainsi que le recours à des professionnels du blanchiment de capitaux. Il a aussi noté les menaces de blanchiment susceptibles de peser sur certains secteurs, notamment l'assurance, les valeurs mobilières, ainsi que les nouvelles technologies concernant les paiements électroniques. Enfin, selon ce rapport, le problème du blanchiment de capitaux provenant d'intérêts de l'ex-Union soviétique et des pays de l'Est devient de plus en plus aigu.

¹ Voir Annexe 1.

² Voir Annexe 3.

5. Une part considérable des travaux du GAFI a continué d'être centrée sur le suivi de l'application par ses pays membres des quarante Recommandations. L'urgence pour l'ensemble des gouvernements des pays membres de respecter de façon satisfaisante les quarante Recommandations a été soulignée, et une série de mesures ont été mises au point pour les aider à y parvenir. Les performances des pays membres se sont améliorées de façon générale à cause de progrès significatifs réalisés par plusieurs membres depuis le dernier rapport annuel en ce qui concerne l'application d'un nombre substantiel de Recommandations.

6. Le Groupe a défini la portée et la procédure de sa seconde série d'évaluations mutuelles qui sera centrée sur l'efficacité des lois et mécanismes de lutte contre le blanchiment de capitaux mis en place. En conséquence, deux évaluations mutuelles ont été menées durant le GAFI-VII, l'une sur la France, l'autre sur la Suède. On trouvera dans la Partie II de ce rapport, des synthèses de ces évaluations. Le GAFI a aussi commencé un examen horizontal des mesures prises par ses membres en ce qui concerne la détection, le gel, la saisie et la confiscation des produits d'activités criminelles.

7. Dans la mise en œuvre de sa stratégie visant à promouvoir l'adoption de mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux par des pays non membres, le GAFI a coopéré étroitement avec d'autres organisations internationales et régionales. En 1995-96, le GAFI a adopté une politique d'évaluation de l'application de mesures anti-blanchiment de capitaux par les gouvernements de pays non membres. Il a également décidé d'élargir la participation d'organisations internationales ayant le statut d'observateurs à ses réunions plénières.

8. Au cours du GAFI-VII, les initiatives de relations extérieures ont consisté une fois encore en des contacts avec des pays de tous les continents. Dans ce domaine, l'une des grandes initiatives aura résidé dans la Conférence ministérielle sur le blanchiment de capitaux du Sommet des Amériques qui s'est tenue en novembre 1995 à Buenos Aires. Trente quatre gouvernements de la région ont signé un Communiqué définissant une approche multilatérale et coordonnée de lutte contre le blanchiment de capitaux dans cette région.

9. En Asie, un troisième Symposium du GAFI et du Secrétariat du Commonwealth sur le blanchiment de capitaux s'est déroulé à Tokyo en décembre 1995. Les gouvernements présents sont convenus d'établir un Groupe de direction Asie-Pacifique. En Europe centrale et orientale, un séminaire sur le blanchiment de capitaux a été organisé en avril 1996 à Istanbul avec l'appui de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et des pays de la zone de Coopération économique de la mer Noire. Des missions ont également été effectuées en République populaire de Chine, en République de Corée et en Egypte.

10. C'est l'Italie qui présidera la huitième session du GAFI qui débute le 1er juillet 1996.

INTRODUCTION

11. Le Groupe d'action financière a été créé lors du Sommet économique du G-7 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 quarante Recommandations dans ce domaine. Le GAFI regroupe vingt six gouvernements³ et deux organisations régionales⁴ représentant les principaux centres financiers mondiaux

12. En juillet 1995, succédant aux Pays-Bas, les Etats-Unis ont présidé le Groupe d'action durant son septième cycle de travaux. Trois séries de réunions plénières ont eu lieu en 1995-96, dont deux au siège de l'OCDE à Paris et une à Washington D.C. En outre, un groupe spécial d'experts s'est réuni en novembre 1995 pour étudier les tendances et l'évolution des méthodes de blanchiment de capitaux et des contre-mesures, et un Forum avec des représentants du secteur des services financiers s'est tenu le 30 janvier 1996.

13. Les délégations auprès du Groupe d'action sont composées d'experts appartenant à un large éventail de corps d'administration, notamment des experts des ministères des Finances, de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires étrangères, des autorités de tutelle financière et des services opérationnels. En outre, le GAFI coopère étroitement avec des organisations internationales et régionales s'intéressant à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Ont également participé à des réunions au cours de l'année des représentants du Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), du Conseil de l'Europe, du Secrétariat du Commonwealth, du Fonds monétaire international, de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD), d'Interpol, de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux, de la Division de la prévention du crime et de la justice pénale des Nations Unies, du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale des douanes.

14. Au cours de sa session 1995-96, le GAFI a axé ses travaux sur trois grands domaines :

- (i) l'examen des méthodes de blanchiment de capitaux et des contre-mesures;
- (ii) le suivi de l'application des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux;
- (iii) et la mise en œuvre d'un programme de relations extérieures visant à favoriser une action internationale contre le blanchiment de capitaux la plus large possible.

15. Les parties I, II et III de ce rapport sont consacrées aux progrès réalisés au cours de l'année dans ces trois domaines respectifs.

³ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Hong Kong, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, Royaume des Pays-Bas, Royaume-Uni, Singapour, Suède, Suisse et Turquie.

⁴ Commission européenne et Conseil de coopération du Golfe.

I. EXAMEN DES MÉTHODES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DES CONTRE-MESURES

16. En 1995-96, le GAFI a mené à bien plusieurs projets dans ce domaine, mais c'est l'examen des quarante Recommandations de 1990 qui a constitué la principale tâche réalisée par le Groupe d'action, tâche commencée au cours du GAFI-VI. Dans le cadre de cet exercice, les membres du GAFI ont évalué la nécessité de modifier les quarante Recommandations de façon à prendre en compte les tendances récentes et les futures menaces potentielles dans le domaine du blanchiment de capitaux. L'autre importante innovation du GAFI-VII aura résidé dans la convocation d'une réunion entre le Groupe d'action et des représentants du secteur des institutions financières mondiales. Enfin, l'examen annuel des méthodes de blanchiment de capitaux et des contre-mesures a tenté de fournir une vue d'ensemble des tendances et techniques dans ce domaine. A cet égard, le Groupe a examiné la question du blanchiment de capitaux dans certains domaines, comme l'assurance, les valeurs mobilières et les nouvelles technologies concernant les paiements électroniques.

