



**Financial Action Task Force
on Money Laundering**
Groupe d'action financière
sur le blanchiment de capitaux

**RAPPORT ANNUEL
2002–2003**

20 juin 2003

Tous droits réservés.
Les demandes d'autorisation pour la reproduction
de tout ou partie de cette publication doivent être adressées à :
Secrétariat du GAFI, OCDE, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	2
INTRODUCTION	4
I. LA RÉVISION DES QUARANTE RECOMMANDATIONS	5
A. <u>LE PROCESSUS DE RÉVISION</u>	5
II. COMBATTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME.....	8
A. <u>DIRECTIVES POUR LA MISE EN OEUVRE DES HUIT RECOMMANDATIONS SPÉCIALES</u>	8
B. <u>AUTO-ÉVALUATION DES MEMBRES DU GAFI VIS-A-VIS DES HUIT RECOMMANDATIONS SPÉCIALES</u>	9
C. <u>RESPECT DES HUIT RECOMMANDATIONS SPÉCIALES À L'ÉCHELLE MONDIALE ET COOPÉRATION INTERNATIONALE</u>	10
III. DIFFUSION DU MESSAGE ANTI-BLANCHIMENT DANS LE MONDE ENTIER.....	11
A. <u>ÉLARGISSEMENT DU GAFI</u>	11
B. <u>MISE EN PLACE D'ORGANISMES REGIONAUX DE TYPE GAFI ET GROUPE DES ORGANISMES DE SUPERVISION BANCAIRE OFFSHORE</u>	21
C. <u>COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES</u>	24
D. <u>PAYS OU TERRITOIRES NON COOPÉRATIFS</u>	27
IV. ÉTUDE DES TENDANCES ET DES TECHNIQUES DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME.....	29
V. AMÉLIORATION DE LA MISE EN OEUVRE DES QUARANTE RECOMMANDATIONS PAR LES MEMBRES	30
A. <u>EXERCICE D'AUTO-ÉVALUATION 2002-2003</u>	30
B. <u>ÉVALUATION MUTUELLES</u>	31
CONCLUSION	31

GRUPE D'ACTION FINANCIÈRE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX RAPPORT ANNUEL 2002-2003

RÉSUMÉ

1. L'Allemagne¹ a présidé la quatorzième session (2002-2003) du Groupe d'action financière (GAFI), dont la plus grande réalisation, cette année, aura été l'achèvement récent de la révision des quarante Recommandations. On peut souligner, entre autres avancées notables au cours de cette année, l'admission de l'Afrique du Sud et de la Fédération de Russie comme membres à part entière du GAFI, la publication de directives pour mettre en œuvre les huit Recommandations spéciales destinées à lutter contre le financement du terrorisme, ainsi que le renforcement de la collaboration avec les institutions financières internationales dans l'exercice d'évaluation des systèmes nationaux au regard de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au niveau international.

2. La tâche la plus importante menée à bien par le GAFI en 2002-2003 aura été la révision des quarante Recommandations². À cet égard, un forum a été organisé en octobre 2002 avec des représentants du secteur privé, afin de traiter des sujets abordés dans le document de consultation publique de mai 2002. D'autres échanges avec le secteur financier ont également eu lieu au début du mois d'avril 2003. La version révisée des quarante Recommandations a été adoptée par le GAFI le 18 juin 2003. Elle introduit plusieurs changements importants qui renforcent les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et qui comprennent :

- l'adoption d'une norme plus sévère en ce qui concerne les infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux ;
- à l'égard des institutions financières, un devoir de vigilance à l'égard de la clientèle plus étendu ; ainsi qu'un renforcement des mesures d'identification du client pour les transactions et les clients à haut risque ;
- la couverture par les Recommandations de certaines professions et entreprises non financières (casinos, agents immobiliers, négociants en métaux précieux ou pierres précieuses, comptables, avocats, notaires et professions juridiques indépendantes, prestataires de services aux sociétés et trusts) ;
- L'introduction de mesures institutionnelles essentielles dans les dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux ;
- L'amélioration de la transparence des personnes morales et des constructions juridiques.

3. Depuis octobre 2001, les huit Recommandations spéciales adoptées par le GAFI sur le financement du terrorisme ont été reprises à leur compte par de nombreux pays ou territoires n'appartenant pas au GAFI, ainsi que par des organisations et instances internationales. Étant donné la relative nouveauté des Recommandations spéciales, le GAFI a élaboré de nouvelles notes interprétatives et directives sur la façon d'appliquer concrètement chacune de ces Recommandations. Le GAFI a publié en octobre 2002 un document sur les meilleures pratiques pour lutter contre l'utilisation abusive des organisations à but non lucratif à des fins de financement du terrorisme (Recommandation spéciale VIII), ainsi qu'une note interprétative à la Recommandation spéciale VI pour empêcher les systèmes de transfert informels d'être utilisés abusivement par des terroristes. En février 2003, une note interprétative à la Recommandation spéciale VII portant sur l'utilisation abusive des virements électroniques par les terroristes et leurs financiers a été également publiée. Enfin, la réunion plénière de juin 2003 a adopté un document sur les meilleures pratiques concernant les systèmes de remise de fonds alternative (Recommandation spéciale VI).

4. Le GAFI a également continué ses activités d'évaluation afin de s'assurer que les huit Recommandations spéciales soient acceptées et appliquées dans le monde entier. Le GAFI a reçu les

¹ Le Président du GAFI était M. Jochen Sanio, Président du Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, l'autorité allemande de surveillance financière

² Voir Annexe A.

questionnaires d'auto-évaluation de 130 pays ou territoires, et s'efforce d'établir les résultats concrets de ce processus afin de définir les priorités en matière d'assistance technique. À cet égard, le GAFI continuera à travailler en étroite collaboration avec le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies.

5. Parmi les autres réalisations du GAFI-XIV, on citera le renforcement significatif de la collaboration du GAFI avec les institutions financières internationales pour évaluer, à l'échelle mondiale, les dispositifs nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le FMI et la Banque mondiale ont reconnu les quarante Recommandations et les huit Recommandations spéciales comme étant les normes internationales de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. En octobre 2002, le FMI, la Banque mondiale et le GAFI sont convenus d'une méthodologie commune afin d'évaluer la conformité des dispositifs de lutte avec les Recommandations du GAFI. Le GAFI a accepté d'utiliser cette méthodologie dans le cadre des évaluations mutuelles qu'il effectue et qui auront lieu d'ici la fin de l'année 2003.

6. Comme les années précédentes, une part considérable du travail du GAFI a été consacrée au suivi des progrès accomplis par les pays et territoires non coopératifs (PTNC). Ces avancées sont présentées plus en détail dans une mise à jour distincte des examens réalisés en 2000 et 2001 pour identifier les PTNC.³

7. De plus, le GAFI a continué, comme lors des années précédentes, de suivre la mise en œuvre des Recommandations par ses membres, au moyen d'un questionnaire d'auto-évaluation.⁴

8. De même, une partie essentielle du travail du GAFI est consacrée à étudier les menaces, actuelles et futures, de blanchiment de capitaux. Sous la présidence de l'Italie, l'exercice annuel a permis d'examiner les schémas de financement du terrorisme, notamment l'utilisation abusive des organisations à but non lucratif, les systèmes informels de transfert de fonds ou de valeurs (comme le hawala, le hundi, le fei-chien et le marché noir du peso). La vulnérabilité du secteur des valeurs mobilières au regard du blanchiment de capitaux; de même que le lien entre le commerce des diamants, de l'or et d'autres métaux précieux d'une part, et le blanchiment et le financement du terrorisme de l'autre ont également été soulignés.

9. Dans le cadre de son dialogue avec les pays non membres, le GAFI a organisé un atelier conjoint avec la Chine le 27-28 mars 2003, à Pékin. Enfin, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) et la Commission interaméricaine contre le terrorisme (CICTE) de l'Organisation des États américains (OEA) ont obtenu un statut d'observateur au sein du GAFI.

³ Voir le *Rapport visant à identifier les pays ou territoires non-coopératifs*. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : http://www.fatf-gafi.org/NCCT_fr.htm

⁴ Voir Annexe D.

INTRODUCTION

10. Le Groupe d'Action Financière (GAFI) a été créé lors du sommet du G7 de Paris, en juillet 1989, pour examiner les mesures destinées à lutter contre le blanchiment de capitaux. À cet effet, en 1990, le GAFI a formulé quarante Recommandations adressant ce sujet. Elles ont été révisées une première fois en 1996, puis en juin 2003, afin de prendre en compte l'évolution des méthodes et des techniques du blanchiment. En octobre 2001, le GAFI a élargi son domaine de compétence en publiant huit Recommandations spéciales pour lutter contre le financement du terrorisme.

11. Au cours du GAFI-XIV, vingt-neuf gouvernements⁵ et deux organisations régionales⁶ représentant les principaux centres financiers du monde, étaient membres du GAFI. En juin 2003, l'Afrique du Sud et la Fédération de Russie, qui avaient participé aux travaux du GAFI en tant qu'observateurs depuis octobre 2002 et février 2003 respectivement, se sont joints officiellement à la liste des membres du GAFI. Les délégations des membres du Groupe d'action financière sont composées d'experts aux compétences des plus diverses, notamment des experts venant des ministères des Finances, de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires étrangères, des représentants des autorités de réglementation financière et des services opérationnels.

12. En juillet 2002, l'Allemagne a succédé à Hong Kong, Chine, à la présidence du GAFI pour sa quatorzième session. Les réunions plénières de l'année 2002-2003 se sont tenues à deux reprises au siège de l'OCDE à Paris, ainsi qu'au ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et à Berlin, en Allemagne. Une réunion spéciale d'experts s'est tenue à Rome, en Italie, à la fin de l'année 2002 afin d'examiner les méthodes, les tendances et les contre-mesures dans le domaine du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Par ailleurs, les Groupes de travail spécialisés traitant de la révision des quarante Recommandations et du financement du terrorisme, se sont réunis plusieurs fois en dehors des réunions plénières.

13. Le GAFI continue d'apporter son total soutien aux travaux des organismes régionaux de type GAFI, à savoir le Groupe anti-blanchiment de l'Asie-Pacifique (GAP), le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA), le Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux du Conseil de l'Europe (PC-R-EV) et le Groupe d'action financière d'Amérique du Sud (GAFISUD). La Présidence et le Secrétariat du GAFI ainsi que certains membres du GAFI ont assisté aux réunions de ces groupes. Enfin, au cours de sa quatorzième session, le GAFI a continué à coopérer étroitement avec les organisations internationales et régionales engagées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux; et des représentants de ces organisations ont participé aux travaux du GAFI. Des représentants de la Banque africaine de développement, de la Banque asiatique de développement, du Secrétariat du Commonwealth, du Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers, de la Banque centrale européenne (BCE), d'Europol, de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA), du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque interaméricaine de développement (BID), de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains (CICAD/OEA), de la Commission interaméricaine de lutte contre le terrorisme de l'Organisation des États américains (CICTE/OEA), d'Interpol, de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), du Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire (OGBS), de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies, de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) ont assisté à diverses réunions du GAFI au cours de l'année.

14. Les parties I, II, III, IV et V du présent rapport décrivent les progrès accomplis au cours des douze derniers mois dans les cinq domaines suivants :

- Révision des quarante Recommandations ;

⁵ Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, Fédération de Russie, France, Grèce, Hong Kong (Chine), Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Royaume des Pays-Bas, Royaume-Uni, Singapour, Suède, Suisse, Turquie.

⁶ Commission européenne et Conseil de coopération du Golfe.

- Lutte contre le financement du terrorisme ;
- Diffusion du message anti-blanchiment dans le monde entier ;
- Observation des tendances et des techniques du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
- Amélioration de la mise en œuvre des quarante Recommandations.

I. LA RÉVISION DES QUARANTE RECOMMANDATIONS

A. LE PROCESSUS DE RÉVISION

15. La révision des quarante Recommandations du GAFI – formulées à l’origine en 1990 pour lutter contre le blanchiment des capitaux issus du trafic de stupéfiants et de l’utilisation criminelle du système financier – a constitué une des réussites majeures de la période 2002-2003. D’emblée, il avait été prévu qu’elles soient révisées périodiquement, afin de rendre compte des problèmes de l’heure en matière de blanchiment. En 1996, grâce à l’expérience acquise et tenant compte de l’évolution des problèmes de blanchiment de capitaux, les Recommandations ont été révisées pour la première fois. Les quarante Recommandations de 1996 ont été adoptées par plus de 130 pays ou territoires et constituent aujourd’hui la norme internationale dans ce domaine.

16. Cependant, les méthodes et les techniques de blanchiment de capitaux s’adaptent aux contre-mesures mises au point pour lutter contre ce type de criminalité. Ces dernières années, le GAFI a pu remarquer une combinaison de techniques de plus en plus sophistiquées comme l’utilisation de personnes morales pour dissimuler la propriété effective et le contrôle du produit d’activités illicites, ou le recours à des professionnels pour obtenir conseil et assistance pour blanchir des fonds d’origine criminelle. Ces facteurs, auxquels il convient d’ajouter l’expérience acquise au cours de l’exercice relatif aux pays et territoires non coopératifs (PTNC), et un certain nombre d’initiatives nationales et internationales ont amené le GAFI à examiner et à réviser les quarante Recommandations.

17. Ce processus de révision de grande envergure a été ouvert à tous les membres et observateurs du GAFI, à d’autres pays, aux différents secteurs impliqués (financier et autres), et à toute autre partie concernée. En mai 2002, le GAFI a publié un document de consultation publique examinant en détail les problèmes soulevés, proposant diverses solutions pour réviser les Recommandations et invitant tous les pays et toutes les organisations internationales, le secteur financier et les autres parties concernées à prendre position sur les points examinés. À la suite de cette consultation, plus de 150 commentaires écrits ont été recueillis et pour tirer parti de ces commentaires et faire avancer le processus de révision, le GAFI a créé un nouveau groupe de travail présidé par le Canada. Ce groupe, ouvert aux membres du GAFI, aux observateurs et aux membres des organismes régionaux, s’est réuni quasiment chaque mois pour élaborer et affiner une nouvelle série de Recommandations.

18. Pour donner suite aux commentaires reçus, le GAFI a organisé en octobre 2002 une réunion avec les représentants des associations nationales et internationales du secteur financier et des autres parties concernées venus du monde entier. Plus de 160 délégués – représentants des professions juridiques et comptables, des secteurs de la banque, des valeurs mobilières et de l’assurance – ont assisté à cette réunion, qui a été l’occasion de procéder à un échange de vues très ouvert sur les propositions émises dans le document de consultation publique, et de contribuer utilement aux activités du Groupe de travail du GAFI.

19. Comme le processus se développait et que les nouvelles Recommandations prenaient forme, une autre série de consultations informelles avec les parties concernées s’est tenue en avril 2003, ce qui a donné aux secteurs les plus directement concernés la possibilité de formuler d’ultimes propositions sur les Recommandations. Beaucoup de ces propositions ont d’ailleurs été intégrées dans le document qui a été finalement adopté. Les quarante Recommandations révisées ont par la suite été examinées et approuvées lors d’une réunion plénière extraordinaire du GAFI du 7 au 9 mai 2003, à Paris. La nouvelle version des quarante Recommandations a été formellement adoptée lors de la réunion plénière de juin 2003, à Berlin.

