



**Groupe d'action financière
sur le blanchiment de capitaux**

Financial Action Task Force
on Money Laundering

**Rapport visant à identifier
les pays ou territoires non coopératifs :
Améliorer l'efficacité, au plan mondial,
des mesures de lutte contre le blanchiment**

22 juin 2000

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

**RAPPORT VISANT À IDENTIFIER
LES PAYS OU TERRITOIRES NON COOPÉRATIFS :
AMÉLIORER L'EFFICACITÉ, AU PLAN MONDIAL,
DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT**

Introduction et rappel

1. Les quarante Recommandations édictées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) ont été conçues pour servir de norme internationale en vue de l'adoption de mesures efficaces de lutte contre le blanchiment.
2. Le GAFI procède à des examens réguliers de ses membres, afin de vérifier qu'ils respectent ces quarante Recommandations et de leur suggérer des domaines susceptibles d'améliorations. Il organise pour ce faire des exercices annuels d'auto-évaluation et des évaluations mutuelles périodiques de ses membres. Par ailleurs, le GAFI met en évidence les tendances qui se font jour dans les méthodes utilisées pour blanchir des capitaux et propose des mesures permettant de les combattre.
3. La lutte contre le blanchiment des capitaux est un processus dynamique par essence, dans la mesure où les criminels qui blanchissent de l'argent sont en permanence à la recherche de nouvelles méthodes pour exercer leurs activités illégales. En outre, le GAFI s'est rendu compte, grâce à ses exercices réguliers sur les typologies, qu'au fur et à mesure que ses membres renforçaient leurs systèmes de lutte contre le blanchiment, les criminels s'efforçaient d'exploiter les faiblesses des systèmes en vigueur dans d'autres pays afin de poursuivre leurs activités. Ainsi, afin de favoriser une mise en œuvre réellement mondiale des normes internationales de lutte contre le blanchiment, le GAFI a été chargé, dans le cadre de son actuel mandat, de promouvoir la création de groupes régionaux de lutte contre le blanchiment, dont les travaux viennent en complément de ceux du GAFI et contribuent à répandre la philosophie du Groupe d'action financière dans le monde.
4. Les gouvernements, s'ils veulent rendre le système financier international moins vulnérable au blanchiment, doivent intensifier leurs efforts pour abolir toute règle ou pratique préjudiciable qui entrave la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment. A la fin de 1998, le GAFI a lancé une grande initiative visant à identifier les principaux maillons faibles de la lutte contre le blanchiment dans les pays et territoires comptant ou non parmi ses membres.
5. C'est dans ce contexte que le GAFI a publié, le 14 février 2000, un premier rapport sur la question des pays et territoires non coopératifs dans la lutte contre le blanchiment des capitaux¹. Ce rapport, publié en février 2000, définissait vingt-cinq critères permettant d'identifier les règles et pratiques préjudiciables qui entravent la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (voir l'appendice). Ces critères s'inscrivent dans une logique de cohérence avec les quarante Recommandations du GAFI. Le rapport décrivait également une procédure devant permettre d'identifier les pays et territoires dotés de règles et pratiques susceptibles de faire obstacle au combat contre le blanchiment, et de les encourager à mettre en œuvre les normes internationales dans ce domaine. Enfin, il énonçait un ensemble de contre-mesures auxquelles les membres du GAFI pourraient recourir afin de protéger leurs économies contre les produits issus de la criminalité.

¹ Ce rapport peut être consulté sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fatf>

6. Les travaux du GAFI dans ce domaine ont pour objectif de garantir l'adoption, dans tous les centres financiers, de normes internationales destinées à prévenir, détecter et sanctionner le blanchiment de capitaux.

7. Le présent rapport a été approuvé par le GAFI lors de sa réunion plénière qui s'est tenue du 20 au 22 juin 2000. La première partie dresse une synthèse de la procédure d'examen. La deuxième partie présente brièvement les conclusions tirées de l'examen des juridictions étudiées. La troisième section met en lumière les questions qui ont été soulevées au cours de cet exercice et qui mériteraient d'être étudiées de manière plus approfondie par le GAFI. Enfin, la quatrième partie expose, dans leurs grandes lignes, les mesures qui devront être prises à l'avenir et identifie 15 pays ou territoires considérés par le GAFI comme ne coopérant pas à la lutte contre le blanchiment des capitaux.