A. Examen de l'inventaire des quarante Recommandations du GAFI

(i) Justification de l'examen

17. Le blanchiment de capitaux est un phénomène fuyant, en perpétuelle évolution. Les efforts pour combattre le blanchiment doivent donc être tout aussi dynamiques. Il a toujours été entendu que les Recommandations ne devaient pas être gravées dans le marbre, mais au contraire soumises à un examen périodique. La dynamique du problème du blanchiment de capitaux à l'échelle mondiale avait sensiblement changé depuis l'adoption des Recommandations initiales. En outre, la conception de l'efficacité des contre-mesures du GAFI a aussi changé : de nouvelles menaces qui n'avaient pas pu être entrevues en 1990 se sont dessinées. Depuis la création des Recommandations, le GAFI a d'ailleurs élaboré un certain nombre de notes interprétatives destinées à clarifier ou à préciser les Recommandations.⁵ Pour préserver leur utilité permanente, le GAFI a donc décidé que ses recommandations devraient être révisées en vue de les mettre complètement à jour avec les tendances et les développements actuels, et à anticiper les évolutions futures.

18. Cependant le GAFI a eu, dans le même temps, le souci de préserver la stabilité du cadre législatif de la lutte contre le blanchiment. C'est pourquoi il a identifié, sur la base d'un questionnaire auquel ont répondu tous les pays membres, neuf points de substance qui nécessitaient impérativement une modification des Recommandations (et, dans certains cas, des notes interprétatives) ou l'introduction de nouvelles recommandations. Ces points sont les suivants :

- l'incrimination des délits sous-jacents du blanchiment devrait être étendue, au-delà du trafic de stupéfiants, aux infractions graves;
- l'application des recommandations financières devrait être élargie aux entreprises et professions non-financières;
- la déclaration des transactions suspectes par les institutions financières devrait être rendue obligatoire;

⁵ Au cours de la période 1990-1995, le GAFI a élaboré diverses notes interprétatives dont l'objet était de clarifier l'application de recommandations spécifiques. Certaines notes interprétatives ont été mises à jour dans le cadre de l'examen d'inventaire pour refléter les changements dans les Recommandations (voir Annexe 2).

- les obligations d'identification des clients des institutions financières devraient être précisées en ce qui concerne les personnes morales;
- l'attention des pays membres devrait être par ailleurs particulièrement attirée sur les sociétés écrans;
- les pays membres devraient accorder une attention particulière et, si nécessaire, prendre des mesures visant à éviter l'utilisation des technologies nouvelles ou en développement pour le blanchiment de capitaux;
- les pays membres devraient étendre aux institutions financières non-bancaires y compris les bureaux de change, les mêmes règles anti-blanchiment s'appliquant à toutes les institutions financières;
- les pays membres devraient songer à la mise en oeuvre de procédures pour détecter ou surveiller les mouvements transfrontaliers d'espèces;
- la technique de la livraison surveillée visant à détecter les opérations de blanchiment devrait être encouragée.

(ii) Modifications de la série initiale de recommandations adoptées par le GAFI⁶

(a) Extension de la liste des délits sous-jacents du blanchiment au-delà du trafic de stupéfiants

19. Cette modification a sans conteste été la plus essentielle qui ait été introduite au cours de l'examen de l'inventaire. Il était en effet manifeste que les délits non liés à la drogue constituaient une source importante et croissante de richesse illégale pénétrant les circuits financiers légaux dans les pays du GAFI et dans le reste du monde. De fait, dans certains pays, les délits non liés aux stupéfiants peuvent constituer la source dominante pour le blanchiment du produit d'activités criminelles. Conscients de cette réalité, les membres du GAFI ont amendé les Recommandations de façon à rendre obligatoire la qualification pénale du blanchiment de capitaux non lié à la drogue (voir recommandation 4).

(b) Activités financières exercées par des entreprises non financières

20. Du fait de l'application de contre-mesures dans le secteur financier, les entreprises non financières ont joué un rôle croissant dans les mécanismes de blanchiment de capitaux. Cette tendance se manifeste notamment par une augmentation du recours à des professionnels du blanchiment de capitaux. Pour faire face à la menace significative que font peser les entreprises non financières, il a été convenu que les pays devraient envisager d'appliquer des mesures anti-blanchiment adaptées aux opérations financières réalisées par des entreprises ou professions non financières (voir recommandation 9).

(c) Déclaration obligatoire des transactions suspectes

21. De toute évidence, l'immense majorité des institutions financières des pays membres du GAFI travaille avec diligence à la détection et à la déclaration des opérations suspectes, que le pays membre concerné soit doté d'un système de déclaration obligatoire ou volontaire. Toutefois, il est possible que certaines institutions peuvent tirer prétexte de l'absence d'obligation juridique de

⁶ Voir la nouvelle série de recommandations en Annexe 1.

déclaration pour négliger des opérations suspectes. Pour faire en sorte que les institutions financières soient engagées dans la campagne anti-blanchiment de façon uniforme et cohérente, tout en assurant une concurrence loyale dans le marché, le GAFI a décidé de demander aux pays de mettre en place un système de déclaration obligatoire des transactions suspectes (voir recommandation 15).

(d) Sociétés-écrans

22. Les sociétés-écrans ont toujours occupé une place de premier plan dans les opérations de blanchiment de capitaux, et elles constituent l'un des principaux vecteurs utilisés par une catégorie de professionnels du blanchiment de capitaux dont les activités suscitent des préoccupations croissantes. On a aussi assisté à une augmentation du recours à des faux comptes ouverts au nom de sociétés-écrans afin de mettre à l'abri des produits d'activités criminelles. En outre, les sociétés-écrans ont joué un rôle considérable dans la réussite des mécanismes de blanchiment de capitaux liés à l'ex-Union soviétique et aux pays de l'ancien bloc de l'Est. Pour toutes les raisons que l'on vient d'évoquer, il a été convenu que tous les pays devraient se demander si des mesures supplémentaires doivent être prises pour prévenir l'utilisation illégale des sociétés écrans dans leur pays (voir recommandation 25).

(e) Extension de la recommandation relative à l'identification des clients

23. La recommandation du GAFI traitant de l'identification des clients énonçait des principes généraux que les institutions financières devaient appliquer. Pour mieux guider les gouvernements appliquant cette recommandation en pratique, on a décidé d'y faire figurer les dispositions concrètes que devraient prendre les institutions lors de l'identification de personnes morales (voir recommandation 10).

(f) Evolution récente de la technologie

24. L'expansion de technologies nouvelles ou en développement présente des risques potentiels de blanchiment de capitaux. Ces nouvelles technologies peuvent permettre d'effectuer des opérations de grande ampleur, de façon instantanée, à distance et anonymement, de même qu'ils peuvent permettre de réaliser ces opérations sans passer par des institutions financières traditionnelles. Même si rien ne prouve encore que ces nouvelles technologies sont abusivement utilisées de cette façon, le GAFI a décidé de prendre les devants sur la question en demandant aux pays de noter la menace potentielle posée par les nouvelles technologies et d'adopter les mesures appropriées pour la restreindre au minimum (voir recommandation 13).

(g) Bureaux de change

25. L'une des tendances les plus troublantes dont ont fait état les experts du GAFI ces toutes dernières années a résidé dans l'augmentation des opérations de blanchiment de capitaux par l'intermédiaire de bureaux de change. La recommandation révisée a pour objet d'établir clairement que les bureaux de change (de même que les autres institutions financières non bancaires) devraient être assujettis aux mêmes lois ou règlements anti-blanchiment que les autres institutions financières, même dans les pays où ils ne sont pas soumis à un régime formel de surveillance prudentielle (voir recommandation 8).