B. UN DISPOSITIF COMPLET DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

20. Les quarante Recommandations révisées, associées aux huit Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, constituent un dispositif complet et cohérent de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En effet, elles couvrent tous les aspects d'un système national, à savoir les éléments de justice pénale, les mesures préventives que doivent prendre les institutions financières et les autres secteurs ou professions concernés, le cadre institutionnel et la transparence des personnes morales, ainsi que la coopération internationale. Les quarante Recommandations couvrent désormais non seulement les questions de blanchiment de capitaux mais aussi de financement du terrorisme et, combinées avec les huit Recommandations spéciales, participent ainsi à créer un ensemble de mesures renforcées pour lutter contre le financement du terrorisme.

21. La révision des Recommandations a été un travail d'ampleur et a introduit beaucoup d'ajouts ou de changements notables, qui aideront à renforcer les dispositifs nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les modifications les plus importantes sont les suivantes.

- L'infraction de blanchiment de capitaux (Recommandation 1) – Les États doivent considérer toutes les infractions graves comme infractions sous-jacentes du blanchiment d'argent. Au minimum, chaque État doit faire figurer dans ces infractions sous-jacentes, une gamme d'infractions au sein de chacune des 20 catégories d'infractions désignées. Si un État détermine les infractions sous-jacentes par référence à un seuil correspondant à la durée de la peine privative de liberté encourue, des seuils minimums alternatifs sont établis. L'éventail des infractions sous-jacentes commises à l'étranger doit être aussi large que celui des infractions sous-jacentes commises sur le territoire national.
- Devoir de vigilance relatif à la clientèle (Recommandation 5) – La nouvelle Recommandation et sa note interprétative énoncent les mesures fondamentales que les institutions financières doivent prendre pour identifier leurs clients et les bénéficiaires effectifs et vérifier leur identité, et pour mettre en œuvre une vigilance constante vis-à-vis de leur clientèle. Ces prescriptions énoncent des normes plus rigoureuses et plus précises, tout en ménageant la souplesse nécessaire, et elles sont conformes avec les pratiques en vigueur dans le secteur financier. Outre ces obligations fondamentales, la Recommandation traite d'autres points comme le moment auquel doit intervenir la vérification, les mesures à prendre en ce qui concerne les clients existants ainsi que certaines personnes morales ou constructions juridiques, enfin les cas dans lesquels des mesures simplifiées du devoir de vigilance conviennent.
- Personnes politiquement exposées et les correspondants bancaires (Recommandations 6 et 7) – Pour le GAFI, ces deux domaines nécessitent des mesures de vigilance supplémentaires, au vu de leur vulnérabilité au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Ces mesures permettront de s'assurer que les institutions financières sont en possession de toute l'information nécessaire et des systèmes requis pour pouvoir faire face à ces risques accrus.
- Recours à des tiers et des intermédiaires (Recommandation 9) – Certains pays autorisent leurs institutions financières à recourir à des tiers (autres que leurs salariés ou agents) pour réaliser une partie de la procédure prescrite dans le cadre du devoir de vigilance relatif à la clientèle. Le GAFI admet qu'il s'agit d'une pratique commerciale courante et que des pays autorisent leurs institutions à s'en remettre à des tiers, sous réserve que les conditions énoncées dans la Recommandation soient satisfaites. La responsabilité pèse en dernier ressort sur l'institution financière qui s'en remet à un tiers.
- Déclaration d'opérations suspectes (Recommandation 13) – Depuis 1996, le GAFI a rendu obligatoire les déclarations d'opérations suspectes. Les changements effectués sont destinés à préciser certains aspects de la Recommandation : (i) cette prescription s'applique aux produits d'une activité criminelle comme aux fonds liés au financement du terrorisme (voir également la Recommandation spéciale IV) ; (ii) on entend par « produits d'une activité criminelle » des fonds provenant au minimum des infractions sous-jacentes visées par la Recommandation 1. Toutefois, le GAFI recommande fortement aux États d'aligner à tout le moins cette obligation de déclaration sur les infractions sous-jacentes donnant lieu au délit de blanchiment de capitaux ; (iii) l'obligation de

déclaration doit procéder d'une obligation légale (une « obligation de déclaration indirecte » basée sur le risque de poursuite pour blanchiment de capitaux n'est pas suffisante) ; enfin (iv) il convient de déclarer les tentatives d'opérations suspectes.

- Entreprises et professions non financières désignées (Recommandations 12 et 16) – Comme on l'a vu, le GAFI a noté depuis de nombreuses années un effet de déplacement. Les blanchisseurs cherchent en effet à se servir de professions ou d'entreprises en dehors du secteur financier, pour contourner les mesures préventives instaurées dans ce secteur. C'est pourquoi, après examen des données disponibles, il a été décidé que les entreprises et professions suivantes devraient être couvertes par les quarante Recommandations : casinos, agents immobiliers, négociants en métaux précieux et pierres précieuses, avocats, notaires, comptables et autres professions juridiques indépendantes, prestataires de services aux trusts et sociétés.
- La Recommandation 12 stipule que le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et les mesures de conservation des documents s'appliquent également à ces entreprises et professions même si cette obligation ne vaut que pour les situations où elles préparent ou exécutent les types de transactions mentionnées dans la Recommandation. La Recommandation 16 impose de déclarer les transactions suspectes, mais là encore, cette mesure se limite, dans le cas de certaines entreprises et professions, aux situations où elles préparent ou exécutent des transactions pour un client. De plus, la Recommandation précise que certaines professions sont dispensées de faire cette déclaration, quand le privilège professionnel légal ou le secret professionnel est applicable.
- Banques fictives (Recommandation 18) – Les pays ne doivent pas autoriser l'établissement de banques fictives sur leur territoire ni permettre à leurs institutions financières d'être en relation avec elles. Une banque fictive est une banque constituée en société dans un pays ou un territoire sans y avoir de présence physique ni être affiliée à un groupe financier réglementé.
- Réglementation et contrôle (Recommandations 23-25) – Tous les pays doivent prendre des mesures adéquates afin de veiller à ce que leurs institutions financières et autres entreprises et professions se conforment à leurs obligations. Les mesures requises prennent en compte les risques et les structures de réglementation déjà existantes dans les secteurs concernés. Ces mesures consistent à s'assurer que : (i) les institutions financières ou les casinos ne peuvent être la propriété ou ne peuvent être gérés par des criminels ; (ii) les mesures applicables à des fins prudentielles aux banques, aux sociétés d'assurance ou aux entreprises d'investissement de valeurs mobilières s'appliquent aussi dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux ; (iii) les bureaux de change et les entreprises de remise de fonds doivent au moins être soumises à une autorisation préalable ou à un enregistrement, et faire l'objet d'un contrôle de leur conformité aux Recommandations ; (iv) les autres institutions financières doivent être réglementées et soumises à un contrôle ou une surveillance au regard des risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ; (v) les casinos doivent être soumis à une autorisation préalable et contrôlés ; (vi) en fonction des risques qu'elles présentent, les autres entreprises et professions doivent être dotées de systèmes efficaces pour vérifier et assurer le respect des dispositions. Ce contrôle peut être effectué par une autorité gouvernementale ou par une organisation d'autorégulation. De plus, les autorités compétentes doivent établir des directives et assurer un retour d'information aux entités concernées.
- Mesures institutionnelles (Recommandations 26-32) – Ces Recommandations obligent les pays à établir une cellule de renseignements financiers (CRF) chargée de recevoir les déclarations d'opérations suspectes, à désigner des autorités de poursuite pénale en charge des enquêtes concernant le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme et à confier un rôle aux autorités de surveillance dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces différentes autorités doivent se voir confier les missions et les prérogatives appropriées, recevoir les ressources nécessaires, et disposer de mécanismes efficaces pour coopérer et coordonner leurs efforts. Pour s'assurer de l'efficacité du système et de la possibilité de le réexaminer, il convient de tenir des statistiques complètes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, par exemple, sur le nombre de déclarations d'opérations suspectes reçues.
- La transparence des personnes morales et des constructions juridiques (Recommandations 33 et 34) –Le GAFI a régulièrement pu constater que le manque de transparence sur la propriété et le contrôle des personnes morales (par exemple les sociétés) et des constructions juridiques (par exemple les

trusts) est un véritable obstacle aux enquêtes sur le blanchiment. Les mesures prévues par le droit commercial – ou d'autres textes – pour accéder à de telles informations varient beaucoup d'un pays à l'autre. Ces Recommandations énoncent donc l'objectif essentiel de veiller à ce que des renseignements adéquats, pertinents et à jour puissent être obtenus et soient accessibles sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales et des constructions juridiques. En particulier, les pays doivent pouvoir montrer que les entreprises émettant des actions au porteur ne peuvent faire l'objet d'une utilisation abusive à des fins de blanchiment.

- Coopération internationale (Recommandations 35-40) – Plusieurs Recommandations de la section sur la coopération internationale ont été développées et précisées, notamment la Recommandation 36 sur l'entraide judiciaire qui couvre désormais plusieurs concepts figurant dans les 25 critères d'identification des PTNC. La Recommandation 40 comporte l'ajout le plus significatif, car elle traite de la coopération internationale en d'autres termes que ceux de l'entraide judiciaire et de l'extradition, mettant par exemple l'accent sur la coopération entre les autorités de poursuite pénale et les autorités administratives (CRF entre autres) impliquées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette Recommandation prescrit une coopération la plus large possible, ainsi que la mise en place de passerelles claires et efficaces entre autorités.
- Approche en fonction des risques (plusieurs Recommandations) – Plusieurs Recommandations et Notes interprétatives (en particulier la Recommandation 5) évoquent l'idée importante que les pays et les institutions peuvent déterminer l'étendue des mesures qui doivent être prises pour chaque client, type de transaction ou produit, en fonction du risque existant de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Voir notamment à ce sujet les paragraphes 10 et 12 de la Note interprétative sur la Recommandation 5.

II. COMBATTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

22. Le GAFI a élargi son champ d'activité suite aux événements du 11 septembre 2001 aux États-Unis pour y inclure la lutte contre le financement du terrorisme. Depuis juin 2002, le GAFI a travaillé à la mise en place d'un processus destiné à identifier les lacunes des initiatives prises à l'échelle mondiale pour combattre le financement du terrorisme. Ce processus passera par l'élaboration de directives pour mettre en œuvre les huit Recommandations spéciales et par l'identification des pays ou territoires dont le dispositif de lutte contre ce financement n'est pas adapté. Un groupe de travail, co-présidé par l'Espagne et les États-Unis, est chargé de mener à bien ces tâches.

A. DIRECTIVES POUR LA MISE EN OEUVRE DES HUIT RECOMMANDATIONS SPÉCIALES

23. À l'appui des efforts de mise en œuvre des huit Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, le GAFI a publié, au cours de l'année 2002-2003, des directives concernant trois de ces huit Recommandations spéciales.⁷ Tout d'abord, le GAFI a décidé d'élaborer des directives sur la Recommandation spéciale VIII (organisations à but non lucratif), en s'attachant à la meilleure façon de protéger la collecte de dons charitables contre une utilisation abusive comme couverture du financement du terrorisme. En octobre 2002, un guide des meilleures pratiques sur l'application de la Recommandation spéciale VIII a été adopté. Il propose entre autres aux organisations sans but lucratif certaines stratégies, consistant notamment à vérifier les programmes d'activités et assurer la transparence financière de ces organismes. Étant donné la complexité des questions relatives à la Recommandation spéciale VIII, le GAFI continue d'étudier les modalités d'application de cette Recommandation et publiera certainement à l'avenir des directives supplémentaires sur ce sujet.

24. En février 2003, le GAFI a publié une note interprétative relative à la Recommandation spéciale VI (remise de fonds alternative), suivie en juin 2003 de la publication des meilleures pratiques à suivre. Ces deux documents soulignent la nécessité de délivrer une autorisation d'exercer ou d'inscrire sur un registre tous les systèmes de transmission de fonds ou de valeurs, et d'assujettir leurs services à toutes les obligations

⁷ Ces directives figurent à l'Annexe B.

prévues par les Recommandations pertinentes du GAFI. Ces directives traitent d'un élément très important de la prévention du financement du terrorisme, à savoir accroître la transparence des flux de paiements passant par les systèmes de transmission de fonds ou de valeurs, quelle que soit leur forme, y compris de ceux qui opèrent traditionnellement en dehors du système financier classique.

25. En février 2003, le GAFI a également adopté une note interprétative sur la Recommandation spéciale VII (virements électroniques). Cette note fournit des indications précises sur la façon de s'assurer que des renseignements essentiels sur le donneur d'ordre d'un virement électronique accompagnent le transfert, et que ces renseignements soient immédiatement mis à la disposition des autorités de poursuite pénale, des cellules de renseignements financiers et des institutions financières bénéficiaires. Dans le cadre de l'élaboration de cette directive, le GAFI a prévu une période de consultation publique durant laquelle les parties concernées du secteur financier privé ont pu formuler des commentaires sur cette note interprétative. Les pays ou territoires ont jusqu'au mois de février 2005 pour mettre en œuvre la Recommandation spéciale VII, compte tenu qu'il leur faudra du temps pour procéder aux modifications nécessaires des textes législatifs ou réglementaires, et afin de permettre aux institutions financières d'adapter leurs systèmes et leurs procédures. En outre le GAFI évaluera au bout d'un an s'il convient de maintenir la possibilité d'appliquer des seuils *de minimis* pour la mise en œuvre de la Recommandation spéciale VII.

B. AUTO-ÉVALUATION DES MEMBRES DU GAFI VIS-A-VIS DES HUIT RECOMMANDATIONS SPÉCIALES

26. Immédiatement après l'adoption des huit Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, le GAFI a entrepris d'évaluer dans quelle mesure elles étaient appliquées par ses pays membres en mettant au point un mécanisme d'auto-évaluation (qui consiste en une série de questions sur chacune des Recommandations spéciales). Ce questionnaire, comme pour l'auto-évaluation concernant les quarante Recommandations, cherche donc à déterminer si un pays ou territoire a effectivement mis en œuvre une Recommandation spéciale. Le questionnaire prend en compte les directives du Comité du Conseil de sécurité des Nations Unies mis en place pour suivre la mise en œuvre de la Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité du 28 septembre 2001 [S/RES/1373(2001)] et il y fait référence. Les résultats de ce premier exercice d'auto-évaluation ont été publiés dans le rapport annuel de l'année dernière.

27. Au cours de la période 2002-2003, les membres du GAFI ont poursuivi leurs efforts pour mettre en application les huit Recommandations spéciales et le présent rapport en rend également compte en publiant des informations mises à jour. Plus des trois-quarts des membres du GAFI ont désormais intégralement mis en œuvre les Recommandations spéciales II (criminalisation du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux), III (gel et confiscation des biens des terroristes) et V (coopération internationale). L'expérience acquise par les différents membres dans leur application des Recommandations spéciales VI, VII et VIII a permis d'orienter la rédaction des directives publiées cette année sur ces Recommandations. On s'attend d'ailleurs à de nouveaux progrès à mesure que les membres du GAFI prendront de nouvelles dispositions en s'appuyant sur les notes interprétatives et les meilleures pratiques.