I. La procédure d'examen

8. Lors de sa réunion plénière de février 2000, le GAFI a constitué quatre groupes d'examen régionaux (Amériques, Asie/Pacifique, Europe, Afrique et Moyen-Orient) chargés d'analyser les régimes anti-blanchiment d'un certain nombre de juridictions au regard des vingt-cinq critères déjà mentionnés. Peu après cette réunion, les juridictions concernées ont été avisées des travaux prévus par le GAFI.

9. Les examens ont consisté notamment à recueillir toutes les informations pertinentes, notamment les législations ou réglementations, ainsi que tout rapport d'évaluation mutuelle, rapport d'étape ou auto-évaluation, le cas échéant. Ces informations ont ensuite été analysées au regard des vingt-cinq critères, puis un projet de rapport a été rédigé et envoyé pour commentaires aux juridictions concernées. Dans certains cas, les juridictions ont été invitées à répondre à des questions spécifiques, de manière à fournir des informations et précisions complémentaires. Chaque juridiction examinée a envoyé ses commentaires sur le projet de rapport la concernant. Ces commentaires, ainsi que les projets de rapports eux-mêmes, ont été examinés par le GAFI avec les pays et territoires concernés au cours d'une série de rencontres qui ont eu lieu à la fin du mois de mai et au début du mois de juin 2000. Ensuite, les projets de rapports ont été examinés lors de la réunion Plénière du GAFI. Les conclusions sont exposées ci-dessous.

II. Synthèse de l'examen des différents pays et territoires

10. La présente section contient les synthèses des examens réalisés par le GAFI sur un premier groupe de pays ou territoires. Ceux qui sont signalés par un astérisque sont considérés comme non coopératifs par le GAFI. (La mention précisant que certains pays ou territoires "répondent à des critères" signifie que les examens ont montré qu'ils étaient dotés de règles ou de pratiques préjudiciables).

Antigua et Barbuda

11. Les autorités d'Antigua et Barbuda ont obtenu des résultats impressionnants, en particulier depuis 1999, dans la révision de leur cadre de lutte contre le blanchiment conformément aux quarante Recommandations du GAFI. Toutefois, certaines lacunes

persistent dans l'identification des propriétaires effectifs. Celles-ci pourraient être corrigées grâce à une modification de la réglementation concernant les obligations d'identification des clients et à une amélioration des procédures d'enregistrement.

Bahamas *

12. Le Commonwealth des Bahamas répond aux critères 12 à 16, 18, 21, 22, 23 et 25 et, partiellement, aux critères 5, 10, 11 et 20. Bien que ce pays se soit doté d'une vaste législation anti-blanchiment, celle-ci présente de graves lacunes. En particulier, on ne dispose d'aucune information sur les propriétaires effectifs des fiducies et sociétés d'affaires internationales (« International Business Companies »), qui sont autorisées à émettre des actions au porteur. Les règles d'identification sont également sérieusement battues en brèche, dans la mesure où certains intermédiaires peuvent se prévaloir de leur code de déontologie pour refuser de révéler l'identité de leurs clients. La coopération internationale est entachée de retards importants et de réponses restreintes aux demandes d'assistance, et il n'existe aucune possibilité de coopération en dehors des voies judiciaires.

13. Cette juridiction, qui est membre du GAFI des Caraïbes (GAFIC), a fait connaître au cours de la procédure d'examen sa volonté de suivre les recommandations contenues dans l'évaluation mutuelle du GAFI réalisée en 1997. A l'heure actuelle, le processus législatif prévoit plusieurs projets de lois qui sont en cours de discussion et qui devraient permettre de remédier aux défaillances ainsi identifiées.

Belize

14. Depuis qu'il a institué une infraction de blanchiment des capitaux en 1996, le Belize s'est efforcé, d'une manière générale, de se doter de lois et de réglementations visant à favoriser un régime satisfaisant de lutte contre le blanchiment. Certaines lacunes persistent toutefois dans le domaine des sociétés d'affaires internationales, en particulier en ce qui concerne l'identification des propriétaires réels et la vérification d'informations qui pourraient se révéler utiles pour mettre son secteur financier extraterritorial à l'abri d'une exploitation abusive de nature criminelle.