(h) Surveillance des mouvements transnationaux d'espèces

26. Les constatations des experts du GAFI tendent à montrer que la contrebande d'espèces aux frontières nationales, technique très ancienne de blanchiment, a continué d'être l'une des principales méthodes de blanchiment de capitaux et est même sur une pente ascendante. Par conséquent, le

GAFI encourage les pays à songer à mettre en oeuvre des mesures réalistes pour traiter cette question (voir recommandation 22).

(i) Livraison surveillée

27. D'après l'expérience de bon nombre de pays membres du GAFI, la livraison surveillée relative aux actifs connus ou présumés d'être le produits du crime est une technique d'enquête précieuse, tant sur le plan national qu'international. La recommandation 36 a donc été amendée afin de donner une plus grande reconnaissance à une telle technique et d'encourager les pays à soutenir son utilisation, lorsque cela est possible.

B. Forum avec des représentants du secteur des services financiers

(i) Contexte

28. Le GAFI souhaite vivement entretenir un dialogue permanent avec le secteur des services financiers. Pour faire en sorte que les efforts du GAFI prennent pleinement en compte les intérêts et les priorités du secteur privé, le Groupe d'action a sollicité les avis et le soutien de la communauté financière mondiale. L'objectif du GAFI est d'établir des liens entre le Groupe lui-même et ce secteur, et de travailler en partenariat avec le secteur privé pour combattre le blanchiment d'argent.

(ii) Résultats du Forum

29. Le 30 janvier 1996, des représentants des pays du GAFI, des associations professionnelles nationales des secteurs de la banque et de l'assurance, ainsi que des représentants du secteur financier non bancaire et des délégués d'organisations internationales du secteur des services financiers (Fédération bancaire de l'Union européenne, Association internationale pour la sécurité bancaire, Comité européen des assurances, Groupement européen des caisses d'épargne) ont assisté à un Forum organisé par le GAFI à l'OCDE à Paris. Cette réunion a marqué le premier grand débat entre le GAFI et le secteur des services financiers sur les problèmes rencontrés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Quatre thèmes généraux ont été traités durant ce Forum : les changements de tendance en matière de blanchiment de capitaux ; la nécessité d'un retour d'information vers les institutions financières déclarant des transactions suspectes ; le point de vue du secteur financier sur les quarante Recommandations ; enfin, les conséquences de l'évolution technologique sur les Recommandations. Cet échange de vues a été très fructueux et a marqué le début d'un dialogue permanent.

C. Examen 1995-96 des tendances et techniques de blanchiment de capitaux

30. Le GAFI assure la promotion de l'échange d'informations et de renseignements sur les tendances qui prévalent en matière de blanchiment de capitaux et sur les contre-mesures efficaces. Dans le cadre de l'exercice dit "des typologies", le GAFI invite des experts des services opérationnels et des autorités chargées de la réglementation à un tour d'horizon de l'évolution récente. Des experts du secteur financier privé ont aussi participé à l'exercice de cette année. Comme lors du GAFI-VI, il a été décidé d'adopter une approche globale et de rassembler autant d'informations que possible sur les pays membres comme sur les pays non membres. On trouvera ci-après une brève synthèse des conclusions de l'étude de cette année.⁷

⁷ Le rapport du GAFI-VII sur les typologies figure en Annexe 3.

(i) Importance et étendue géographique du problème du blanchiment de capitaux

31. Bien que le blanchiment de capitaux reste un problème considérable, les efforts pour parvenir à une estimation méthodologiquement saine de l'ampleur du phénomène ont été vains. Toutefois, il est généralement admis qu'il représente des centaines de milliards de dollars chaque année. Le trafic de stupéfiants continue de constituer la plus importante source de revenus illégaux dans la plupart des pays, bien que les produits d'activités non liées à la drogue prennent une importance croissante et que, dans certains pays, ils constituent la source dominante d'enrichissement illégal.

(ii) Tendances générales

32. On a formulé deux observations générales concernant les tendances actuelles du blanchiment de capitaux qui traversent les pays membres du GAFI. Premièrement, les techniques classiques de blanchiment continuent de dominer et se développent même dans certains cas, par exemple la contrebande d'espèces, l'utilisation des bureaux de change ainsi que le recours à des professionnels du blanchiment de capitaux, comme des juristes, des avoués, des comptables, des conseillers financiers et autres fiduciaires au service desquels des criminels ont recours pour écouler le produit de leurs activités. Deuxièmement, au-delà des techniques classiques de blanchiment, les experts ont été alertés par de nouveaux phénomènes intervenant dans le secteur financier qui peuvent faire peser de lourdes menaces de blanchiment de capitaux.

33. Comme par le passé, les banques demeurent un vecteur important pour l'écoulement des revenus de la criminalité. Toutefois, les institutions financières non bancaires et les entreprises non financières restent des moyens commodes d'introduire des revenus obtenus par des voies illégales dans les circuits financiers normaux. Certains experts ont de nouveau fait état d'un déplacement sensible des opérations de blanchiment de capitaux du secteur bancaire traditionnel vers le secteur non bancaire et les entreprises et professions non financières. On a pu mettre en évidence ou du moins soupçonner un certain nombre de tendances au blanchiment de capitaux dans le secteur de l'assurance. Les experts du GAFI se sont aussi inquiétés de la vulnérabilité du secteur des valeurs mobilières au blanchiment de capitaux.

34. Outre les méthodes traditionnelles de blanchiment de capitaux, l'apparition de nouvelles techniques de paiement est apparue comme un défi. Ces technologies peuvent présenter des avantages énormes pour des commerces légitimes. Toutefois, la possibilité d'effectuer des opérations importantes de façon anonyme et complètement en dehors du système bancaire fait peser une grave menace potentielle de blanchiment de capitaux.

(iii) Perfectionnement des contre-mesures

35. Compte tenu de la nature évolutive des menaces de blanchiment de capitaux, certains membres du GAFI ont apporté un certain nombre de perfectionnements à leur dispositif anti-blanchiment. On se tourne donc vers de nouvelles contre-mesures, comme l'extension de la notion de délit de blanchiment de capitaux aux produits d'activités non liées aux stupéfiants, ou l'adoption de nouvelles dispositions visant à appliquer les mesures préventives aux institutions financières non bancaires et aux entreprises non financières. En outre, certains membres du GAFI facilitent le démantèlement de filières de blanchiment de capitaux en levant des obstacles aux enquêtes et poursuites, notamment en allégeant la charge de la preuve quant à l'origine illicite des fonds.