28. Les membres du GAFI ont réalisé des progrès notables dans l'application intégrale de la Recommandation spéciale I (ratification et mise en œuvre des instruments des Nations Unies). Quatre pays membres seulement avaient ratifié l'année dernière la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999); ils sont cette année vingt et un à l'avoir fait. Malgré tout, la Recommandation spéciale I reste dans l'ensemble peu respectée, car beaucoup de pays ou territoires membres du GAFI n'ont pas encore pleinement mis en œuvre les diverses Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Pour évaluer le niveau de conformité des pays ou territoires aux dispositions de la Recommandation spéciale VIII, les meilleures pratiques publiées en octobre 2002 sont toujours la référence dans ce domaine. Le GAFI devrait continuer d'examiner des critères d'évaluation convenables dans le cadre de l'élaboration de nouvelles directives portant sur cette Recommandation.

C. RESPECT DES HUIT RECOMMANDATIONS SPÉCIALES À L'ÉCHELLE MONDIALE ET COOPÉRATION INTERNATIONALE

Exercice mondial d'auto-évaluation

29. Comme on l'a vu précédemment, le GAFI a entamé en décembre 2001 un processus d'auto-évaluation par ses propres membres concernant les huit Recommandations spéciales. En février 2002, le GAFI a entrepris un processus analogue auprès des pays non membres. C'est ainsi qu'en octobre 2002, quelque 100 pays non membres du GAFI avaient répondu au questionnaire d'auto-évaluation. Le GAFI a ensuite analysé tous les résultats en utilisant les mêmes procédures pour les membres et non-membres. Pour les pays ou territoires appartenant à un organisme régional de type GAFI, les résultats ont été partagés avec l'organisme concerné. Au début de l'année 2003, le Président du GAFI a encouragé les pays ou territoires qui n'avaient pas encore retourné leur questionnaire à participer à cet exercice d'évaluation.

30. Pour l'instant, les questionnaires remis par les pays non membres du GAFI sont révélateurs d'une grande disparité dans l'application des huit Recommandations spéciales. Même si un certain nombre d'entre eux obtiennent des résultats similaires à ceux des membres, beaucoup d'autres pays ou territoires ne sont en réalité qu'au tout début du processus. En effet, ils doivent relever le double défi de se doter d'un dispositif efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux tout en essayant de mettre en place des mesures de lutte contre le financement du terrorisme. Pour ces raisons, le GAFI a commencé au cours de la période 2002-2003 à utiliser les réponses du questionnaire d'auto-évaluation des non-membres pour aider les donateurs à hiérarchiser leurs propositions d'assistance technique liées à l'application des huit Recommandations spéciales. Ce travail est mené en étroite collaboration avec le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, d'autres organisations internationales concernées, et les organismes régionaux de type GAFI.

31. Jusqu'à présent, un peu plus de cent pays ou territoires non membres du GAFI ont répondu au questionnaire d'auto-évaluation sur le financement du terrorisme. Avec les réponses des membres du GAFI, ce sont ainsi près des trois quarts des pays et territoires du monde entier qui ont répondu à cette initiative. Bien qu'encouragé par ce niveau de participation, le GAFI demande néanmoins à ceux qui ne l'ont pas encore fait de remplir leur questionnaire et de le transmettre au Secrétariat. Par ailleurs, les pays ou territoires sont encouragés à informer régulièrement le GAFI des progrès qu'ils réalisent dans la mise en œuvre des huit Recommandations spéciales.

Coopération avec d'autres organisations internationales

32. La mobilisation contre le financement du terrorisme, aussi bien pour les membres du GAFI que pour les non-membres, dépend fortement de la coopération entre le GAFI et la communauté internationale. Au cours de la période 2002-2003, le GAFI a encore une fois mis l'accent sur la nécessité de coopérer avec les organismes régionaux de type GAFI, les organisations et instances internationales comme les Nations Unies, le Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers, les Ministres des Finances du G-20, les sous-gouverneurs des banques centrales, ainsi que les institutions financières internationales qui jouent un rôle toujours plus grand dans la lutte internationale contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

33. En décembre 2002, le Président du GAFI s'est exprimé devant le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies à New York. Puis en mars 2003, le Secrétariat du GAFI a informé les Ministres adjoints des Finances du G-20 et les sous-gouverneurs des banques centrales des actions menées contre le financement du terrorisme. À ce sujet, le Secrétariat du GAFI a participé à Singapour, en janvier 2003, à un atelier régional et à une réunion du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui a rassemblé, le 6 mars 2003 à New York, les représentants de tous les organisations et organismes régionaux internationaux concernés. Des représentants du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies informent régulièrement le GAFI, lors de ses réunions plénières, de l'avancement des travaux de ce Comité.

III. DIFFUSION DU MESSAGE ANTI-BLANCHIMENT DANS LE MONDE ENTIER

34. L'objectif premier qui est assigné au GAFI dans son mandat actuel est de promouvoir les initiatives anti-blanchiment sur tous les continents et dans toutes les régions du globe, et de mettre en place un réseau mondial anti-blanchiment. Cette action comporte trois volets principaux : élargir le GAFI à d'autres pays membres, mettre en place des organismes régionaux crédibles et efficaces de type GAFI et intensifier la coopération avec les organisations internationales concernées.

35. Le GAFI a poursuivi sa collaboration avec ces organisations et instances internationales, et il a participé à plusieurs manifestations anti-blanchiment qu'elles ont organisées. Les efforts internationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux sont discutés lors des réunions plénières du GAFI, auxquelles participent toutes les organisations et organismes concernés. En 2002/2003, la coopération avec les organisations internationales a été marquée par la mise au point d'une méthodologie commune pour évaluer le respect des normes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette méthodologie repose sur les Recommandations du GAFI et sur les principes du Comité de Bâle, de l'OICV et de l'AICA.

36. Le GAFI a en outre poursuivi ses travaux importants et permanents sur les pays et territoires non coopératifs (PTNC) dans la lutte contre le blanchiment en suivant de près les progrès que ces pays et territoires ont continué d'accomplir et en recommandant aux membres du GAFI d'appliquer des contre-mesures à ceux qui n'auraient pas fait de progrès suffisants.

A. ÉLARGISSEMENT DU GAFI

(i) Généralités

37. Conformément aux objectifs fixés lors de l'examen consacré à son avenir (qui a eu lieu en 1998), le GAFI a décidé d'élargir sa composition à un nombre restreint de pays stratégiquement importants⁸, susceptibles de jouer un rôle de premier plan dans leur région en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

38. Les critères d'admission sont les suivants :

- s'engager sans réserve au niveau politique : (i) à appliquer les Recommandations de 1996 dans un délai raisonnable (trois ans) et (ii) à se soumettre aux exercices annuels d'auto-évaluation ainsi qu'à deux évaluations mutuelles ;
- participer pleinement et activement à l'organisme régional de type GAFI (s'il en existe un) ou se montrer disposé à travailler avec le GAFI à la mise en place d'un tel organisme, voire à jouer un rôle pilote à cet égard ;
- être un pays stratégiquement important ;
- avoir déjà attribué la qualification pénale au blanchiment du produit du trafic de stupéfiants ou d'autres infractions pénales graves ; et
- avoir déjà instauré l'obligation, pour les institutions financières, d'identifier leurs clients et de déclarer les transactions inhabituelles ou suspectes.

⁸ Indépendamment de leur niveau de développement économique

(ii) Premières évaluations mutuelles des pays observateurs

39. Après avoir pris en 2002 au niveau ministériel l'engagement écrit de souscrire aux quarante Recommandations, de se soumettre à des évaluations mutuelles et de jouer un rôle actif dans leur région, l'Afrique du Sud et la Fédération de Russie ont fait l'objet en 2003 d'une première évaluation mutuelle de leur dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le principal objectif de ces évaluations était de déterminer si ces pays s'étaient conformés à certaines obligations fondamentales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, dont la mise en application constitue un préalable à une adhésion à part entière au GAFI. Les mesures que les pays doivent prendre contre le blanchiment de capitaux sont les suivantes : a) attribuer la qualification pénale au blanchiment du produit du trafic de stupéfiants et d'autres infractions pénales graves ; b) exiger des institutions financières qu'elles identifient leurs clients et déclarent les opérations suspectes. On trouvera ci-dessous une synthèse de la première évaluation mutuelle concernant l'Afrique du Sud et la Fédération de Russie.

Afrique du Sud

40. L'Afrique du Sud a mis au point une structure juridique complète de lutte contre le blanchiment de capitaux. C'est en 1992 que la qualification pénale a été attribuée pour la première fois au trafic de stupéfiants, le champ de l'infraction ayant par la suite été élargi en 1996. À l'heure actuelle, les principales lois sont celle de 1998 relatives à la prévention de la criminalité organisée et celle de 2001 concernant le Centre de renseignements financiers. Même si les textes législatifs antérieurs imposaient déjà certaines obligations au secteur financier, la loi concernant le Centre de renseignements financiers instaure un dispositif juridique plus large et mieux organisé de mesures anti-blanchiment.

41. En Afrique du Sud, les principaux responsables du blanchiment de produits d'activités criminelles sont des groupes organisés qui pratiquent la contrebande de stupéfiants et d'or, le vol de véhicules, le trafic d'armes et la traite d'êtres humains et, enfin, le trafic de minerai et de pierres précieuses. Le recours aux mécanismes de fraude financière dits de type « 419 » demeure une menace, de même que d'autres catégories de fraudes reposant sur la falsification de chèques et de cartes bancaires et les systèmes de pyramides financières. Les crimes violents comme le vol à main armée et la prise d'otages sont également préoccupants. Le nombre d'infractions graves s'est stabilisé depuis quelques années. Mais les responsables indiquent que le trafic de stupéfiants progresse rapidement.

42. Les criminels utilisent en Afrique du Sud diverses méthodes pour blanchir le produit de leurs crimes, notamment l'achat de propriétés et de biens, la création d'entreprises et de trusts pour le blanchiment du produit de leurs crimes, l'utilisation abusive d'entreprises, le recours aux casinos et au secteur informel de l'économie, fondé sur les transactions en espèces. Les enquêtes menées sur le blanchiment d'argent l'ont été pour des infractions sous-jacentes de fraude, de vol, de corruption, de racket et de jeux de hasard.

43. L'Afrique du Sud est un centre financier régional doté d'un système financier et d'une infrastructure bancaire modernes. On dénombre dans le pays 50 établissements bancaires immatriculés, dont 27 sont détenus par des investisseurs locaux et comptent 8 455 succursales en Afrique du Sud et 246 agences à l'étranger. On recense sept banques sous contrôle étranger, qui ont au total 27 succursales dans le pays. De plus, il existe deux banques mutualistes, et les banques immatriculées à l'étranger totalisent 14 agences immatriculées en Afrique du Sud. L'Afrique du Sud s'est dotée d'un régime de contrôle des changes. Le change de devises ne peut être effectué que par des cambistes agréés, qui sont désignés par le Ministre des Finances et qui relèvent du Département du contrôle des changes (EXCON) de la banque centrale (*South Africa Reserve Bank*). On compte actuellement 38 cambistes agréés, en majorité des établissements bancaires.

44. L'Afrique du Sud totalise 73 entreprises réglementées d'assurance à long terme, 97 entreprises d'assurance dommages à court terme et 15 000 conseillers et intermédiaires financiers autorisés à exercer, dont environ 350 gestionnaires de portefeuille. Il existe divers dispositifs de placement collectif administrés par 29 gestionnaires locaux et quelque 15 000 fonds de pension administrés par 450 gestionnaires agréés. Enfin, le pays totalise 29 casinos actuellement en activité.

45. En vertu de la loi de 1988 relative à la prévention de la criminalité organisée, les infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux s'appliquent désormais à toute « activité illicite » sous-jacente, qu'elle ait eu lieu en Afrique du Sud ou à l'étranger. Ceci englobe non seulement la totalité des infractions pénales, mais aussi toute activité contraire à la loi sud-africaine. L'infraction s'applique au blanchiment de « fonds propres », aux actes commis intentionnellement (connaissance effective) ou par négligence (« aurait raisonnablement dû savoir »). Cette définition vise à inclure la conviction qu'un fait est raisonnablement possible. La responsabilité pénale s'étend également aux personnes morales, et les infractions sont passibles de sanctions sévères. Si la notion d'infraction est largement définie, il est préoccupant de constater qu'il n'y a eu que deux condamnations pour blanchiment de capitaux depuis 1996. Même si cette situation peut peut-être s'expliquer en partie par le fait que les autorités de poursuite pénale sont récentes, il semblerait également que les différentes autorités et les parquets aient eu tendance, jusqu'à présent, à se concentrer uniquement sur l'instruction et la poursuite des infractions sous-jacentes, l'Afrique du Sud devant s'efforcer d'augmenter le nombre de poursuites engagées pour blanchiment de capitaux.

46. Le financement du terrorisme, d'actes terroristes ou d'organisations terroristes n'a pas encore été érigé en infraction pénale en Afrique du Sud et, de ce fait, n'a pas encore été désigné comme constituant une infraction sous-jacente du le blanchiment de capitaux. Un projet de loi traitant de nombreux aspects de la lutte contre le terrorisme et le financement du terrorisme a été présenté au parlement, et il est actuellement examiné par une commission parlementaire.

47. La loi de 1998 relative à la prévention de la criminalité organisée contient un ensemble complet de mesures afférentes au gel et à la confiscation des produits et des instruments d'activités criminelles, y compris la confiscation pénale et civile. L'Afrique du Sud a également renforcé les moyens déployés dans ce domaine, les mesures adoptées s'étant révélées relativement efficaces, avec une augmentation régulière chaque année du nombre de biens gelés et confisqués. Malgré le caractère par ailleurs complet de ces dispositions, l'Afrique du Sud n'est pas actuellement en mesure de saisir les biens utilisés pour financer le terrorisme, et elle ne dispose que d'une capacité limitée à geler des fonds dans des institutions financières. Par conséquent, elle ne peut pas mettre en œuvre pleinement les Recommandations pertinentes du GAFI et les Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

48. L'Afrique du Sud compte un certain nombre d'organismes chargés d'instruire et de poursuivre les affaires de blanchiment de capitaux. C'est dans le cadre du ministère public d'Afrique du Sud (NPA – National Prosecuting Authority) que sont engagées les poursuites. Au sein de cet organisme, la Direction des opérations spéciales (DSO – Directorate of Special Operations), dont les agents sont surnommés les « Scorpions », est chargée de mener des enquêtes et d'engager des poursuites dans toute une série de cas plus graves. Le Service de confiscation d'actifs (AFU – Asset Forfeiture Unit) du ministère public apporte son aide à la police et autres services opérationnels pour tous les aspects de la confiscation. Les Services de la police sud-africaine (SAPS – South African Police Service) enquêtent sur les activités criminelles d'une manière générale et délèguent la responsabilité des enquêtes sur le blanchiment d'argent à des unités spécifiques. La Direction des impôts d'Afrique du Sud (SARS – South African Revenue Service), qui comprend le Service des douanes, est chargée du recouvrement des recettes et des enquêtes pour fraude fiscale et non-paiement des droits de douane. Elle travaille en étroite collaboration avec les services opérationnels sur les questions de blanchiment.

49. Les enquêteurs ont les moyens juridiques nécessaires pour obtenir des documents bancaires et autres informations et preuves relatives à des infractions présumées. Ils disposent par ailleurs d'outils juridiques suffisants pour recourir à un large éventail de techniques d'investigation dont la livraison contrôlée, l'infiltration des milieux criminels et les écoutes téléphoniques.