Bermudes

15. Les Bermudes semblent posséder un système efficace de réglementation et de surveillance des institutions financières qui existent sur son territoire, ainsi qu'un régime obligatoire efficient qui permet de détecter, de contrôler et de sanctionner les manquements à l'obligation de déclaration des opérations suspectes ou inhabituelles. Cela étant, les institutions financières n'y sont pas tenues d'identifier les propriétaires effectifs de toutes les sociétés pour lesquelles elles effectuent des transactions.

Îles Vierges Britanniques

16. Les Îles Vierges Britanniques (IVB) se sont engagées à mettre en place une législation et des mesures réglementaires strictes pour lutter contre le blanchiment de capitaux.

17. Les IVB autorisent certains intermédiaires et personnes physiques, qui sont soumis aux mêmes normes et à la même surveillance anti-blanchiment que les institutions financières, à apporter des affaires à des banques ou institutions financières, à la condition

que ces apporteurs d'affaires vérifient eux-mêmes l'identité des clients. Par ailleurs, les IVB autorisent certaines institutions établies dans certains pays étrangers et soumises à des systèmes équivalents de lutte contre le blanchiment à jouer ainsi le rôle d'apporteurs d'affaires, sans procéder séparément à une vérification de l'identité des clients. Les banques et institutions financières sont uniquement tenues de connaître le nom des clients, mais non de procéder à une vérification distincte de leur identité. On peut se demander si un tel système est bien conforme aux Recommandations du GAFI et s'il permet d'effectuer des vérifications suffisamment rigoureuses de l'identité des clients des banques et institutions financières, en particulier dans les cas où l'apporteur d'affaire n'est pas lui-même une institution financière.

18. Les IVB sont également le siège d'un certain nombre de sociétés d'affaires internationales dont la création par des intermédiaires est soumise à des obligations d'identification moins nombreuses que celles qui s'appliquent au secteur des entreprises dans son ensemble.

19. Le GAFI a décidé d'examiner ces deux questions et aura besoin, dans ce cadre, de discuter avec les autorités des IVB.

Îles Caïmans *

20. Les Îles Caïmans répondent aux critères 1, 5, 6, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 23 et, partiellement, aux critères 2, 3, 7 et 12. Il n'y existe aucune obligation juridique d'identification des clients et de tenue de livres comptables. En admettant même qu'en l'absence d'obligation contraignante, les institutions financières doivent identifier leur clientèle, les autorités de surveillance ne peuvent de toute façon pas, aux termes de la loi, accéder facilement aux renseignements portant sur l'identité des clients. En outre, les autorités de surveillance se fient de manière trop importante à l'évaluation de la direction des succursales des banques effectuée par les autorités de surveillance du pays d'origine des établissements concernés.

21. Les Îles Caïmans ont certes institué une infraction du blanchiment de tous les produits de délits graves et leur système *encourage* la déclaration des opérations suspectes (en garantissant aux personnes déclarantes que leur responsabilité pénale ne pourra être engagée), mais il manque à ce pays un régime *obligatoire* de déclaration des opérations suspectes. En outre, une très large catégorie de sociétés de gestion (y compris celles qui proposent les services d'actionnaires prête-noms pour constituer une société ou détenir le capital émis d'une société) n'est soumise à aucune réglementation.

22. Dans le même temps, le GAFI note que les Îles Caïmans ont joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de programmes de lutte contre le blanchiment dans toute la région des Caraïbes. Elles ont occupé la présidence du GAFIC et fourni une assistance considérable aux Etats voisins de la région. Elles ont fait preuve de coopération dans des domaines relevant de l'application du droit pénal et découvert plusieurs affaires graves de fraude et de blanchiment de capitaux qui auraient autrement échappé aux autorités des Etats membres du GAFI. En outre, elles ont fermé plusieurs institutions financières en raison de préoccupations touchant à des questions de blanchiment.