(iv) Situation dans les pays non membres du GAFI

36. Comme tous les pays liés au système financier international sont susceptibles, au moins en théorie, d'être infiltrés par des fonds d'origine illicite, le blanchiment de capitaux ne constitue naturellement pas un problème propre aux membres du GAFI. En ce qui concerne la situation extérieure aux pays membres, la tendance la plus notable aura été l'accroissement des opérations de blanchiment de capitaux émanant de l'ex-Union soviétique et de l'ancien bloc de l'Est.

II. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

37. Une part considérable des travaux du GAFI a continué d'être centrée sur le suivi de l'application par ses membres des quarante Recommandations. Les membres du GAFI sont sans ambiguïté engagés à la discipline consistant à se soumettre à une surveillance multilatérale et à un examen par leurs pairs. L'application des quarante Recommandations par tous les membres donne lieu à un suivi à travers une double démarche :

- un exercice annuel d'auto-évaluation ;
- et le processus plus détaillé d'évaluation mutuelle dans le cadre duquel chaque membre fait l'objet d'un examen sur place.

38. En outre, le GAFI procède à des évaluations horizontales des mesures prises par ses membres en vue de l'application de Recommandations spécifiques. En 1995-96, le Groupe d'action a commencé une étude sur les recommandations relatives à la confiscation des biens et aux mesures provisoires.

A. Exercice d'auto-évaluation 1995-96

(i) Processus

39. Dans le cadre de cet exercice, chaque membre est invité à fournir des renseignements concernant le bilan de la mise en œuvre des quarante Recommandations. Ces informations sont ensuite réunies et analysées et servent de base de référence pour apprécier dans quelle mesure les quarante Recommandations ont été appliquées aussi bien par chacun des pays que par le Groupe dans son ensemble.

(ii) Bilan de la mise en œuvre

(a) Questions juridiques

40. Le bilan d'ensemble de la mise en œuvre reste globalement comparable à la situation enregistrée lors de la précédente session, ce qui traduit une augmentation régulière du nombre de membres en conformité avec les Recommandations. La Nouvelle-Zélande en particulier a mis en application des pièces maîtresses de sa législation anti-blanchiment de capitaux en cours d'année, ce qui a considérablement amélioré son bilan. D'autres membres ont continué d'apporter des perfectionnements à leur dispositif juridique, en vue d'assurer la pleine conformité de leur système aux Recommandations.

41. En ce qui concerne certaines recommandations, la situation est très satisfaisante. Un seul membre n'a pas encore adopté de loi qualifiant de délit pénal le blanchiment du produit du trafic de stupéfiants, tandis que dix-neuf pays ont adopté une définition du délit pénal qui couvre le blanchiment du produit d'un large éventail d'activités criminelles en dehors du trafic de stupéfiants. La situation est aussi très bonne en ce qui concerne la coopération multilatérale ou bilatérale en matière d'enquêtes, tous les membres sauf un ayant pris des dispositions juridiques permettant des enquêtes en coopération avec d'autres juridictions en ce qui concerne le blanchiment de capitaux et la fourniture d'une entraide judiciaire pour la production ou la saisie d'enregistrements.

42. Cela étant, il reste quelques recommandations pour lesquelles les progrès sont beaucoup moins satisfaisants. On notera avec déception que la Convention de Vienne n'a été ratifiée et mise en œuvre que par dix-sept membres seulement. Un certain nombre de pays doivent encore consentir des

efforts considérables en ce qui concerne la confiscation et les mesures provisoires, aussi bien sur le plan interne qu'au titre de l'entraide judiciaire. Une étude assez complète a été lancée sur les enquêtes, le gel, la saisie et la confiscation d'actifs dans des affaires de blanchiment de capitaux entrant dans le cadre de l'entraide judiciaire. Seize membres ont un bilan entièrement conforme aux recommandations dans ce domaine, quatre pensent y parvenir dans les douze prochains mois, alors que quatre autres sont en conformité partielle. Pour ce qui est des dispositions nationales de confiscation, dix-neuf membres se conforment entièrement aux recommandations et cinq partiellement. Dans l'ensemble, il apparaît à l'évidence que certains membres doivent intensifier leurs efforts dans ce domaine.

(b) Questions financières

43. L'exercice 1995-96 d'auto-évaluation a mis en évidence une légère amélioration de la mise en œuvre globale des Recommandations du GAFI sur les questions financières. C'est particulièrement vrai de certains membres comme la Grèce et la Nouvelle-Zélande, où des progrès significatifs ont été réalisés en matière de promulgation de lois. Toutefois, la mise en œuvre de mesures est indispensable si l'on veut appliquer pleinement les dispositions des nouveaux textes de loi. On observe encore des décalages dans le bilan d'application entre le secteur bancaire et les institutions financières non bancaires.

44. Presque tous les membres se conforment entièrement aux règles d'identification des clients et de conservation des documents, bien que l'on constate certaines disparités persistantes de couverture en ce qui concerne certaines catégories d'institutions financières non bancaires, comme les bureaux de change. Il est cependant très préoccupant que les comptes anonymes soient toujours autorisés en Autriche et en Turquie -- même si, dans le cas de l'Autriche, cette possibilité est réservée à des comptes de titres et aux comptes sur livret des résidents. Sous réserve de l'adoption de ces mesures par le Parlement autrichien, ni l'ouverture de compte de titres anonyme, ni l'acquisition de titres pour les comptes existants ne seront possibles sans identification à partir du 1er août 1996. En revanche, les comptes sur livret des résidents vont continuer d'être anonymes.

45. Tous les membres, sauf trois, demandent désormais aux banques d'accorder une attention particulière aux opérations complexes et inhabituellement importantes, et il y a encore là une marge de progression en ce qui concerne les institutions financières non bancaires. Vingt trois membres imposent aux banques de déclarer les transactions suspectes. Tous les membres, sauf deux, leur imposent de même d'élaborer des programmes spécifiques de lutte contre le blanchiment de capitaux. Toutefois, il convient d'améliorer les résultats concernant le respect de ces recommandations dans le secteur financier non bancaire.

46. Tous les membres, à quatre exceptions près, ont désormais édicté des directives anti-blanchiment de capitaux à l'intention des banques, mais ils sont encore nombreux à ne pas avoir encore élaboré de telles directives à l'intention de l'ensemble des catégories d'institutions financières non bancaires. De même, tous les membres ont pris des mesures pour protéger les banques d'une prise de contrôle ou d'une acquisition par des criminels, mais cette protection ne s'applique pas à tous les types d'institutions financières.

(iii) Synthèse des performances

47. La conclusion générale de l'exercice d'auto-évaluation 1995-96 est que presque tous les membres se conforment de façon acceptable aux quarante recommandations. Les progrès les plus notables ont été accomplis par la Grèce et la Nouvelle-Zélande qui ont introduit une notion très large de délit de blanchiment de capitaux et un large éventail de mesures relatives au secteur financier. En revanche, la Turquie est le seul membre du GAFI qui n'ait pas encore adopté de loi anti-blanchiment de capitaux, et dont le respect des quarante Recommandations présente de graves lacunes. Il importe

donc au plus haut point que le projet de loi anti-blanchiment de capitaux de la Turquie soit adopté de façon urgente.