50. La loi de 2001 relative au Centre de renseignements financiers a donné naissance au Centre de renseignements financiers (CRF – Financial Intelligence Centre – FIC), chargé de recevoir, d'analyser et de diffuser les déclarations d'opérations suspectes. Le Centre de renseignements financiers est entré en service le 3 février 2003, date à partir de laquelle il a commencé à recevoir les premières déclarations d'opérations suspectes. En peu de temps, le Centre a accompli des progrès considérables vers le statut de CRF opérationnelle, et la structure, les moyens financiers, humains et matériels, de même que les pouvoirs dont elle est dotée devraient lui permettre de s'acquitter pleinement des fonctions qui sont les siennes. Les

dispositions juridiques pertinentes, qui prévoient une coopération avec les autorités nationales et les contreparties étrangères, semblent complètes, mais elles n'ont pas encore été entièrement mises en application. S'il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de la CRF, les premiers résultats paraissent prometteurs.

51. L'Afrique du Sud est investie de larges pouvoirs lui permettant d'assurer entraide judiciaire et extradition dans les affaires de blanchiment, et elle peut fournir une entraide judiciaire même en l'absence de double qualification pénale. Ainsi, elle est en mesure d'échanger des renseignements dans le cadre des enquêtes sur le financement du terrorisme, mais elle ne peut pas fournir d'autres formes d'assistance comme la saisie d'actifs ou l'extradition pour financement du terrorisme. L'Afrique du Sud a adhéré à la Convention de Vienne de 1988, ratifié la Convention internationale de 1999 des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme et s'efforce de ratifier la Convention de Palerme de 2000. Elle a également conclu de nombreux traités et accords bilatéraux en matière d'entraide judiciaire ou au niveau des autorités de poursuite pénale.

52. L'Afrique du Sud a instauré l'obligation de déclarer les opérations suspectes depuis 1996 et, en vertu de la loi de 1998 relative à la prévention de la criminalité organisée, toutes les entreprises qui soupçonnent qu'un bien est le produit d'une activité illicite doivent faire une déclaration aux services de la police sud-africaine. Aux termes de l'article 29 de la loi concernant le Centre de renseignements financiers entrée en vigueur le 3 février 2003, toutes les entreprises sont tenues de signaler à la CRF les cas dans lesquels elles soupçonnent un bien d'être le produit d'une activité illicite, de même que toute transaction qui n'a en apparence aucune finalité commerciale ou licite, qui est vise à échapper à l'obligation de déclaration prévue par la loi, qui concerne une fraude fiscale ou qui est par ailleurs liée à une opération de blanchiment d'argent. L'obligation de déclaration est donc très vaste. De même, les dispositions juridiques concernant la protection contre toute poursuite en cas de déclaration et l'interdiction de prévenir le client sont complètes. Il reste à la CRF et aux autres organismes de surveillance à publier des directives susceptibles de faciliter la détection des activités suspectes, ce qu'ils proposent de faire une fois qu'ils auront recueilli davantage de données par le dépouillement des déclarations d'opérations suspectes (DOS). Ces mesures devront être prises le plus rapidement possible. L'Afrique du Sud doit par ailleurs adopter dans les meilleurs délais des mesures relatives à la lutte contre le financement du terrorisme, notamment en étendant à ce crime grave l'obligation de déclaration des opérations suspectes.

53. Même si les dispositions juridiques ont une portée considérable, les résultats obtenus jusqu'à présent ont été plus variables. Il est encourageant de constater que le nombre de déclarations d'opérations suspectes déposées auprès des services de la police sud-africaine est en augmentation régulière, puisqu'il est passé de 140 en 1997 à 1891 en 2002, une majorité importante de ces déclarations émanant de banques. Cette progression s'est poursuivie en 2003 avec la création de la CRF, les banques et autres sociétés de remise de fonds ayant effectué plus de 900 déclarations d'opérations suspectes entre le 3 février 2003 et le 1^{er} avril 2003. Auparavant toutefois, le nombre de déclarations d'opérations suspectes émanant de sociétés de valeurs mobilières et d'entreprises d'investissement, ainsi que des casinos, était très faible, et des efforts devront être déployés pour inciter tous les secteurs concernés à se concentrer activement sur la détection d'opérations suspectes. Il est par ailleurs préoccupant de constater que, depuis 1997, les 4 523 déclarations d'opérations suspectes n'ont débouché que sur 41 enquêtes criminelles, lesquelles ont abouti à cinq condamnations. On espère que la création de la CRF et les nouveaux mécanismes de coordination en cours de mise en place entre les services opérationnels se traduiront par une utilisation plus efficace des renseignements contenus dans les déclarations d'opérations suspectes.

54. La loi relative au Centre de renseignements financiers impose par ailleurs une série d'obligations anti-blanchiment aux « établissements responsables », dont les banques, les sociétés de valeurs mobilières et les entreprises d'investissement, les sociétés d'assurance, les bureaux de change, les sociétés de remise de fonds, les casinos, les prestataires de services vendeurs de chèques de voyage et de virements, ainsi que les avocats et les comptables. Ces obligations portent notamment sur l'identification du client, la conservation de documents, les contrôles internes et l'application des Réglementations. Elles sont entrées en vigueur le 30 juin 2003.

55. La loi relative au Centre de renseignements financiers stipule que l'identité d'un client, celle de la personne agissant pour le compte d'un client et celle de la personne au nom de laquelle le client agit, doivent être établies et vérifiées. Si la présence dans la loi d'une telle prescription est globalement satisfaisante, aucune obligation générale n'est faite d'identifier le bénéficiaire effectif. En fait, les Réglementations semblent limiter la portée de la loi vis-à-vis des personnes morales en exigeant simplement l'identification des personnes qui détiennent au moins 25 % des actions d'une société. En outre, si les actions d'une société sont détenues par une autre entreprise, aucune obligation n'est faite d'identifier les propriétaires de cette deuxième entité. Les Réglementations prévoient également un grand nombre de dérogations aux obligations en matière d'identification du client et de conservation des documents, dont certaines semblent limiter indûment l'efficacité de la loi. La capacité de l'Afrique du Sud à identifier le propriétaire effectif d'un bien est donc affectée, et les Réglementations adoptées en vertu de la loi relative au Centre de renseignements financiers devraient être modifiées en conséquence.

56. Les lois et les réglementations en matière de conservation des documents sont, d'une manière générale, satisfaisantes. Les réglementations en matière de contrôle des changes stipulent que l'identité du client doit être consignée de manière exhaustive pour les virements, et ces informations peuvent être fournies sur demande. Il n'est pas obligatoire pour l'instant que ces renseignements figurent sur le formulaire de virement ; toutefois, une nouvelle circulaire devant être publiée par l'EXCON l'exigera. Parmi les autres mesures obligatoires de lutte contre le blanchiment des capitaux, il existe un certain nombre de dispositions ou d'orientations concernant les pays ou territoires qui n'appliquent pas correctement les Recommandations du GAFI et les succursales étrangères en activité au sein de ces pays ou territoires. Les lois et les réglementations concernant le respect de normes exigeantes en matière d'intégrité et les contrôles internes imposés aux institutions financières sont satisfaisantes à maints égards, et la question essentielle consiste à veiller à ce que les obligations anti-blanchiment soient correctement mises en œuvre par les institutions concernées.

57. Les principaux organes de surveillance sont la Banque centrale d'Afrique du Sud (SARB – South African Reserve Bank) et le Conseil des services financiers (FSB – Financial Services Board). La Banque centrale d'Afrique du Sud contrôle les banques, les sociétés de remise de fonds et les bureaux de change, tandis que le Conseil des services financiers contrôle toutes les autres institutions financières. Etant donné que les obligations qu'elle prévoit vont au-delà du seul secteur financier, la loi relative au Centre de renseignements financiers recense également un certain nombre d'autres autorités de surveillance tenues de veiller à ce que les établissements placés sous leur contrôle respectent la loi. La Banque centrale d'Afrique du Sud et le Conseil des services financiers ont également joué un rôle limité dans la lutte contre le blanchiment avant la loi relative au Centre de renseignements financiers, mais ils n'ont pas encore procédé aux inspections sur place destinées à vérifier le respect des obligations anti-blanchiment. La Banque centrale d'Afrique du Sud, le Conseil des services financiers et autres autorités de surveillance devront jouer un rôle plus actif lorsque la loi relative au Centre de renseignements financiers sera entrée pleinement en vigueur.

58. En outre, même si la loi relative au Centre de renseignements financiers prévoit des sanctions pénales en cas de non-respect de ses dispositions, les autorités de surveillance ne peuvent pour l'instant vérifier le respect des lois qu'en vertu de la législation en vigueur ; leur capacité à faire usage de pouvoirs répressifs en cas de non-respect des obligations anti-blanchiment n'est pas clairement définie. Il conviendrait de modifier les textes d'application afin de donner aux autorités de surveillance des missions clairement définies de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et les autoriser à inspecter les établissements et à les sanctionner en cas de non-respect des dispositions de la loi relative au Centre de renseignements financiers.

59. L'Afrique du Sud s'est dotée des principales mesures nécessaires pour lutter efficacement contre le blanchiment de capitaux, de même que la CRF et autres organismes de tutelle et d'enquête semblent avoir les moyens humains et la volonté de faire véritablement appliquer le nouveau dispositif juridique. Cependant, un grand nombre des mesures adoptées sont récentes et ne sont pas encore pleinement entrées en vigueur ; tous les secteurs vont devoir continuer de se concentrer sur la lutte anti-blanchiment et de renforcer leurs actions de formation dans ce domaine. De plus, même si le dispositif d'ensemble devrait s'avérer efficace à long terme, les résultats obtenus à ce jour sont limités, et tous les autorités administratives devront coordonner leurs efforts afin que le nouvel arsenal législatif et réglementaire en cours d'adoption soit effectivement mis

en oeuvre. L’Afrique du Sud devra surtout se doter le plus rapidement possible d’un dispositif complet de lutte contre le financement du terrorisme.

60. L’Afrique du Sud respecte intégralement la Recommandation 4, l’infraction de blanchiment de capitaux étant suffisamment large. L’Afrique du Sud respecte dans une large mesure la Recommandation 10 et elle ne respecte que partiellement la Recommandation 11. Les dispositions relatives à l’identification des clients et à la conservation des documents ne seront pas pleinement en vigueur avant le 30 juin 2003. De plus, certaines dérogations pourraient entamer l’efficacité de la loi, et il n’existe aucune obligation spécifique concernant l’identification du bénéficiaire effectif. Étant donné que les dispositions en matière de déclaration des opérations suspectes sont complètes, l’Afrique du Sud respecte intégralement la Recommandation 15. Au vu de l’ensemble de son dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, l’Afrique du Sud a été admise en qualité de membre du GAFI.

Fédération de Russie

61. En janvier 1997, la Fédération de Russie a adopté l’article 174 du Code pénal qui devait ériger en infraction pénale le blanchiment de capitaux. Or, cette disposition pénale visait principalement les transactions financières liées à l’évasion fiscale et à la fuite de capitaux. Des amendements ont été apportés du Code pénal en août 2001 et ont abouti à l’article 174 sous sa forme actuelle ainsi qu’à l’article 174.1. Entrées en vigueur le 1^{er} février 2002, ces deux dispositions ont effectivement, à elles deux, érigé le blanchiment de capitaux en infraction pénale. Toutes les infractions prévues dans le Code pénal (sauf celles se rapportant à l’évasion fiscale et à la fuite de capitaux) sont des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux. Les sanctions prévues en cas d’infractions à l’article 174 ou à l’article 174.1 pour blanchiment de capitaux sont plus sévères lorsque l’infraction est le fait d’un groupe organisé, d’un groupe de personnes s’étant préalablement entendues ou d’une personne occupant une position officielle. La loi comporte néanmoins quelques lacunes. Par exemple, le blanchiment de capitaux ne constitue une infraction à l’article 174 ou à l’article 174.1 que si la transaction porte sur un montant supérieur ou égal à « 2 000 fois le taux du salaire minimum »—approximativement 600 000 roubles. Cette disposition peut permettre aux organisations criminelles de contourner la loi en fractionnant leurs opérations de blanchiment en transactions de moindres montants. La Fédération de Russie doit remédier à cette lacune en supprimant le seuil prévu pour l’infraction de blanchiment de capitaux. La formulation des textes portant sur la criminalité commerciale et économique reste confuse et mériterait d’être modifiée. De plus, encore récemment, les enquêteurs et les parquets n’engageaient généralement de poursuite que pour l’infraction sous-jacente, et non pour blanchiment de capitaux, dans la mesure où l’infraction sous-jacente était souvent assortie de sanctions plus sévères. La Fédération de Russie n’a pas encore commencé à aborder la question du blanchiment de capitaux issus du trafic de stupéfiants. Depuis l’adoption de la loi fédérale n°115-FZ, il n’y a eu qu’une seule condamnation pour blanchiment de capitaux, grâce aux renseignements fournis par le Comité de contrôle financier (CCF) de Russie. Par conséquent, il est impossible à ce stade de juger de l’efficacité globale du dispositif anti-blanchiment dans son ensemble. Les principaux problèmes de criminalité en Russie concernent la corruption, la criminalité organisée et la délinquance financière. La consommation de stupéfiants dans le pays et la criminalité y afférente sont en train de prendre des proportions préoccupantes. Toutes ces activités font intervenir le blanchiment de capitaux. C’est le nombre d’enquêtes ouvertes et de poursuites engagées pour des affaires de blanchiment de capitaux d’envergure faisant intervenir la corruption d’agents publics à haut niveau et la criminalité organisée qui permettra de juger de l’efficacité du dispositif anti-blanchiment en Russie.

62. Le financement du terrorisme a été érigé en infraction pénale par l’article 205.1 du Code pénal. Les personnes qui avertissent en temps utile ou contribuent par un autre moyen à empêcher un acte terroriste sont exonérées de la responsabilité pénale pourvu que ces circonstances puissent être prouvées par les autorités chargées de l’enquête sous le contrôle du procureur et que ces actions ne constituent pas un autre crime. Un fonctionnaire ayant engagé des poursuites ou ouvert une enquête sera passible d’une peine d’emprisonnement de 2 à 7 ans s’il exonère illégalement de sa responsabilité pénale une personne soupçonnée d’avoir commis un crime ou poursuivie à ce titre.

63. La Fédération de Russie a ratifié la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne) de 1988, ainsi qu’un certain nombre

d'autres instruments internationaux importants de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cependant, même si la Fédération de Russie a signé en 2000 la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, elle ne l'a pas encore ratifiée. Les fonds ou les actifs de terroristes ou d'individus ayant contribué à financer des activités terroristes peuvent être gelés immédiatement, cette information étant par la suite communiquée au Conseil de Sécurité de l'ONU conformément aux Résolutions des Nations Unies.