Îles Cook *

23. Les Îles Cook répondent aux critères 1, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 14, 18, 19, 21, 22, 23 et 25. En particulier, les pouvoirs publics ne disposent d'aucune information pertinente sur les quelque 1 200 sociétés internationales enregistrées sur leur territoires. Le pays a également donné un agrément à sept banques extraterritoriales qui peuvent recueillir des dépôts du public, mais ne sont pas tenues d'identifier leurs clients ni de tenir des livres comptables. Des dispositions excessives en matière de confidentialité empêchent la divulgation de tout renseignement approprié sur ces sociétés internationales ainsi que sur les dossiers bancaires.

24. Au cours de la procédure d'examen par le GAFI, le gouvernement a fait connaître son intention de soumettre au Parlement, avant octobre 2000, deux projets de loi qui auraient pour effet d'incriminer le blanchiment de capitaux et d'instituer un système de déclaration des opérations suspectes auprès d'un service de renseignements financiers. Cela étant, les autorités ont indiqué que ces projets de loi ne prévoiraient sans doute pas d'obligation d'identification des clients et n'allégeraient pas les dispositions excessives en matière de confidentialité.

Chypre

25. Chypre s'est doté d'un solide arsenal de lutte contre le blanchiment. L'examen a toutefois mis en lumière un problème spécifique concernant l'identification des clients pour les fiducies. Le GAFI salue l'intention de Chypre de soumettre les avocats et les comptables à une surveillance lorsqu'ils s'engageront dans des activités financières.

Dominique *

26. La Dominique répond aux critères 4, 5, 7, 10 à 17, 19, 23 et 25. Sa législation relative aux produits issus de la criminalité est dépassée, dépourvue de nombre des dispositions que l'on est en droit d'attendre aujourd'hui, et sa législation sur les services financiers est très mitigée. En outre, certaines dispositions de la loi sur les sociétés créent des obstacles supplémentaires à l'identification des actionnaires. Le secteur extraterritorial de la Dominique est très peu réglementé, même s'il est entendu que la responsabilité de cette réglementation doit être transférée à la Banque centrale des Caraïbes orientales. Comme les autorités dominicaines n'ont pas participé à l'examen, le GAFI attend l'analyse, par le GAFIC, de l'évaluation de la Dominique, qui est prévue pour octobre.

Gibraltar, Guernesey, Île de Man et Jersey

27. Ces juridictions possèdent des systèmes assez complets de lutte contre le blanchiment des capitaux. Gibraltar, Guernesey, l'Île de Man et Jersey ont mis en place un système de déclaration des opérations suspectes. Lorsque l'activité criminelle sous-jacente est le trafic de drogue ou le terrorisme, l'obligation de déclaration est directe. Lorsque l'activité criminelle sous-jacente est une autre infraction principale, la déclaration est une obligation "indirecte" : faute de déclaration, on s'expose à une accusation de blanchiment, et le fait de procéder à cette déclaration permet donc de se défendre contre une telle accusation. Au cours de la procédure d'examen, on s'est demandé si une telle "obligation de déclaration indirecte" était satisfaisante et conforme aux Recommandations du GAFI, ou bien si l'obligation ne devrait pas plutôt être directe pour toutes les infractions principales. Le GAFI est convenu de se pencher sur cette question et devra, à la suite de cet examen, évoquer de manière plus

approfondie avec les autorités la validité du système de déclaration des opérations suspectes dans les juridictions concernées.