B. Evaluations mutuelles

(i) Seconde série d'évaluations mutuelles

48. Le second volet du suivi de la mise en œuvre des Recommandations du GAFI réside dans le processus d'évaluation mutuelle. Chaque membre est examiné à tour de rôle par le GAFI sur la base d'un rapport rédigé par une équipe d'experts choisis dans d'autres pays membres du Groupe d'action. L'objet de cet exercice est de procéder à une évaluation complète et objective de l'état d'avancement de la mise en œuvre par le pays examiné des mesures visant à combattre le blanchiment de capitaux et de mettre en évidence les domaines dans lesquels il lui reste à accomplir de nouveaux progrès.

49. En 1994-95, le GAFI a conclu sa première série d'évaluations mutuelles qui s'est avérée très fructueuse. Les rapports d'évaluation ont indiqué à la fois les forces et les faiblesses des dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux des pays membres. En outre, les examens ont parfois accéléré l'adoption des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux.

50. En général, la législation anti-blanchiment de capitaux et les autres contre-mesures n'avaient été mises en place que récemment, et l'équipe d'évaluation mutuelle avait souvent été dans l'incapacité d'en évaluer l'efficacité. En conséquence, une seconde série d'évaluations mutuelles, centrée sur l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux sur le terrain, a commencé cette année. Ce deuxième cycle va aussi vérifier les éventuelles actions de suivi décidées à la suite des propositions d'amélioration formulées lors de la première série. On trouvera ci-après des résumés des rapports discutés au cours du GAFI-VII.

(ii) Résumés des rapports

France

51. De par sa situation économique et politique stable, et sa monnaie forte, la France peut présenter des attraits pour les blanchisseurs de capitaux. De ce fait, comme la plupart des autres pays du GAFI, elle est moins concernée par les opérations de placement des espèces que par le stade final du blanchiment qui se traduit par des achats d'hôtels ou d'œuvres d'art, ou par des investissements dans l'immobilier ou les activités de tourisme, etc. Ces opérations sont par nature plus difficiles à détecter et à quantifier que les activités de placement car elles sont éloignées, dans le temps et dans l'espace, de l'infraction principale qui est souvent commise à l'étranger.

52. La lutte contre le blanchiment de l'argent sale, et contre la criminalité organisée en général, constitue l'une des priorités des autorités françaises depuis plusieurs années, avec la loi du 12 juillet 1990 organisant la participation du secteur financier à la lutte anti-blanchiment et la création de la cellule TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins). L'initiative la plus récente du gouvernement français est la loi du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment, le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime. Cette loi crée notamment un délit général qui incrimine le blanchiment de tout produit de crime ou de délit, et elle introduit un renversement de la charge de la preuve pour les personnes étant en relations habituelles avec des trafiquants de stupéfiants. Enfin, elle prévoit un renforcement du contrôle exercé sur les changeurs manuels et soumet les courtiers d'assurance et de réassurance aux mêmes obligations anti-blanchiment que les entreprises d'assurance dans le cadre de la loi du 12 juillet 1990.

53. A l'issue de sa première évaluation par le GAFI en 1992, le groupe avait conclu qu'en allant parfois au-delà du texte des recommandations, la France avait créé un véritable modèle de lutte contre le blanchiment de capitaux. La remarque principale du premier rapport d'évaluation mutuelle sur la nécessité d'élargir le délit de blanchiment, limité jusqu'alors aux produits du trafic de stupéfiants, à toutes les infractions pénales graves est pleinement traitée par la loi du 13 mai 1996. D'autres mesures adoptées depuis la précédente évaluation ont également permis de renforcer le dispositif mis en place par la loi du 12 juillet 1990. Ainsi, l'élargissement du champ d'application du dispositif de déclaration de soupçon au blanchiment de fonds provenant de l'activité d'organisations criminelles, et la création d'une nouvelle structure spécialisée au Ministère de la Justice ont incontestablement perfectionné le système français de lutte contre le blanchiment. Par ailleurs, TRACFIN a réussi à créer un bon climat de confiance avec les institutions financières.

54. Ce dispositif va au-delà des quarante Recommandations dans bien des domaines. La France a inauguré le second cycle d'évaluation mutuelle portant sur l'efficacité des systèmes telle qu'on peut la mesurer après quelques années d'expérience. Si l'on en juge par le nombre de condamnations sur la base de l'incrimination spécifique du blanchiment et celui des déclarations de soupçons qui restent relativement modestes (mais ceci peut s'expliquer par l'aspect préventif du système) et quelques difficultés de coopération entre services opérationnels, le système n'est pas aussi pleinement opérationnel qu'il pourrait l'être. Une meilleure coopération entre tous les acteurs de la lutte anti-blanchiment pouvait s'avérer utile.

55. Cependant, il y a tout lieu de penser qu'avec la mise en place d'une incrimination de blanchiment la plus large possible, les autres dispositions de la loi susmentionnée (renforcement du contrôle des bureaux de change, renversement de la charge de la preuve, facilitation de la coopération internationale), et l'aboutissement d'une réflexion sur une plus grande implication des professions non financières à la lutte anti-blanchiment, l'efficacité du dispositif français se renforcera considérablement au cours des années à venir.

Suède

56. En ce qui concerne les infractions primaires, la situation n'a pas changé en Suède depuis le premier rapport d'évaluation mutuelle. Ni la production ni le transit de stupéfiants ne sont importants en Suède. Les autorités suédoises s'intéressent principalement aux délits économiques, en particulier aux infractions fiscales, et le blanchiment de l'argent continue de passer pour un problème principalement lié à la délinquance économique. On ne dispose pas d'éléments solides sur les méthodes et les tendances actuelles du blanchiment de capitaux. Dans l'ensemble, la Suède ne peut pas être considérée comme un grand centre de blanchiment, même si le produit de délits économiques y est blanchi en quantité importante et que la Suède pourrait être considérée comme un pays où il est intéressant d'investir le produit de délits commis à l'étranger.

57. Les autorités suédoises reconnaissent le besoin d'engager une action contre certaines faiblesses de leur système anti-blanchiment qui ont fait l'objet de critiques. Le principal changement depuis la première évaluation est l'adoption et l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1994, de la loi relative aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (Loi sur le blanchiment de capitaux), ainsi que de mesures d'accompagnement. Cette loi autorise l'Autorité de surveillance financière (ASF) à contrôler, à des fins anti-blanchiment, les sociétés qui exercent des activités de banque, d'assurance-vie, de négoce de valeurs mobilières ou interviennent sur les marchés monétaires. Le Service national de renseignement financier a été créé en 1993, en tant qu'unité de police, afin de recevoir les déclarations de soupçons. En outre, un examen en profondeur du système anti-blanchiment suédois est actuellement menée par une Commission d'enquête.