64. La pierre angulaire du dispositif mis en place par la Fédération de Russie pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est la loi fédérale n° 115-FZ « sur la lutte contre la légalisation (blanchiment) de revenus obtenus par des moyens criminels et le financement du terrorisme » (loi fédérale n°115-FZ), entrée en vigueur le 1^{er} février 2002 et amendée en octobre 2002 (les amendements sont entrés en vigueur au début du mois de janvier 2003) pour englober le financement du terrorisme. La loi fédérale n°115-FZ est complète dans la mesure où elle impose des obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (dont des obligations de déclaration) à toutes les entités appelées à effectuer des opérations avec des avoirs monétaires ou autres actifs sur le territoire de la Fédération de Russie. Cette disposition couvre les établissements de crédit, les sociétés d'assurance, les professionnels des marchés de valeurs mobilières, les sociétés de crédit-bail, les prêteurs sur gages, les bureaux de poste (qui proposent des services de remise d'espèces), les établissements de jeux (paris mutuels, bookmakers, loteries, concours, etc.), les acheteurs et les vendeurs de pierres et de métaux précieux, les entités gérant des fonds d'investissement ou des fonds de pension non publics (on désignera toutes ces entités sous l'appellation d' « organismes déclarants »). Les entités qui manqueront à leurs obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme en matière d'enregistrement, de conservation des documents ou de déclaration prévues par la loi ou par leurs propres règles de contrôle interne, seront passibles, de même que leurs dirigeants, de peines représentant respectivement l'équivalent de 500 à 5 000 fois le montant du salaire minimum et de 100 à 200 fois le salaire mensuel minimum, conformément à l'article 15.27 du Code des infractions administratives. Dans certains cas, une entité ne respectant pas son obligation de déclaration pourra se voir retirer son autorisation d'exercer. Des sanctions pénales sont également prévues en cas de manquement à certaines parties de la législation anti-blanchiment.

65. La Cellule de renseignements financiers de la Fédération de Russie, qui est le Comité de contrôle financier de la Fédération russe (CCF), est devenue opérationnel le 1^{er} février 2002, en application de la loi fédérale n°115-FZ, du Décret présidentiel n°1263 daté du 1^{er} novembre 2001 et, surtout, de l'Ordonnance n°211 du Gouvernement de la Fédération de Russie datée du 2 avril 2002. Depuis son admission au Groupe Egmont en juin 2002, le CCF de Russie a signé des accords de coopération avec les autorités étrangères compétentes dans le domaine de la lutte contre le blanchiment. Le CCF est indépendant, mais rend compte de ses actes au ministère des Finances de la Fédération de Russie. Il a son siège à Moscou, d'où il coordonne et contrôle les activités de ses sept bureaux régionaux répartis dans la Fédération de Russie. Les bureaux régionaux du CCF ne fonctionnent pas en toute indépendance ; leurs opérations et leurs activités sont centralisées et contrôlées par le siège du CCF. Ce dernier a pour responsabilité de coordonner tous les efforts de la Russie dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de faciliter l'échange de renseignements entre l'ensemble des organismes concernés. Il est également chargé de contrôler un certain nombre d'entités ayant des obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, mais qui n'ont pas d'autre autorité de surveillance dans leur sphère d'activité— sociétés de crédit-bail, prêteurs sur gages et établissements de jeux.

66. Les autres autorités de surveillance chargées de veiller à ce que les entités relevant de leur autorité respectent les lois en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme sont la Banque centrale de la Fédération de Russie (Banque de Russie, qui contrôle les établissements de crédit), le Département de contrôle de l'assurance du ministère des Finances de la Fédération de Russie (le DCA du ministère des Finances de Russie, qui contrôle les sociétés d'assurance et les entités gérant des fonds de pension non gouvernementaux et des fonds d'investissement), le Laboratoire d'analyses du ministère des Finances de la Fédération de Russie (contrôlant les entités qui achètent et qui vendent des pierres ou des métaux précieux), le ministère des Communications et de l'Information de la Fédération de Russie (qui contrôle les bureaux de poste) et la Commission fédérale du marché des valeurs mobilières de Russie (qui contrôle les professionnels dans le secteur des valeurs mobilières).

67. L'article 7 exige des organismes concernés qu'ils déclarent les opérations suspectes au CCF de Russie. Les exemples d'opérations suspectes donnés dans la loi concernent notamment des transactions complexes ou inhabituelles, des modalités de transaction inhabituelles n'ayant aucune finalité économique apparente ou objectif visible licite ou des transactions fractionnées (« smurfing »).

68. En outre, l'article 6 exige des organismes concernés qu'ils déclarent au CCF toute transaction évaluée à un montant de 600 000 roubles et répondant à l'un ou à plusieurs des critères suivants, décrits dans l'article : le dépôt (ou le retrait) d'espèces sur le compte d'une personne morale dans des circonstances qui ne correspondent pas à la nature de son activité économique, l'achat ou la vente de devises en espèces, l'acquisition en espèces de valeurs mobilières, l'encaissement par un non-résident d'un chèque au porteur, l'échange d'effets libellés dans une monnaie en effets libellés dans une autre monnaie ou l'apport d'espèces au capital autorisé d'une personne morale. Les organismes concernés doivent également déclarer au CCF toute transaction concernant une personne physique ou morale dont on sait qu'elle est impliquée dans des activités terroristes, notamment les personnes physiques ou morales dont un tribunal étranger a déterminé qu'elles avaient été impliquées dans des activités terroristes, dès lors que la décision de ce tribunal est reconnue dans les accords internationaux de la Fédération de Russie et dans ses lois fédérales. On peut surtout craindre que les établissements de crédit ne fassent plus de déclarations que nécessaire et que l'article 6 de la loi fédérale n°115-FZ ne recense un trop grand nombre de catégories de transactions. Il faudrait envisager de nouvelles mesures de formation et de surveillance afin de garantir l'application intégrale de la lettre et de l'esprit de la loi.

69. Alors que le transport physique transfrontalier de devises par des personnes physiques non-résidentes était jusqu'à présent limité, la législation russe autorise désormais les personnes physiques résidentes et non résidentes à exporter des devises dans les mêmes conditions. Il est permis d'exporter des montants de devises supérieurs à 10 000 USD sur présentation d'une déclaration en douane certifiant l'importation préalable des fonds. Pour les montants inférieurs à 10 000 USD mais supérieurs à 3 000 USD, il suffit de présenter une déclaration écrite en douane sans autres documents. Pour les montants inférieurs ou égaux à 3 000 USD, aucune déclaration en douane n'est exigée. Une déclaration en douane doit également être rédigée par écrit pour toute exportation de pierres ou de métaux précieux en-dehors de Russie. Les renseignements recueillis par les services douaniers à cette occasion sont mis à la disposition du CCF de Russie, conformément à l'article 9 de la loi fédérale n°115-FZ.

70. Depuis qu'il est entré en fonction, le CCF de Russie a reçu plus d'un demi million de déclarations d'opérations suspectes. La Fédération de Russie s'est dotée d'un système fonctionnel permettant le dépôt de déclarations d'opérations suspectes, leur analyse et la diffusion des renseignements pertinents qu'elles contiennent aux services opérationnels. De plus, la capacité conférée au CCF de recueillir des renseignements pour les organismes publics fédéraux et locaux permet aux services opérationnels d'accéder à un large éventail d'informations auparavant inaccessibles. Même si le mécanisme de déclaration a permis d'ouvrir une enquête pour quelques affaires criminelles et d'engager des poursuites dans un cas en particulier, il reste un long chemin à parcourir. Les autorités russes indiquent qu'elles seront prêtes à engager des poursuites dans un certain nombre d'affaires au cours des prochains mois. Entre le 1^{er} février 2002 et le 27 mars 2003, le CCF de Russie a reçu 145 demandes internationales émanant de services de CRF et il a répondu à 76 d'entre elles.

71. La Fédération de Russie dispose de procédures d'identification des clients qui commencent à aborder les obligations les plus générales des 40 Recommandations du GAFI. La loi fédérale n°115-FZ et diverses réglementations émanant des autorités compétentes chargées de surveiller les entités déclarantes stipulent que tous les organismes assujettis à une obligation de déclaration doivent se conformer à des procédures d'identification du client, à l'égard des personnes physiques comme des personnes morales. Pour les personnes morales, il faut recueillir des renseignements sur l'identité des fondateurs (participants), la structure d'administration et ses pouvoirs, le montant du capital social libéré et nominal ou du fonds initial et sur le coût des biens. L'ouverture de comptes de correspondant est également assujettie à une procédure d'identification du client. Un établissement de crédit peut refuser d'ouvrir un compte ou de pratiquer une transaction si une personne physique ou morale manque à son obligation de fournir les renseignements nécessaires à son identification ou tout autre renseignement. Cependant, les établissements de crédit n'ont pas actuellement le droit de clôturer un compte sur lequel pèsent des soupçons de blanchiment ou de

financement du terrorisme. Le GAFI a recommandé qu'une loi soit adoptée pour leur donner cette possibilité.

72. Bien que ces mesures générales respectent en grande partie les obligations du GAFI en matière d'identification, il reste un nombre de lacunes importantes. D'abord et avant tout, l'obligation d'identifier les bénéficiaires effectifs ne mentionne que la notion de contrôle des fonds sans aborder expressément la question de l'origine de ces fonds ou de leur bénéficiaire effectif. Cette formulation ne règle qu'en partie la question de l'identification des bénéficiaires effectifs. La Fédération de Russie devra remédier à cette lacune en imposant des obligations plus précises en ce sens.

73. L'ouverture de comptes anonymes est interdite depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale n°115-FZ, alors qu'elle ne l'était pas expressément auparavant ; toutefois, d'après les autorités russes, ces comptes anonymes n'existaient pas dans la pratique de toute façon. Depuis l'adoption de la loi fédérale n°115-FZ, une seule banque en Fédération de Russie prévoit la possibilité de comptes numérotés. Même si les opérations d'identification des clients et de documentation étaient effectuées au moment de l'ouverture de comptes, le GAFI avait indiqué que les comptes numérotés constituaient l'une des faiblesses du système russe. La loi russe interdit la clôture unilatérale de comptes bancaires et la transformation d'un compte en compte non numéroté est une affaire complexe. Cependant, la Fédération de Russie a assuré au GAFI que les contrats régissant les modalités de fonctionnement de ces comptes seraient modifiés d'ici février 2003. Il subsiste un petit nombre de comptes numérotés, mais sur lesquels aucune transaction n'est possible sans que le client n'ait été pleinement identifié.

74. Il reste un certain nombre de points d'interrogation concernant l'identification des clients en Fédération de Russie. Premièrement, la législation relative à cette question est très récente. Deuxièmement, la « culture » de l'identification du client n'en est qu'à un stade embryonnaire. Troisièmement, certains aspects relatifs à l'identification des clients, aux bénéficiaires effectifs et les mesures de vigilance renforcée ne sont abordés qu'en termes généraux. Par exemple, il n'existe aucune obligation d'identification particulière pour les apporteurs d'affaires (hormis la procédure prévue pour l'acceptation des banques correspondantes), pour les relations qui n'impliquent pas la présence physique des parties ou pour les fiducies.

75. La loi exige des organismes déclarants qu'ils conservent pendant au moins 5 ans les documents confirmant l'identité du client, les dossiers relatifs à leurs comptes et la correspondance commerciale les concernant, même si le compte a été fermé ou si la relation d'affaires est terminée. De plus, toutes ces entités doivent mettre les documents et renseignements afférents aux transactions à la disposition des autorités nationales compétentes dans le cadre des enquêtes et des poursuites pour blanchiment de capitaux et financement du terrorisme. Le secret bancaire ne constitue pas un obstacle à l'efficacité de ce système puisque la loi russe stipule expressément que la consultation par l'accès des organes autorisés aux rapports et documents dans le cadre d'affaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ne constitue pas une violation du secret bancaire.

76. Les organismes déclarants sont tenus de rédiger et d'appliquer des règles de contrôle interne et de nommer un responsable du contrôle interne chargé de veiller à leur respect. Ces règles doivent définir des procédures permettant un suivi continu des comptes, l'identification des transactions suspectes et des transactions soumises à une vérification obligatoire, le recueil de renseignements détaillés sur les clients et d'informations sur les transactions et une déclaration au CCF de Russie le cas échéant. Les procédures de formation et d'audit interne devront encore être renforcées.

77. Les personnes déjà condamnées pour crimes économiques ou infractions administratives récentes dans le domaine de la finance, des impôts ou des valeurs mobilières ne sont pas autorisées à occuper un poste de direction ou de comptable dans les banques. Cette règle est également valable pour les postes de contrôleur ou de membre de la direction ou du personnel d'un intervenant professionnel du marché des valeurs mobilières. Toutefois, la loi n'aborde pas la question des condamnations pour autres crimes graves — en particulier des infractions sous-jacentes courantes pour le blanchiment de capitaux comme le trafic de stupéfiants. De même, la Banque de Russie n'est pas habilitée à exiger une modification de la

composition des fondateurs (participants) afin d'éviter que des établissements de crédit ne tombent entre les mains de criminels ou de leurs associés.

78. La Banque de Russie a récemment procédé à un audit des dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de toutes les banques russes, encourageant ce faisant la mise en place d'une législation anti-blanchiment et anti-financement du terrorisme pour le secteur bancaire. Même si la plupart des établissements de crédit s'acquittent de leurs obligations légales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le pourcentage des établissements de crédit ne les respectant pas est d'environ 9 % et 11,7 % de leurs succursales. Les manquements les plus caractéristiques concernent des manquements aux obligations en matière de conservation des documents, un non-respect des obligations en matière d'identification des clients telles qu'elles sont prévues dans les règles de contrôle interne, des erreurs au moment de la rédaction et de la soumission de déclarations par voie électronique à la Banque de Russie ou le classement erroné de transactions dans la catégorie des opérations non assujetties à un contrôle obligatoire. En outre, un certain nombre d'établissements de crédit ont adopté pour l'élaboration de leur dispositif de contrôle interne une démarche « formelle » qui réduit l'efficacité des mesures anti-blanchiment et anti-financement du terrorisme et fait courir le risque que l'établissement de crédit ne confirme pas l'origine des fonds comme l'exige la Directive 137-T de la Banque de Russie.

79. L'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme de la Fédération de Russie risque d'être gravement compromise par l'incapacité de la Banque de Russie à imposer aux établissements de crédit des réglementations contraignantes, en particulier dans tous les domaines de surveillance relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Dans la pratique, les seules réglementations contraignantes de la Banque de Russie sont donc celles qui correspondent précisément à la loi fédérale sur le blanchiment de capitaux et autres questions connexes. Dans ces conditions, il est pratiquement impossible d'adopter des réglementations efficaces renforçant et précisant comme il se doit certaines obligations essentielles comme celles qui ont trait à l'identification du client. S'agissant des établissements de crédit, il conviendrait de doter la Banque de Russie de pouvoirs réglementaires lui permettant d'édicter des textes contraignants, notamment sur certains points essentiels comme l'identification du client et les mesures de vigilance renforcée. Une autre lacune tient au fait que la Banque de Russie est limitée dans sa capacité à intervenir immédiatement alors même qu'elle a des raisons de croire qu'un audit ou une inspection doit être engagé dans les meilleurs délais pour une affaire de lutte contre le blanchiment ou le financement du terrorisme. La loi devrait être amendée pour permettre à la Banque de Russie de décider à n'importe quel moment d'un audit ou d'une inspection concernant toute période d'activité d'un établissement de crédit au sujet de l'application des lois et de la politique de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Les autres autorités de surveillance devraient se voir conférer des pouvoirs analogues.

80. La législation russe prévoit toute une série de techniques d'enquête comme la perquisition, la saisie et la présentation obligatoire de documents, ainsi que l'identification, le gel, la saisie et la confiscation de fonds ou d'actifs.

81. Par ailleurs, lorsqu'il existe des raisons suffisantes de supposer qu'un bien a été acquis par un acte criminel, l'enquêteur ou le ministère public peut demander au tribunal le gel ou la confiscation de ce bien. Les services opérationnels sont dotés des pouvoirs nécessaires pour identifier et retracer l'origine de biens ayant été confisqués, qui risquent de l'être ou dont on soupçonne qu'ils sont le produit d'un crime ou servent à financer le terrorisme. Conformément à ses accords internationaux, la Fédération de Russie reconnaît les jugements des tribunaux étrangers concernant la confiscation de produits de crimes sur son territoire, et elle peut transférer tout ou partie des produits du crime confisqués à l'État étranger dont le tribunal a rendu l'ordonnance de confiscation. De même, la confiscation de fonds et d'actifs constitue une sanction supplémentaire pour les infractions de blanchiment de capitaux comme pour celles de financement du terrorisme.

82. La Russie a fait des progrès considérables depuis la promulgation des textes législatifs relatifs à la lutte contre le blanchiment. Malgré un certain nombre de lacunes auxquelles il conviendrait de remédier, les fondements du système sont en place. De plus, toutes les autorités appelées à mettre en œuvre et à contrôler le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme semblent résolues à

faire en sorte qu'il fonctionne efficacement. Les progrès accomplis jusqu'à présent sont dus à la volonté et à l'impulsion de hauts responsables gouvernementaux et, en particulier, au travail exemplaire du CCF et de la Banque de Russie.

83. La Fédération de Russie respecte en grande partie les Recommandations essentielles du GAFI concernant les prescriptions requises à respecter en vue d'une adhésion. En d'autres termes, elle a attribué la qualification pénale au blanchiment de capitaux se rapportant à toutes les infractions graves (Recommandation 4), avec un seuil qui devra être supprimé ; elle a mis en œuvre des obligations d'identification pour les clients et les bénéficiaires effectifs (bien que pas totalement satisfaisantes) (Recommandations 10 et 11) ; enfin, elle a créé et mis en œuvre un système obligatoire de déclaration des opérations suspectes (Recommandation 15). Compte tenu de l'ensemble de son système de lutte contre le blanchiment de capitaux, la Fédération de Russie a été admise en tant que membre du GAFI.

B. MISE EN PLACE D'ORGANISMES REGIONAUX DE TYPE GAFI ET GROUPE DES ORGANISMES DE SUPERVISION BANCAIRE OFFSHORE

84. Des efforts ont été une nouvelle fois activement déployés pour soutenir ou favoriser la mise en place d'organismes régionaux de type GAFI dans le monde entier. Ces groupes, qui ont des objectifs et des missions analogues à ceux du GAFI, exercent les mêmes pressions par le biais des pairs incitant les membres du GAFI à améliorer leurs systèmes anti-blanchiment. Les organismes régionaux de type GAFI ont élargi leur mandat, ou sont en passe de le faire, dans deux domaines : la lutte contre le financement du terrorisme et l'adoption des huit Recommandations Spéciales du GAFI. Il existe maintenant de tels groupes dans les Caraïbes, en Europe,⁹ en Asie/Pacifique, en Afrique orientale et australe et en Amérique du Sud.¹⁰ D'autres groupes sont en voie de création en Afrique occidentale et centrale. Parallèlement, le Groupe des organismes de supervision bancaire offshore (GOSBO) met actuellement en œuvre un plan d'action stratégique pour la période 2001-2004 afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Groupe d'action financière des Caraïbes

85. Le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), le plus ancien organisme régional de type GAFI, compte vingt-neuf États membres dans le bassin des Caraïbes.¹¹ Il a été créé à l'issue des réunions organisées à Aruba en mai 1990 et à la Jamaïque en novembre 1992. Le principal objectif du GAFIC est de faire appliquer et respecter ses dix-neuf Recommandations et les quarante Recommandations du GAFI. Le Secrétariat du GAFIC suit la mise en œuvre de la Déclaration ministérielle de Kingston au travers des activités suivantes : auto-évaluation de la mise en œuvre des Recommandations, programme permanent d'évaluation mutuelle des membres, mise à jour et publication annuelle des rapports nationaux, qui sont préparés par chaque État membre, coordination des programmes de formation et d'assistance technique et participation à ces programmes, réunions plénières organisées deux fois par an pour les représentants techniques et réunion ministérielle annuelle.

86. Un élément central des travaux du GAFIC est le mécanisme de surveillance du programme d'évaluations mutuelles. En octobre 2002, le Conseil des ministres du GAFIC, réuni aux Bahamas, a adopté les rapports d'évaluation mutuelle de Panama, de la République dominicaine, du Costa Rica, des îles Caïman, de Trinité-et-Tobago et des Bahamas. Le GAFIC a engagé sa deuxième série d'évaluations mutuelles en utilisant comme références les Recommandations du GAFIC et celles du GAFI, ainsi que les 25 critères relatifs aux pays et aux territoires non coopératifs. À l'issue des évaluations mutuelles, les membres

⁹ Pour les membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres du GAFI.

¹⁰ La liste complète des membres et observateurs des organismes régionaux de type GAFI figure sur le site web du GAFI à l'adresse suivante : http://www.fatf-gafi.org/Members_fr.htm#OBSERVERS

¹¹ Sont actuellement membres du GAFIC : Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Antilles néerlandaises, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Bermudes, îles Vierges britanniques, îles Caïman, Costa Rica, Dominique, République dominicaine, Guatemala, Grenade, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Montserrat, Nicaragua, Panama, St. Kitts-et-Nevis, Ste Lucie, St. Vincent-et-les-Grenadines, Suriname, îles Turks et Caïque, Trinité-et-Tobago et Venezuela.

du GAFIC rendent compte régulièrement à la réunion plénière du GAFIC des améliorations qu'ils ont apportées à leurs dispositifs législatifs et réglementaires de lutte contre le blanchiment.

Groupe anti-blanchiment de l'Asie-Pacifique

87. Le Groupe anti-blanchiment de l'Asie-Pacifique (GAP), institué en 1997, compte actuellement vingt-six membres¹² d'Asie du Sud, d'Asie du Sud-Est et de l'Est et du Pacifique Sud. Le GAP a poursuivi et développé ses travaux sur les typologies en étroite concertation avec le GAFI et d'autres organismes régionaux. Un cinquième atelier sur les typologies a eu lieu à Vancouver, au Canada en octobre 2002. La stratégie d'assistance et de formation technique du GAP continue d'être déployée avec l'aide d'organisations internationales et régionales. En conséquence, le Secrétariat du GAP servira chaque fois que possible de centre pour la coordination régionale de l'assistance et de la formation technique à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Le GAP, au moyen de deux groupes de travail, poursuivra également ses travaux dans les domaines des activités bancaires clandestines et de l'échange de renseignements. Le GAP tiendra sa sixième réunion annuelle vers la fin du mois d'août ou au début septembre 2003.

88. Depuis la publication du Rapport annuel 2001-2002 du GAFI, le GAP a poursuivi sa première série d'évaluations mutuelles. Des missions d'évaluation mutuelle sur place ont eu lieu en République de Corée en août 2002 et à Palau en mars 2003. De plus, le GAP a détaché deux experts des services opérationnels pour l'évaluation conduite par le FMI et la Banque mondiale au Bangladesh en octobre 2002. Les rapports relatifs à ces évaluations mutuelles et à l'évaluation du Bangladesh seront examinés par les États membres à l'occasion de la sixième réunion annuelle du GAP prévue vers la fin 2003.

MONEYVAL

89. En 2002, le Comité PC-R-EV (Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures contre le blanchiment des capitaux) a officiellement été rebaptisé « Moneyval ». Ce Comité avait été créé en septembre 1997 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe afin de conduire des exercices d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle des mesures anti-blanchiment en vigueur dans les vingt-six pays du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres du Groupe d'action financière.¹³ Moneyval est un sous-comité du Comité sur les problèmes criminels du Conseil de l'Europe (CDPC). Son mandat a par ailleurs été élargi à la question du financement du terrorisme.

90. Depuis la publication du dernier Rapport annuel du GAFI (2001-2002), Moneyval a poursuivi sa deuxième série d'évaluations mutuelles, se penchant en particulier sur l'efficacité des systèmes nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux. À cette fin et en concertation avec le GRECO (Groupe d'États contre la Corruption), il a organisé un séminaire de formation conjoint destiné aux évaluateurs, qui s'est tenu à Paphos (Chypre), en novembre 2002. Lors de sa réunion plénière de décembre 2002, le Moneyval a examiné les rapports concernant la Hongrie et Andorre. À sa réunion plénière de juin 2002, il a examiné et adopté les rapports de la deuxième série d'évaluations concernant la Slovaquie, Chypre et la République tchèque.¹⁴ Les participants à la réunion plénière de Moneyval en avril 2003 ont débattu des rapports sur Malte et la République slovaque. Moneyval s'est doté d'un mécanisme de rapports d'étape écrits qui sont présentés oralement lors de la réunion plénière par tous les pays, un an après l'adoption de leur rapport.

¹² Sont membres du GAP : Australie ; Bangladesh ; Brunei Darussalam ; États-Unis ; Hong Kong, Chine ; îles Cook ; îles Fidji ; Inde ; Japon ; Macao, Chine ; Malaisie ; Népal, Nouvelle-Zélande ; Niue ; Pakistan ; République d'Indonésie ; République de Corée ; République des îles Marshall ; République de Palau ; République des Philippines ; Samoa ; Singapour ; Sri Lanka ; Taïpeh chinois ; Thaïlande et Vanuatu.

¹³ Le Comité se compose des États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres du GAFI : Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Moldova, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, St Marin, Serbie et Monténégro, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie et Ukraine.

¹⁴ On trouvera à l'Annexe E un résumé de tous les rapports du Moneyval adoptés au titre des évaluations 2002-2003.

Le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA)

91. Le GABAOA, organisme de type GAFI regroupant quatorze pays de la région,¹⁵ a été créé lors d'une réunion des ministres et de représentants de haut niveau qui s'est tenue à Arusha en Tanzanie les 26 et 27 août 1999. Un Protocole d'accord, fondé sur l'expérience du GAFI et des autres organismes régionaux de type GAFI, a été signé. Un secrétariat permanent a été établi. Le GABAOA a tenu sa troisième réunion du Groupe de hauts fonctionnaires et ministres au Swaziland, en août 2002. Une autre réunion de ce Groupe a eu lieu à Dar es-salaam, en Tanzanie, en mars 2003. Le GABAOA a décidé d'entamer un programme d'évaluations mutuelles des systèmes anti-blanchiment de ses membres. Un atelier de formation à l'évaluation mutuelle s'est tenu à Bagamayo, en Tanzanie, en janvier 2003, qui avait pour but de former les évaluateurs des pays membres du GABAOA. Deux rapports d'évaluation mutuelle devraient être terminés d'ici août 2003, date des réunions ministérielles et du Groupe de hauts fonctionnaires et ministres du GABAO en Ouganda.

Groupe d'action financière de l'Amérique du Sud (GAFISUD)

92. Le GAFISUD, nouvel organisme régional de type GAFI, a été créé lors d'une réunion des ministres à Carthagène en Colombie, le 8 décembre 2000. En présence du Président de la Colombie et du Président du GAFI, les 9 membres du Groupe ont signé un Protocole d'accord.¹⁶ L'objet de ce protocole d'accord est de reconnaître et de mettre en œuvre les quarante Recommandations du GAFI, les huit Recommandations spéciales et toute autre Recommandation que le GAFISUD pourrait adopter à l'avenir ; il s'agissait aussi de mettre en place le GAFISUD et de le rendre opérationnel. Un secrétariat permanent est basé à Buenos Aires, en Argentine.

93. La cinquième réunion plénière du GAFISUD, ainsi qu'un Forum de représentants du secteur privé d'Amérique du Sud, a eu lieu à Montevideo, en Uruguay, en décembre 2002. Le GAFISUD a continué de mettre en œuvre son programme d'évaluations mutuelles, avec la discussion et l'approbation du rapport d'évaluation mutuelle concernant la Bolivie et la validation et la mise à jour des rapports d'évaluation mutuelle du GAFI sur l'Argentine et le Brésil. Un deuxième séminaire de formation d'évaluateurs du GAFISUD s'est tenu à Montevideo en septembre 2002.

94. En concertation avec le GAFIC, le GAFISUD a tenu sa deuxième réunion consacrée aux typologies en mars 2003, au Panama. Le Secrétariat du GAFISUD continue par ailleurs de jouer le rôle de coordinateur de l'action menée dans la région pour la formation et l'éducation anti-blanchiment.

Autres initiatives en Afrique

95. À la suite du Sommet de décembre 1999 des chefs d'État et de gouvernement de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) réunis à Lomé (Togo), il a été décidé de créer un Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment de capitaux en Afrique (GIABA). Les statuts de ce Groupe ont été approuvés à la réunion que les chefs d'État de la CEDEAO ont tenue en décembre 2000 à Bamako, au Mali. Le GIABA a provisoirement son siège à Dakar, au Sénégal. Le Secrétariat permanent n'a pas encore été désigné et aucun accord ne s'est encore dégagé sur le mécanisme de financement de ce groupe. Le GAFI est donc préoccupé par le peu de progrès accomplis par le GIABA, qui l'empêche de devenir un organisme régional de type GAFI reconnu.

96. Un Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC) a été créé en décembre 2000, à N'Djamena, au Tchad, par la Conférence des chefs d'État de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC). En octobre 2002, la Banque des États d'Afrique centrale (BEAC) a organisé un séminaire pour discuter d'un projet de réglementation visant à lutter contre le blanchiment de

¹⁵ Afrique du Sud, Botswana, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Ouganda, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

¹⁶ Sont membres du GAFISUD l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, le Chili, l'Équateur, le Pérou, le Paraguay et l'Uruguay.

capitaux et le financement du terrorisme. L'étape suivante avant l'entrée en vigueur de ce texte sera son approbation par le Conseil des Ministres de la CEMAC.

Groupe des organismes de supervision bancaire offshore

97. L'une des conditions requises pour l'adhésion au Groupe des organismes de supervision bancaire offshore (GOSBO)¹⁷ est l'existence d'un engagement politique clair à appliquer les quarante Recommandations du GAFI. Depuis juin 2001, le Groupe a mis en œuvre son plan triennal d'action stratégique de lutte contre le blanchiment de capitaux. Le GOSBO a également poursuivi son programme d'évaluations mutuelles conformément aux procédures suivies par le GAFI. Le rapport d'évaluation mutuelle concernant Gibraltar¹⁸ a été examiné et approuvé à la réunion de du GOSBO de septembre 2002.

C. COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Institutions financières internationales

98. Depuis quelques années, le GAFI renforce sa collaboration avec les institutions financières internationales (IFI). Le FMI et la Banque mondiale mettent en œuvre le Plan d'action de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme approuvé par le Comité monétaire et financier international (CMFI) en novembre 2001 et par le Comité du Développement en avril 2002. Le FMI et la Banque mondiale ont reconnu que les quarante Recommandations et les huit Recommandations spéciales constituaient les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Depuis le second semestre 2001, le GAFI travaille étroitement avec le FMI et la Banque mondiale à l'élaboration d'une méthodologie commune d'évaluation des mesures prises par les pays et territoires pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le GAFI, le FMI et la Banque mondiale ont mis la dernière main à cette méthodologie lors de la réunion plénière d'octobre 2002, au cours de laquelle il a également été convenu d'utiliser cette méthodologie – à titre expérimental pour un an – pour les prochaines évaluations mutuelles du GAFI. Le FMI et la Banque mondiale ont par ailleurs lancé un programme pilote d'évaluations (octobre 2002 à octobre 2003) qui repose sur la méthodologie commune dans le cadre de l'initiative du FMI d'évaluation des centres financiers extraterritoriaux et du Programme conjoint FMI/Banque mondiale d'évaluation du secteur financier (Financial Sector Assessment Programme, FSAP).