58. Bien que tout le système anti-blanchiment semble en termes généraux satisfaire aux Recommandations du GAFI, le groupe a identifié des domaines pouvant être améliorés en ce qui

concerne la base juridique et l'efficacité du système. Les principales suggestions sont, en premier lieu, de créer un nouveau délit à part entière de blanchiment de capitaux, lié à titre d'infractions principales à tous les délits graves (y compris les délits économiques), et d'étendre clairement le champ du délit aux affaires dans lesquelles l'infraction principale a été commise dans un pays étranger. Cette nouvelle définition du blanchiment doit aussi s'appliquer à la loi sur le blanchiment de capitaux. En second lieu, les lois relatives à la confiscation, au gel et à la saisie doivent être réexaminées et la mission de dépistage des avoirs ainsi que les enquêtes en matière de confiscation devraient être confiées à une unité opérationnelle spécifique. En troisième lieu, dans la mesure où la préoccupation principale a été le secteur bancaire pour lequel l'ASF a effectué des visites sur place, la mise en oeuvre de mesures anti-blanchiment efficaces dans le secteur des institutions financières non bancaires doit être accélérée. A cet égard, la Suède a déposé au Parlement un projet de loi sur les bureaux de change.

59. Dans l'ensemble, le système mettra efficacement en oeuvre les Recommandations du GAFI relatives au secteur financier lorsque des perfectionnements seront apportés au dispositif dans le secteur bancaire et que davantage d'efforts seront attachés au secteur financier non bancaire. Bon nombre de mesures supplémentaires s'imposent également en ce qui concerne la législation et l'organisation des domaines juridiques et opérationnels. Toutefois, si la Commission d'enquête accélère son examen du système actuel, elle sera capable de recommander rapidement les changements requis pour un système anti-blanchiment pleinement efficace.

C. Politique du GAFI relative aux membres ne respectant pas les Recommandations

(i) Objectifs

60. En septembre 1995, certains membres du GAFI ne respectaient pas encore de façon satisfaisante les quarante Recommandations. Bien qu'ils aient été rares, ces cas portaient manifestement préjudice au GAFI et à sa mission. Le GAFI a estimé qu'il était de sa responsabilité de consentir tous les efforts possibles pour faire en sorte que les initiatives nécessaires soient prises. En conséquence, le GAFI a défini une politique pour traiter les cas de ces quelques membres qui ne respectaient pas les quarante Recommandations du GAFI. Les mesures prévues par cette politique représentent une approche graduelle visant à intensifier la pression exercée sur ces membres par leurs pairs.

(ii) Mesures actuellement appliquées

61. Le GAFI a mis en oeuvre certaines mesures prévues par sa politique concernant les membres ne respectant pas les Recommandations. Comme l'indique le paragraphe 47, plus de cinq ans après la mise en place du GAFI, la Turquie est le seul membre du Groupe qui n'ait pas encore adopté de législation de lutte contre le blanchiment de capitaux et dont la mise en oeuvre des quarante Recommandations présente de graves lacunes. En conséquence, le précédent président du GAFI a écrit une lettre aux ministres compétents sur l'absence de progrès réalisés par ce pays sur le front de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Par la suite, une mission de haut niveau du GAFI a rencontré plusieurs membres du gouvernement turc à Ankara à la fin avril 1996, afin d'encourager la Turquie à accélérer l'adoption de son projet de loi anti-blanchiment de capitaux. Si cette loi est adoptée, elle évitera à la plénière du GAFI d'avoir à prendre des mesures plus sérieuses après septembre 1996 face au non-respect par la Turquie des quarante Recommandations.

D. Evaluation horizontale des mesures prises par les membres du GAFI pour mettre en oeuvre les recommandations relatives à la détection, au gel, à la saisie et la confiscation des produits d'activités criminelles

62. Cette évaluation est menée sur la base d'un questionnaire normalisé sollicitant des renseignements sur la nature des dispositifs mis en place par les membres pour la confiscation et les mesures provisoires correspondantes, aussi bien en ce qui concerne les procédures nationales que les procédures mises en œuvre en réponse à une demande d'entraide judiciaire internationale. Cette évaluation, qui se terminera lors du GAFI-VIII, a pour objet d'examiner les résultats obtenus par ces dispositifs de confiscation, en mettant en évidence des domaines où apparaissent des difficultés, ainsi que des forces et faiblesses fondamentales des dispositifs. Elle doit aussi analyser les éventuelles mesures que les membres ont prises en ce qui concerne les fonds pour les actifs confisqués, la coordination des procédures de saisie et de confiscation et le partage des biens confisqués.

III. RELATIONS EXTÉRIEURES

63. Troisième composante de sa mission, le GAFI parraine un programme de relations extérieures destiné à élever la conscience des nations ou régions non membres quant à la nécessité de lutter contre le blanchiment de capitaux, et propose ses quarante Recommandations comme modèle pour ce faire.

A. Stratégie

64. La stratégie du GAFI en matière de contacts avec les pays non membres a continué de s'appuyer sur trois grands principes. Premièrement, ses activités visent à encourager les pays à adopter les Recommandations du GAFI et à suivre et renforcer ce processus plutôt qu'à apporter des formations et une assistance technique régulière. Dans certains cas, cependant, cette assistance technique peut constituer la méthode la plus utile pour promouvoir les Recommandations. Deuxièmement, le GAFI coopère et coordonne son action, dans toute la mesure du possible, avec l'ensemble des organisations internationales et régionales concernées par la lutte contre le blanchiment de capitaux. Troisièmement, il convient de mettre en œuvre une démarche souple, en adaptant les opérations de relations extérieures à la situation de la région ou des pays concernés.

B. Coopération avec les organisations régionales et internationales

65. Pour faciliter la coopération internationale dans les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux, le GAFI s'est tourné vers d'autres organisations et groupes internationaux dotés d'infrastructures et de relations susceptibles d'être sollicitées pour reproduire le travail du GAFI. Pour coordonner les activités des organismes régionaux et internationaux préoccupés par le blanchiment de capitaux, le GAFI organise des réunions régulières des diverses organisations.⁸ Ces réunions sont des plus utiles dans la mesure où les participants y débattent des initiatives proposées, en vue d'éliminer les doubles emplois. Elles permettent aussi un renforcement mutuel des efforts de lutte. En outre, le groupe d'action a décidé d'accroître sensiblement la participation des organisations internationales ayant le statut d'observateur à ses réunions plénières.

66. En 1995-96, le GAFI a également participé à différentes réunions à l'initiative de ces organismes. C'est ainsi que des représentants du Groupe ont assisté à des réunions du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux, du Fonds pour les activités criminelles (FOPAC) d'Interpol et de l'Organisation mondiale des douanes. Le GAFI a aussi assisté à la cinquième session de la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale ainsi qu'à une réunion de hauts fonctionnaires des finances du Commonwealth sur le blanchiment de capitaux.

C. Evaluation des pays non membres

(i) Principes généraux

⁸ Il s'agit du GAFIC, du Conseil de l'Europe, du Secrétariat du Commonwealth, du Fonds monétaire international, de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD), d'Interpol, de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux, de la Division de la prévention du crime et de la justice pénale des Nations Unies, du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale des douanes.