99. Grâce à cette méthodologie, les institutions financières internationales et le GAFI – ainsi que tout organisme régional de type GAFI qui déciderait de l'utiliser – disposeront d'une base commune d'évaluation de la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme adoptées en application des Recommandations du GAFI. Un ensemble de documents d'évaluation communs a été élaboré par le FMI et la Banque mondiale, ainsi que par le GAFI. Deux organismes régionaux de type GAFI (GAFISUD, Moneyval) et le GOSBO ont préconisé l'adoption de cette méthodologie pour leurs évaluations mutuelles futures, deux autres (le GAP et le GABAO) devant le faire sous peu. Le GAFI, plusieurs organismes régionaux de type GAFI et le Groupe Egmont ont accepté de fournir des experts indépendants de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui serviront d'évaluateurs de l'application de la loi dans le cadre des évaluations du FMI et de la Banque mondiale [modalités d'évaluation]. Le GAFI prête assistance au FMI en se chargeant du volet anti-blanchiment et lutte contre le financement du terrorisme de certains des FSAP.

100. Les évaluations conduites avec la méthodologie commune serviront par ailleurs de base à la Banque Mondiale, aux Nations Unies et aux autres organismes d'assistance technique pour mieux évaluer les besoins et fournir l'aide nécessaire aux pays et aux territoires dont il aura été constaté que leurs systèmes comportent des lacunes. Le FMI et la Banque mondiale ont institué un mécanisme de coordination de l'assistance

¹⁷ La composition du GOSBO est la suivante : Antilles néerlandaises ; Aruba ; Bahamas ; Bahreïn ; Barbade ; Bermudes ; Chypre ; Gibraltar ; Guernesey ; Hong Kong, Chine ; îles Caïman ; Île de Man ; Jersey ; Labuan ; Macao, Chine ; Maurice ; Panama ; Singapour et Vanuatu.

¹⁸ On trouvera à l'annexe F un résumé de l'évaluation mutuelle de Gibraltar.

technique fournie aux pays pour renforcer leurs systèmes économiques, financiers et juridiques au chapitre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. La Banque mondiale s'est dotée d'une base de données en matière d'assistance technique dans le domaine de la lutte contre blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, base que peuvent utiliser le GAFI, les organismes régionaux de type GAFI et les donateurs/prestataires d'assistance technique ; cette base est entrée en service en décembre 2002.

101. Enfin, lors de sa réunion plénière de février 2003, le GAFI a mis sur pied un groupe de travail sur les questions liées aux institutions financières internationales, qui contribuera notamment à coordonner le rôle du GAFI et des membres du GAFI dans le processus d'évaluation du FMI et de la Banque mondiale. Ce groupe de travail s'emploiera, avec les membres du FMI et de la Banque mondiale, à réviser la méthodologie commune (à présent que la révision des quarante Recommandations du GAFI est terminée). Il se penchera également sur la collaboration entre le FMI, la Banque mondiale et le GAFI au cours de la mise en œuvre du programme pilote.

Banque asiatique de développement

102. La Banque asiatique de développement (BAsD) compte plusieurs projets d'assistance technique dans le domaine de la lutte contre le blanchiment. Elle a par ailleurs réalisé un Guide de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui regroupe un certain nombre de textes et documents pertinents et devrait en améliorer la diffusion et l'utilisation par les responsables publics chargés de ces questions.

Banque interaméricaine de développement

103. La Banque interaméricaine de développement (BID) a entrepris un certain nombre d'activités de lutte contre le blanchiment, essentiellement en coopération avec des organisations et organismes régionaux comme l'OEA/CICAD, le GAFIC et le GAFISUD. En 2003, la BID entend axer ses efforts sur la mise en œuvre des quarante Recommandations révisées, apporter son aide aux organismes de contrôle bancaire sur le plan de la réglementation et de la surveillance des institutions financières, encourager la coopération judiciaire internationale et proposer des formations sur Internet à la prévention du blanchiment de capitaux.

Interpol

104. Depuis ces dernières années, Interpol a donné la priorité à la restructuration des services de son Secrétariat général afin de se concentrer sur de nouvelles priorités en matière de lutte contre la criminalité et d'apporter un meilleur soutien opérationnel à ses États membres. Au nombre des actions entreprises, on peut mentionner l'élaboration de nouveaux projets de lutte contre le terrorisme mondial et le financement des groupes terroristes. En particulier, Interpol a défini des domaines dans lesquels, du fait de sa position unique au sein de la communauté internationale des services opérationnels, l'Organisation peut renforcer les services qu'elle apporte à ses membres en leur donnant accès à de précieux renseignements sur les organisations terroristes et les individus soupçonnés d'activités terroristes et de soutien financier au terrorisme. Les bases de données d'Interpol sont d'ailleurs déjà utilisées en ce sens dans l'intérêt des pays membres d'Interpol. Étant donné le caractère transnational du phénomène terroriste, Interpol, en sa qualité de seule organisation policière internationale, occupe une position unique pour jouer un rôle central dans la lutte contre le terrorisme. Interpol se félicite de pouvoir nouer des relations de travail plus étroites avec les cellules anti-terrorisme et les services de renseignements criminels dans le monde entier. Interpol s'emploiera à établir des partenariats avec les cellules opérationnelles créées récemment pour combattre le terrorisme ou empêcher son financement.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

105. Le Programme mondial contre le blanchiment de l'argent est une initiative de recherche et de coopération technique mise en œuvre par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD). L'objectif est d'accroître l'efficacité de l'action internationale contre le blanchiment de capitaux en offrant des services globaux de coopération technique aux gouvernements. Ce programme est réalisé en coopération

avec d'autres organisations internationales et régionales. Le Programme coordonne également le site Internet du Réseau international d'informations sur le blanchiment de l'argent (IMoLIN) et la base de données sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (AMLID) pour le compte des Nations Unies, du GAFI, du Secrétariat du Commonwealth, du Conseil de l'Europe, d'Interpol, de l'Organisation des États américains et du Groupe anti-blanchiment de l'Asie-Pacifique.

106. En octobre 2002, l'ONUDC a lancé son Programme mondial contre le terrorisme. L'objectif d'ensemble de ce programme est de réagir rapidement et efficacement aux demandes d'aide à la lutte contre le terrorisme conformément aux priorités fixées par le Comité contre le terrorisme, y compris dans le domaine du financement du terrorisme.

Groupe Egmont

107. Depuis février 2002, le Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers (CRF) bénéficie du statut d'observateur auprès du GAFI. Depuis sa réunion annuelle de juin 2002, le Groupe Egmont¹⁹ comprend les cellules de renseignements financiers de 69 pays ou territoires. La prochaine réunion plénière du Groupe Egmont aura lieu à Sydney, en Australie, en juillet 2003. Au-delà de ses efforts administratifs internes, l'objectif principal que le Groupe Egmont s'était fixé pour 2002-2003 concernait la mise en place de CRF opérationnelles dans les pays du monde dont l'économie joue un rôle déterminant et qui ne s'en sont pas encore dotées. Le Groupe Egmont s'efforcera également d'améliorer la portée et la qualité de l'échange de renseignements.

Union européenne

108. Le 4 décembre 2001, l'Union européenne a adopté la deuxième directive anti-blanchiment modifiant la directive du Conseil de 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (91/308/CEE). Ce texte élargit très nettement l'éventail des infractions principales et étend les obligations de la directive de 1991 (en particulier pour l'identification du client et la déclaration des opérations suspectes) à toute une série d'activités et de professions non financières (y compris, dans certaines conditions, aux professions juridiques). Les États membres de l'UE devront avoir transposé la Directive dans leurs législations nationales d'ici le 15 juin 2003.

Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)

109. En 2002-2003, l'OICV a poursuivi plusieurs activités de lutte contre le blanchiment de capitaux. Un grand nombre de membres de l'OICV ont commencé à prendre des mesures en vue d'adhérer au Protocole d'accord multilatéral ayant pour objet, au niveau mondial, l'échange de renseignements et la collaboration lors de procédures d'enquête, adopté lors de la Conférence annuelle de l'OICV en mai 2002. En outre, les travaux du groupe de travail de l'OICV sur l'identification des clients et les bénéficiaires effectifs se poursuivent.

Organisation des États américains/Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (OEA/CICAD)

110. La CICAD continue de parrainer et de coordonner activement des séminaires de formation et des activités d'assistance technique portant sur les mesures anti-blanchiment. La CICAD est également membre consultatif du GAFISUD. En juillet 2001, le Groupe d'experts pour la lutte contre le blanchiment de capitaux de l'OEA/CICAD s'est réuni à Mexico et décidé que les huit Recommandations spéciales du GAFI contre le financement du terrorisme devraient être adoptées et annexées aux réglementations types de la CICAD. La deuxième série d'évaluations engagées dans le cadre du Mécanisme d'évaluation multilatéral de la CICAD, qui comprend 20 indicateurs sur le blanchiment des capitaux, s'est terminée à la fin juin 2002 et a fait l'objet d'une publication.

¹⁹ La liste complète des cellules de renseignements financiers reconnues par le Groupe Egmont figure sur le site suivant : http://www.fatf-gafi.org/pdf/EGFIUlist2002_fr.pdf

Secrétariat du Commonwealth

111. Le Secrétariat du Commonwealth continue d'appuyer et de promouvoir les travaux du GABAOA ainsi que d'organiser et de réaliser diverses actions d'assistance technique et de formation avec d'autres organisations et pays. Le Secrétariat du Commonwealth a élaboré des dispositions et directives types pour la mise en œuvre de la résolution 1373 des Nations Unies et des Recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme. Enfin, le Secrétariat du Commonwealth a également entamé la préparation de la révision de son guide intitulé « A Model of Best Practice for Combating Money Laundering in the Financial Sector » (Modèle de pratiques exemplaires pour lutter contre le blanchiment de capitaux dans le secteur financier), un processus qui prendra fin avec la révision des quarante Recommandations du GAFI.

Diverses manifestations internationales dans le domaine anti-blanchiment

112. Outre les manifestations anti-terroristes déjà évoquées et la participation régulière aux réunions d'autres organismes internationaux ou régionaux en 2002-2003, le Président du GAFI a accepté plusieurs invitations à participer à des conférences ou séminaires internationaux anti-blanchiment. En septembre 2002, il a fait un exposé sur le GAFI et la lutte anti-blanchiment lors du 20^e Symposium international sur la criminalité économique, qui a eu lieu à Cambridge, au Royaume-Uni. Le 27 juin 2002, quelques jours avant d'assumer la présidence du GAFI, il s'est adressé à un Séminaire du Conseil exécutif du FMI. Pendant cette période, le Secrétariat du GAFI a également pris part à plusieurs autres manifestations internationales, dont la Conférence sur l'évolution de la coopération internationale en matière pénale au XXI^e siècle organisée à Oxford en août 2002, la 9^e Réunion des ministres des Finances de l'APEC à Los Cabos, au Mexique en septembre 2002, la Conférence régionale sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, organisée à Bali, en Indonésie en décembre 2002, la Conférence tripartite de l'AICA sur la fraude dans l'assurance, qui s'est tenue en janvier 2003 à New Delhi, en Inde, la Conférence du Groupe de Wolfsberg en mai 2003 en Suisse ainsi qu'à plusieurs séminaires conjoints FMI/Banque mondiale consacrés à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Séminaire conjoint GAFI-Chine

113. Les 27 et 28 mars 2003, le GAFI et la Chine ont organisé à Pékin un séminaire conjoint pour évoquer les questions liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'organisation de ce séminaire reflétait la volonté du GAFI de nouer un dialogue avec la Chine dans cette lutte mondiale. Y ont participé des représentants de plusieurs pays membres du GAFI et du Secrétariat, ainsi que des représentants des co-présidents du GAP. La Chine était représentée par des délégués issus principalement du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Sécurité publique, du ministère des Finances, de la Banque populaire de Chine et de l'Administration d'État chargée du contrôle des changes.

114. Les participants à ce séminaire ont débattu des méthodes et des techniques du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, des quarante Recommandations et des huit Recommandations spéciales, des principales composantes des dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, de la procédure d'évaluation mutuelle et de la coopération internationale. Le séminaire a permis une meilleure compréhension mutuelle des problèmes en jeu et s'est traduit par un échange de vues fructueux.

D. PAYS OU TERRITOIRES NON COOPÉRATIFS ²⁰

115. Depuis 1999, le GAFI a entrepris un travail de fond sur les problèmes que posent les pays et territoires qui ne coopèrent pas à la lutte contre le blanchiment de capitaux. L'objectif de ces travaux est de mieux protéger le système financier mondial pour empêcher le contournement des mesures anti-blanchiment prises au cours des dix dernières années. Les travaux entrepris par le GAFI sur les pays ou territoires non

²⁰ Voir le Rapport du GAFI visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs, 20 juin 2003. Ce rapport est disponible sur le site web suivant : http://www.fatf-gafi.org/NCCT_fr.htm.

coopératifs sont pleinement conformes aux mesures élaborées par la communauté internationale en vue de protéger le système financier mondial contre le blanchiment de capitaux et de le rendre plus transparent.

116. Depuis plus de quatre ans, le GAFI développe cette initiative, qui vise une prévention, une détection et une répression efficaces du blanchiment de capitaux. Quatre groupes régionaux d'examen (Amériques, présidé par les États-Unis ; Asie/Pacifique, présidé par le Japon ; Europe, présidé par la France ; Afrique et Moyen-Orient, présidé par l'Italie) se réunissent périodiquement pour préparer les débats de la séance plénière qui ont trait aux pays et territoires non coopératifs (PTNC).

117. Tout au long du processus concernant les PTNC, le GAFI a agi dans un souci d'ouverture, d'équité et d'objectivité. Lorsque l'examen d'une juridiction est envisagé dans le cadre de cette initiative, la juridiction en est informée et a la possibilité de répondre aux conclusions du projet initial de rapport, puis de rencontrer des experts du GAFI lors d'une réunion consacrée à l'examen des questions non résolues.

118. Trois ans après la publication du premier examen des PTNC, cette initiative a suscité des améliorations sensibles des dispositifs anti-blanchiment dans le monde entier. Sur les 23 pays ou territoires placés sur la liste des PTNC en 2000 et 2001, il n'en reste plus que neuf. Aucun autre n'a été examiné depuis 2001. Cependant, le GAFI continue de suivre les progrès en priorité lors de chacune de ses réunions plénières et encourage les pays ou territoires à prendre d'autres mesures pour remédier aux lacunes identifiées dans le processus par des déclarations publiques.

119. Pour décider si un pays ou territoire doit être retiré de la liste, le GAFI doit d'abord s'assurer qu'il a remédié aux carences précédemment identifiées en adoptant des textes législatifs et réglementaires significatifs. Lors de l'évaluation des progrès réalisés par les PTNC, le GAFI accorde une importance particulière aux aspects pertinents du droit pénal, à la surveillance financière, à l'identification des clients, à la déclaration des opérations suspectes et à la coopération internationale. Les éventuels nouveaux textes législatifs ou réglementaires doivent non seulement avoir été adoptés, mais également être entrés en vigueur. De plus, le GAFI prend des mesures pour que les pays ou territoires concernés appliquent effectivement les changements nécessaires. Le GAFI a également élaboré un mécanisme rigoureux de surveillance afin d'assurer un effort soutenu de mise en œuvre.

120. Les membres du GAFI restent prêts à fournir une assistance technique aux pays ou territoires désignés dans le cadre de l'initiative PTNC lorsqu'ils s'efforcent d'améliorer leurs dispositifs anti-blanchiment.

121. Pour les pays ou territoires qui ont été qualifiés de non coopératifs en 2000 et en 2001 et qui n'ont pas accompli suffisamment de progrès, le GAFI a décidé de recommander l'application d'autres contre-mesures d'une manière graduelle, proportionnelle et flexible. L'objet de ces contre-mesures est d'atténuer la vulnérabilité du système financier international et d'accroître l'efficacité des mesures anti-blanchiment dans le monde entier. En promulguant des amendements législatifs en décembre 2002 qui élargissent considérablement le champ d'application de sa loi de 1995 sur le blanchiment de capitaux, le Nigeria a évité l'application de contre-mesures. En adoptant une législation adéquate en mars 2003 pour amender leur loi de 2001 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, les Philippines ont également évité l'application de contre-mesures.

122. L'Ukraine n'ayant pas promulgué de législation conforme aux normes internationales, le GAFI a recommandé l'application de contre-mesures à son encontre à partir de décembre 2002. Toutefois, au vu des vastes réformes adoptées depuis qui remédient aux principales lacunes mises en évidence, le GAFI a retiré sa demande de contre-mesures le 14 février 2003. Des contre-mesures ont été appliquées à Nauru depuis décembre 2001. Le GAFI félicite Nauru de ses récents efforts législatifs en vue d'éliminer les banques fictives offshore. Le GAFI invite Nauru à prendre les mesures complémentaires requises pour faire en sorte que ces banques fictives cessent de fonctionner et mettent un terme à leur activité bancaire.

123. Au vu des progrès accomplis au cours de l'année, la Fédération de Russie, la Dominique, Niue, les Iles Marshall, la Grenade et St.Vincent-et-les-Grenadines ont été retirés de la liste des PTNC. Tous les

travaux du GAFI consacrés aux PTNC en 2002-2003 sont exposés dans le rapport annuel spécifique mentionné ci-dessus.

IV. ÉTUDE DES TENDANCES ET DES TECHNIQUES DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME

124. L'exercice annuel du GAFI sur les typologies du blanchiment réunit des experts des services opérationnels et des autorités de surveillance des pays membres du GAFI et d'autres pays ou territoires pour l'échange d'informations sur les affaires et les opérations importantes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.²¹ C'est ainsi une occasion essentielle pour les experts des services opérationnels de mettre en évidence et d'analyser les tendances actuelles dans ces domaines et les contre-mesures efficaces. À partir des travaux précédents et des contributions des membres du GAFI, les participants à cet exercice annuel s'efforcent aussi d'étudier une série de problèmes particuliers.

125. Comprendre et décrire clairement la manière dont le système financier peut être utilisé à des fins terroristes reste une préoccupation clé du GAFI dans son travail d'examen des typologies. Cette année, l'exercice a fait suite à certaines indications selon lesquelles des organismes à but non lucratif étaient utilisés d'une manière ou d'une autre, de façon abusive, à des fins de financement du terrorisme. Les informations fournies par les délégations au GAFI et les experts participant à l'exercice de cette année confirment que le secteur des organismes à but non lucratif est vulnérable à ce genre d'abus, et plusieurs exemples présentés semblent confirmer cette observation. Les experts estiment que les organismes à but non lucratif, au vu de la diversité de leurs formes et de leurs régimes de surveillance, peuvent être utilisés par des groupes terroristes pour collecter des fonds en vue de soutenir une activité terroriste ou comme couverture pour le transfert de ces fonds. Dans nombre de cas, les organismes à but non lucratif ne sont pas totalement conscients de cette utilisation abusive.

126. L'exercice du GAFI sur les typologies est également revenu sur les systèmes informels de transfert de fonds ou de valeurs afin de déterminer s'ils pouvaient être utilisés pour déplacer des fonds destinés au financement du terrorisme. Ces systèmes, qui peuvent être complexes, coexistent avec des services financiers classiques de transferts de fonds ou les remplacent dans certains pays ou territoires ; c'est pourquoi ils sont souvent désignés sous le nom de systèmes parallèles de remise de fonds ou de systèmes bancaires souterrains, ainsi que sous des appellations spécifiquement régionales comme hawala, hundi, fei-chien ou marché noir du peso. La principale raison d'être de ces systèmes est le transfert de fonds d'origine licite d'une zone géographique vers une autre, et certains ont été créés plusieurs siècles avant les systèmes bancaires occidentaux ou classiques. Néanmoins, ils fonctionnent généralement en dehors des structures traditionnelles de réglementation financière et sont donc vulnérables à une utilisation par des terroristes ou d'autres criminels souhaitant transférer des fonds. Certains membres du GAFI ont présenté quelques exemples d'utilisation apparente de ces systèmes informels par des terroristes ou par des organisations soupçonnées de soutenir des terroristes. Des experts ont aussi présenté des exemples dans lesquels certains groupes essayaient de contourner l'obligation d'enregistrement des services informels en se transformant en organismes à but non lucratif.

127. Les travaux accomplis cette année dans le cadre du GAFI-XIV sur les typologies ont également porté sur d'autres domaines dont les principaux risques ou points faibles résident dans une utilisation potentielle à des fins de blanchiment de capitaux. Le secteur des valeurs mobilières, par exemple, est considéré depuis longtemps par certains experts du GAFI comme l'un des principaux mécanismes d'empilement de fonds provenant de sources illicites. D'après certains exemples présentés lors de l'exercice, il serait aussi possible dans certains cas d'injecter le produit d'activités criminelles dans le système financier sous forme d'espèces et par le biais de certains marchés de valeurs mobilières en infiltrant des opérateurs professionnels. Certains experts ont aussi indiqué que le postulat généralement admis dans le secteur des valeurs mobilières de quelques pays, à savoir le respect de la procédure de connaissance de la clientèle et de contrôle préalable pour les clients ou les fonds provenant d'autres parties du secteur financier, soulève un autre risque potentiel. Au moyen de quelques exemples, des experts du GAFI ont montré que les personnes

²¹ La réunion des experts du GAFI-XIV a eu lieu en novembre 2002, à Rome, en Italie, sous la présidence de M. Carlo Santini, Directeur général de l'Ufficio Italiano dei Cambi.

qui décident d'utiliser le marché des valeurs mobilières pour blanchir des capitaux bénéficient d'un avantage supplémentaire. En effet, outre le fait qu'ils peuvent effectivement servir à blanchir des capitaux, certains dispositifs utilisant les mécanismes du marché peuvent aussi permettre de dégager des bénéfices à partir de l'opération de blanchiment.

128. Les marchés de l'or, des diamants et d'autres métaux précieux ou pierres précieuses ont souvent été cités comme des domaines dans lesquels des fonds d'origine illicite pouvaient être acheminés. La grande valeur intrinsèque de ces produits, leur aptitude à conserver leur valeur quelle que soit leur forme et la facilité avec laquelle ils peuvent être convertis, de même que leur caractère compact et la facilité de leur transport, les rendent également intéressants pour les personnes qui souhaitent blanchir des capitaux. L'or et les diamants, en particulier, peuvent être utilisés comme objets de valeur à blanchir – par le biais de la contrebande ou du commerce illicite – ou comme moyen de blanchiment – par achat et vente directe. Les principales sources des fonds illicites blanchis par l'intermédiaire de ces marchés sont le trafic de stupéfiants, les activités relevant de la criminalité organisée et la contrebande (y compris des produits considérés eux-mêmes). Les experts du GAFI ont également pu présenter quelques exemples dans lesquels le commerce de l'or ou des diamants a été utilisé pour transférer des fonds ou comme simple placement pour des personnes ou des groupes liés au terrorisme.

129. Enfin, les experts du GAFI ont fait part d'autres tendances relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme par le biais de communications écrites et au cours de la réunion elle-même. Pour ce qui est des statistiques relatives aux déclarations d'opérations suspectes, les experts ont noté que les attentats du 11 septembre ont été suivis d'une augmentation très prononcée du nombre de déclarations, laquelle ne n'est pas encore ralentie dans de nombreux pays ou territoires. L'introduction de l'euro fiduciaire semble seulement avoir provoqué une augmentation du nombre de déclarations dans certains segments du secteur financier, immédiatement avant et après l'introduction de la nouvelle monnaie et seulement dans certains pays de la zone euro. Quelques exemples ont été présentés en ce qui concerne l'utilisation de l'assurance comme moyen de blanchiment de fonds issus d'activités criminelles. D'après ces exemples, il apparaît que le secteur de l'assurance présenterait la même vulnérabilité au blanchiment de capitaux que le secteur des valeurs mobilières. Ce dernier point justifierait sans doute une analyse plus approfondie dans le contexte de futurs exercices du GAFI sur les typologies.

V. AMÉLIORATION DE LA MISE EN OEUVRE DES QUARANTE RECOMMANDATIONS PAR LES MEMBRES

130. Les membres du GAFI sont fermement résolus à se soumettre à la discipline de la surveillance multilatérale et des examens par les pairs. Par conséquent, une part importante de l'action du GAFI a consisté, cette année encore, à surveiller l'application des quarante Recommandations par ses membres sur la base d'une procédure d'auto-évaluation et d'évaluations mutuelles. Cet exercice d'auto-évaluation consiste à répondre à un questionnaire détaillé et à procéder à une séance de discussion approfondie lors de la réunion plénière finale. La procédure d'évaluation mutuelle offre un mécanisme de suivi complet pour l'examen des contre-mesures mises en place dans les pays membres et de leur efficacité. L'ensemble de ces instruments permet d'obtenir les pressions mutuelles nécessaires à une bonne mise en œuvre des quarante Recommandations dans les pays membres.

A. EXERCICE D'AUTO-ÉVALUATION 2002-2003

131. Dans le cadre du GAFI, le processus d'évaluation mutuelle a été conçu comme le principal instrument de mesure des progrès accomplis par les pays membres du GAFI dans la mise en œuvre des dispositions de lutte contre le blanchiment des capitaux. C'est aussi le principal moyen d'évaluer l'efficacité des dispositifs anti-blanchiment nationaux. Toutefois, les évaluations mutuelles étant moins fréquentes, le GAFI a traditionnellement procédé à des exercices réguliers d'auto-évaluation afin de dresser un bilan annuel des progrès réalisés par ses membres dans l'application des mesures concernées. Cet exercice vise à déterminer, principalement à partir des informations fournies par chaque pays ou territoire, les mesures mises en place depuis le dernier exercice. Cet exercice représente donc une sorte d'inventaire des mesures mises en œuvre au cours d'une année donnée. Depuis la fin de la deuxième série d'évaluations mutuelles des membres

du GAFI, cela a également été la seule méthode utilisée pour suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre intégrale des Recommandations.

132. Le mécanisme d'auto-évaluation est axé sur la mise en œuvre des principales mesures d'ordre juridique, financier ou relatives à la coopération internationale, au regard des 28 Recommandations du GAFI appelant des mesures spécifiques.²² Tous les membres du GAFI ont mis en œuvre la plupart, voire la totalité, des Recommandations exigeant des mesures précises. Dans le domaine financier, les membres du GAFI ont été jugés en fonction de l'application des mesures à la fois aux banques et à quatre grandes catégories d'institutions financières non bancaires (bureaux de change, sociétés de bourse, sociétés d'assurance et sociétés de remise ou de transfert de fonds). En regroupant ces cinq types d'institutions financières en une seule catégorie, on a pu accorder plus d'attention à l'application uniforme des mesures anti-blanchiment à l'ensemble des institutions financières.

B. ÉVALUATION MUTUELLES

133. Le deuxième et principal volet du suivi de la mise en œuvre des Recommandations du GAFI réside dans le processus d'évaluation mutuelle. Chaque membre est examiné à son tour par le GAFI sur la base d'un rapport rédigé par une équipe de trois ou quatre experts choisis dans d'autres pays membres et spécialistes des questions juridiques, financières et opérationnelles. 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 efficacement le blanchiment de capitaux et de mettre en évidence les domaines dans lesquels de nouveaux progrès pourraient être nécessaires.

134. Étant donné que la troisième série d'évaluations des membres du GAFI a été reportée à l'issue de la révision des quarante Recommandations, seuls les rapports d'évaluation concernant les nouveaux membres ont été examinés au cours du GAFI-XIV (voir la Section II. A). Comme convenu lors de la réunion plénière d'octobre 2002, ces évaluations mutuelles ont été menées sur la base de la nouvelle méthodologie commune (voir la Section II. C). Avant la fin 2003, le GAFI procédera également à la deuxième évaluation mutuelle des trois pays devenus membres à part entière en juin 2000 (Argentine, Brésil et Mexique). Ces évaluations auront pour objectif de donner suite aux premières évaluations mutuelles et d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place.

135. Enfin, conjointement avec le Conseil de coopération du Golfe (CCG), le GAFI procédera à l'évaluation mutuelle de l'Arabie saoudite, également sur la base de la méthodologie commune.²³ Depuis 1999, les États membres du CCG ont consenti des efforts notables pour évaluer le niveau de mise en œuvre et d'efficacité de leurs dispositifs anti-blanchiment. Cinq membres du CCG (Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar) ont désormais été soumis à une évaluation mutuelle. Une fois que le rapport d'évaluation mutuelle concernant l'Arabie saoudite aura été discuté et approuvé, le programme d'évaluations mutuelles pour les États membres du CCG sera terminé.

CONCLUSION

136. En 2002-2003, le GAFI a fait d'importants progrès dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En mettant à jour ses quarante Recommandations pour lutter contre le blanchiment de capitaux, le GAFI a accompli l'une de ses plus importantes missions depuis l'adoption des huit Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme en octobre 2001. La fin du processus de révision des quarante Recommandations a montré que le Groupe de travail était resté ferme dans sa détermination tout en faisant preuve de souplesse dans son approche pour lutter contre le blanchiment de capitaux dont les techniques sont en constante évolution.

²² Les Recommandations appelant une action spécifique sont les Recommandations 1 à 5, 7, 8, 10 à 12, 14 à 21, 26 à 29, 32 à 34, 37, 38 et 40.

²³ Le CCG occupe une position unique, puisqu'il est membre du GAFI bien que les différents États qui en font partie ne le soient pas. Les États membres du CCG sont : l'Arabie saoudite, le Bahreïn, les Émirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar.

137. Avec l'élargissement du mandat du GAFI à la question du financement du terrorisme, le travail du GAFI a été considérablement remanié depuis la fin 2001 et des mesures importantes ont été prises. Toutefois, il reste des progrès à faire dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme. Cette tâche restera l'une des premières priorités des activités du GAFI.

138. En dépit des progrès considérables accomplis jusqu'à présent, il est absolument indispensable de poursuivre l'action au niveau international pour approfondir et élargir la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette question vitale sera abordée dans le cadre de l'examen des activités, de la structure et de la composition futures du GAFI, qui aura lieu en 2003-2004 sous la présidence de la Suède.