67. De nombreux pays et organisations non membres ont accepté les Recommandations du GAFI et consentent des efforts pour les mettre en œuvre. Certains ont accepté de se soumettre au processus d'évaluation mutuelle, mais on en est généralement aux toutes premières phases. Toutefois, il est devenu manifeste que le GAFI doit définir une politique formelle quant à ses relations avec les pays non membres, à savoir une politique qui évalue les progrès accomplis par ces pays dans leur combat contre le blanchiment de capitaux.

68. La question de l'évaluation de la mise en œuvre des mesures anti-blanchiment de capitaux par les pays non membres a des implications aussi bien du point de vue de la recommandation 21⁹ que du traitement des rapports d'examen émanant d'organismes n'appartenant pas au GAFI. Le GAFI a mis au point une méthodologie des évaluations mutuelles qui pourrait s'appliquer à des pays non membres. Le Groupe devrait être prêt à valider les processus d'évaluation d'autres organismes à condition qu'ils se conforment aux normes de sa propre procédure d'examen. Ce type d'évaluation fournira la reconnaissance officielle par le GAFI des efforts consentis par des pays non membres pour combattre le blanchiment de capitaux.

69. En outre, le GAFI pourrait décider d'appliquer au cas par cas les procédures prévues dans la recommandation 21, s'il s'avère qu'un pays non membre se montre gravement incapable de satisfaire aux normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux (cf. paragraphe 72). À l'inverse, lorsqu'un pays non membre s'est soumis avec succès à une évaluation mutuelle dans le cadre d'une organisation internationale utilisant une méthodologie conforme aux normes du GAFI, et qu'il respecte les quarante Recommandations d'après cette évaluation, ce pays non membre ne doit pas se voir appliquer la politique exposée dans la recommandation 21.

70. Le GAFI suivra de près les processus d'évaluation mis en œuvre par d'autres organismes de façon à veiller au respect d'une méthodologie cohérente. Sur cette base, des synthèses de rapports d'examens effectués conformément aux procédures normalisées du GAFI pourraient figurer en annexe aux rapports annuels du GAFI.

(ii) La situation aux Seychelles

71. Le 27 novembre 1995, les Seychelles ont adopté la loi de développement économique. Certaines dispositions de ce texte en matière d'immunité risquaient de toute évidence d'attirer des entreprises criminelles internationales qui viendraient chercher refuge aux Seychelles et y mettre à l'abri leurs richesses acquises de façon illicite contre les poursuites d'autorités judiciaires. Aux termes de cette loi, les investisseurs plaçant USD 10 millions au moins dans une structure d'investissement agréée peuvent obtenir une immunité à l'égard de poursuites au titre de toutes les procédures pénales et voir leurs actifs protégés contre des mesures contraignantes d'acquisition ou de réquisition, sauf si l'investisseur a commis des actes de violence ou s'est livré au trafic de stupéfiants aux Seychelles elles-mêmes.

72. En conséquence, le 1er février 1996, conformément à la recommandation 21, et à la suite d'initiatives diplomatiques, le GAFI a décidé de publier un communiqué de presse condamnant l'adoption de cette loi aux Seychelles et appelant ses membres comme les autres gouvernements à exercer toutes les pressions possibles sur le gouvernement des Seychelles, afin qu'il abroge les dispositions susmentionnées de la loi de développement économique. À la suite de ce communiqué de presse, le GAFI et le gouvernement des Seychelles ont entamé un dialogue sur la question. Les autorités des Seychelles ont indiqué que même si la loi de développement économique figure au

⁹ Obligation pour les institutions financières des pays membres du GAFI d'accorder une attention plus particulière aux opérations commerciales avec des personnes et entités qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les quarante Recommandations.

Registre des lois et règlements des Seychelles, elle n'est pas encore entrée en vigueur et qu'aucune date n'a encore été indiquée, ni rendue publique à cet égard. En outre, une loi de lutte contre le blanchiment de capitaux a été adoptée le 11 mars 1996. Cette dernière ne contrecarre pas les dispositions relatives à l'immunité de la loi sur le développement économique. Toutefois, le GAFI poursuivra donc son dialogue avec les autorités des Seychelles afin de trouver des moyens de mettre en oeuvre une loi significative sur la lutte contre le blanchiment de capitaux de nature à éliminer les effets pratiques des dispositions de la loi de développement économique en matière d'immunité.

D. Initiatives lancées au cours du GAFI-VII

73. Les activités de relations extérieures menées au cours du GAFI-VII ont une fois encore consisté en des contacts avec des pays de tous les continents. Le GAFI ne peut pas couvrir en même temps tous les pays qui présentent un intérêt pour lui. Il a donc fixé des priorités dans la mise en oeuvre de ses initiatives en matière de relations extérieures. On trouvera ci-après, un résumé, région par région, des diverses opérations entreprises en 1995-96, soit sur le plan bilatéral, soit en conjonction avec d'autres organismes régionaux ou internationaux.

(a) Amérique latine

74. L'une des grandes initiatives aura été la Conférence ministérielle du Sommet des Amériques sur le blanchiment de capitaux qui s'est déroulée à Buenos Aires le 30 novembre et les 1-2 décembre 1995. Trente quatre gouvernements de la région ont signé un communiqué établissant une approche multilatérale coordonnée quant à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans la région. Aux termes du Plan d'action régional issu de cette conférence, chacun des 34 gouvernements participants doit :

- promulguer des lois conférant la qualification pénale au blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants et d'autres crimes graves et permettant la confiscation des biens et des mesures provisoires ;
- modifier les lois en vue de lever le secret bancaire et mettre en place des programmes de déclaration des opérations suspectes et de création d'unités d'enquêtes financières ;
- élargir la gamme d'outils à la disposition de la police, notamment les écoutes téléphoniques, les opérations secrètes, etc.
- et mettre en place une évaluation permanente des progrès de chaque pays dans la mise en oeuvre de ces mesures.

75. La Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des Etats américains s'est vue attribuer un rôle dans l'évaluation permanente évoquée par le communiqué des ministres.

(b) Caraïbes

76. Dans la région caraïbe, le GAFI a continué, conformément à sa stratégie générale de coopération, de fournir au GAFIC tout l'appui nécessaire plutôt que de lancer de nouvelles initiatives. Le GAFIC a effectué son exercice d'auto-évaluation et prévoit de procéder à cinq évaluations mutuelles en 1996. Un groupe de travail mis en place lors de la réunion technique du GAFIC du 19 au 21 mars 1996, qui s'est réuni les 4 et 5 juin 1996, a élaboré un projet de protocole d'accord entre les membres. Ce protocole réaffirme les engagements entrepris par les membres, et il établit les objectifs

et le fonctionnement du GAFIC. La ratification de cet accord est prévue pour la réunion ministérielle du GAFIC qui a été provisoirement fixée en septembre 1996.

(c) Asie

77. Des représentants de dix-neuf pays non membres du GAFI ont assisté au troisième Symposium asiatique sur le blanchiment de capitaux, à Tokyo, du 12 au 14 décembre 1995. Ce symposium était organisé conjointement par le GAFI, le Secrétariat du Commonwealth avec le soutien du PNUCID. Neuf pays membres du GAFI y assistaient également, de même que plusieurs organisations internationales.

78. Le symposium a passé en revue les progrès réalisés sur l'adoption de législations anti-blanchiment de capitaux depuis celui de l'année précédente, et a noté que des procédures d'adoption étaient en cours dans un certain nombre de pays. Les participants ont été informés par le Secrétariat du GAFI pour l'Asie d'un atelier sur les méthodes de blanchiment des produits d'activités criminelles, parrainé conjointement par le GAFI et Interpol, qui s'est déroulé les 17 et 18 octobre 1995 à Hong Kong. Cet atelier a mis en évidence les méthodes de blanchiment de capitaux en usage dans la région. Parmi les principales méthodes, on retiendra : la contrebande de devises, l'utilisation des instruments au porteur, les virements télégraphiques et les services clandestins de transfert de fonds, de même que l'acquisition de biens de valeur.

79. La principale conclusion du Symposium de Tokyo aura résidé dans le consensus en faveur de la création d'un Groupe de direction Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux. Les membres du GAFI en Asie étudient les modalités générales d'avancement de ce projet. La mise en place d'un Groupe de direction régional va sensiblement renforcer les initiatives anti-blanchiment de capitaux en Asie et les efforts du Secrétariat du GAFI pour l'Asie.

80. Par ailleurs, deux importantes missions en République populaire de Chine (RPC) et en Corée ont été entreprises en octobre 1995. L'objet de ces deux missions était de mieux comprendre la situation en matière de blanchiment de capitaux dans ces deux pays et d'encourager les représentants de leurs gouvernements à appliquer les quarante Recommandations du GAFI. La RPC était au stade de la rédaction de projets de loi visant à conférer la qualification pénale au blanchiment de capitaux et a invité le Secrétariat pour l'Asie à organiser prochainement une nouvelle mission. La Corée est aussi en train de rédiger un projet de loi visant à ratifier la convention de Vienne et à conférer la qualification pénale au blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants.

(d) Europe centrale et orientale

81. Le GAFI n'a pas mené de missions dans cette région en 1995-96, mais a organisé un séminaire sur le blanchiment de capitaux à l'intention des pays de la zone de Coopération économique de la mer Noire¹⁰ avec le concours de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ce séminaire a eu lieu les 25-26 avril à Istanbul, avec la participation de seize pays et de cinq organisations internationales.

82. Ce séminaire a évoqué le problème global du blanchiment de capitaux, en s'attachant plus particulièrement à la région de la mer Noire. Les représentants des différents pays et organisations ont partagé leur expérience de la lutte contre le blanchiment de capitaux et débattu des diverses mesures adoptées par les pays pour combattre cette menace. Les pays de la zone de Coopération

¹⁰ Les pays membres de la Coopération économique de la mer Noire sont les suivants : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Moldova, Fédération de Russie, Roumanie, Turquie et Ukraine.

économique de la mer Noire qui ne sont pas encore membres du GAFI sont convenus d'envisager l'adoption et l'application des Recommandations du GAFI. Les participants ont en outre admis qu'il serait utile de tenir une autre manifestation de ce type d'ici douze mois afin d'évaluer les progrès.

83. En 1995-96, des représentants du GAFI et des fonctionnaires de la Fédération de Russie se sont réunis à plusieurs occasions. Il a été convenu de renforcer ce dialogue au cours du GAFI-VIII.

(e) Afrique

84. Une mission du GAFI s'est rendue au Caire en octobre 1995 pour évoquer la question du blanchiment de capitaux avec les autorités égyptiennes compétentes. Le principal objet de cette mission consistait à évaluer la situation du blanchiment de capitaux en Egypte ainsi que les mesures en place ou prévues pour le combattre. Les autorités égyptiennes étaient de façon générale très au fait des risques de blanchiment de capitaux, mais les mesures anti-blanchiment de capitaux mises en place en Egypte restent rares. La mission du GAFI a donc encouragé les autorités égyptiennes à créer un comité national de direction comprenant tous les organismes et ministères concernés. Les tâches de ce comité consisteraient à définir une stratégie commune de lutte contre le blanchiment de capitaux et à rédiger un projet de loi. De façon générale, il a été décidé de poursuivre le dialogue entre les autorités égyptiennes et le GAFI.

CONCLUSION

85. En 1995-96, les pays membres du GAFI ont réalisé des progrès sensibles dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Avec la mise à jour de ses quarante Recommandations pour lutter contre le blanchiment d'argent, le GAFI a accompli l'une de ses tâches les plus importantes depuis 1990. L'achèvement de la révision des quarante Recommandations a montré que le GAFI était resté ferme dans ses résolutions, tout en se montrant souple dans son approche de la lutte contre le blanchiment de l'argent dont les techniques sont en évolution constante. En prenant conscience des tendances actuelles du blanchiment, le GAFI a confirmé son statut de chef de file pour les orientations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

86. Sept ans après sa création, les réalisations du GAFI ont été considérables. Tous ses membres, sauf un, sont désormais parvenus à un niveau de mise en oeuvre acceptable des mesures anti-blanchiment ou sont sur le point d'y parvenir. Le GAFI a continué d'étendre sensiblement sa gamme d'informations sur les méthodes et tendances en matière de blanchiment. En outre, on a pris conscience à l'échelle mondiale de la menace que le blanchiment de capitaux fait peser sur la stabilité économique. Sous l'effet de la mobilisation suscitée par le GAFI et d'autres organisations internationales, on voit de plus en plus de pays prendre des initiatives pour combattre le blanchiment de l'argent.

87. Toutefois, d'autres mesures restent à prendre. Parmi les membres du GAFI, il importe désormais au plus haut point que la Turquie adopte sa législation anti-blanchiment. En outre, le GAFI va continuer d'assurer le suivi attentif de l'application par ses membres des mesures anti-blanchiment de capitaux à travers une nouvelle série d'évaluations qui vont porter principalement sur l'efficacité des dispositifs en place. Il est de plus essentiel de définir une approche multinationale de cohésion dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Le GAFI continuera donc de former des alliances en ce sens avec des pays et organisations non membres.

88. Enfin, le GAFI va être confronté dans l'avenir aux défis suivants : renforcer sa coopération avec le secteur des services financiers, faire face aux éventuelles menaces de blanchiment de capitaux que font peser les nouvelles technologies de paiement et développer la dynamique des efforts anti-blanchiment de capitaux à l'échelle mondiale en coopération avec d'autres organismes internationaux. La réalisation de ces tâches considérables va se poursuivre durant le GAFI-VIII qui commence le 1er juillet 1996, sous la présidence de l'Italie.