28. Gibraltar, Guernesey, l'Île de Man et Jersey autorisent certains intermédiaires et certaines personnes physiques, qui sont soumis aux mêmes normes et procédures de surveillance anti-blanchiment que les institutions financières, à apporter des affaires à des banques et institutions financières, étant entendu que les apporteurs d'affaires vérifient eux-mêmes l'identité des clients. En outre, ces juridictions autorisent certaines institutions établies dans certains pays étrangers, sous réserve qu'elles relèvent de systèmes équivalents de lutte contre le blanchiment, à jouer le rôle d'apporteur d'affaires sans procéder séparément à une vérification de l'identité des clients. Les banques et institutions financières de Guernesey, Jersey et l'Île de Man sont uniquement tenues de connaître le nom du client, mais non d'en vérifier séparément l'identité. On peut se demander si un tel système est conforme aux Recommandations du GAFI et s'il permet des vérifications suffisamment rigoureuses de l'identité des clients des banques et des institutions financières, en particulier dans les cas où l'apporteur d'affaires n'est pas lui-même une institution financière. Guernesey, Gibraltar et Jersey ont décidé de limiter la liste des pays autorisés à apporter des affaires à des banques établies sur leurs territoires sans être tenues de vérifier séparément l'identité des clients à ceux qui respectent les normes de lutte contre le blanchiment édictées par le GAFI. Le GAFI est convenu de se pencher sur cette question et devra, à la suite de cet examen, évoquer de manière plus approfondie avec les autorités la validité du système des apporteurs d'affaires dans les juridictions concernées.

29. L'absence de système strict permettant de faire appliquer les nouvelles règles en matière d'identification des clients pour les comptes ouverts avant leur entrée en vigueur constitue également un motif de préoccupation. Les nouvelles règles en matière de vérification de l'identité des clients ont été introduites à Gibraltar en 1995, à Guernesey en 1999, à l'Île de Man en 1998 et à Jersey en 1999.

Israël *

30. Israël répond aux critères 10, 11, 19, 22 et 25 et, partiellement, au critère 6. Du fait de l'absence de législation anti-blanchiment, Israël ne respecte pas les normes du GAFI en ce qui concerne la déclaration obligatoire des opérations suspectes, l'incrimination du blanchiment des produits de délits graves et la constitution d'un service de renseignements financiers. La législation d'Israël est par ailleurs partiellement déficiente dans le domaine de la conservation des documents, dans la mesure où cette obligation ne s'applique pas à toutes les transactions. En revanche, Israël répond déjà aux normes du GAFI en ce qui concerne la réglementation des institutions financières, les procédures d'agrément et de surveillance des sociétés exerçant des activités bancaires et la coopération internationale aux enquêtes à caractère réglementaire. La réglementation bancaire israélienne traite de la question de l'identification des clients.

31. Le gouvernement d'Israël envisage depuis presque une dizaine d'année d'adopter une loi anti-blanchiment. Un projet final devrait être soumis à un Comité de la Knesset d'ici la fin de juin 2000, puis présenté à la Knesset en première et deuxième lecture avant de faire l'objet d'un vote. Les autorités israéliennes tablent sur une adoption pour la fin de juillet 2000. Cette législation anti-blanchiment vise à combler la plupart des lacunes existant dans le pays en la matière et à pallier les défaillances du système juridique israélien qui donne toute liberté de mouvement aux blanchisseurs d'argent sale. Cela étant, à moins que la législation soit

modifiée de manière à prévoir des échanges avec les services administratifs de renseignements financiers étrangers, son adoption n'empêchera pas Israël de répondre partiellement au critère 15. Le Ministère israélien de la Justice a déjà établi un plan en vue de la constitution d'un service de renseignements financiers de façon à ce que celui-ci puisse devenir opérationnel dès que la loi sera adoptée.

Liban *

32. Le Liban répond aux critères 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 24 et 25. En particulier, le secret bancaire très strict qui y règne affecte l'accès aux renseignements recherchés par les autorités administratives et les instances chargées de procéder à des enquêtes. La coopération internationale est également médiocre.

33. Une banque libanaise peut, sans qu'il y ait violation des termes du contrat, interrompre des relations existantes avec un client en cas d'anomalie dans les procédures d'identification de la clientèle ou de doute sur l'identité réelle d'un client, mais il n'existe aucune obligation spécifique de déclaration dans de tels cas.

34. En outre, il semble qu'il n'existe aucune entité bien structurée chargée d'assurer les fonctions de service de renseignements financiers, même si au cours de la procédure d'examen par le GAFI, le Liban a fait savoir qu'il avait constitué un comité conjoint composé de membres de la Banque centrale, du ministère des Finances et de l'Association des banques du Liban.

Liechtenstein *

35. Bien que la situation se soit récemment améliorée de manière sensible, le Liechtenstein répond actuellement aux critères 1, 5 (partiellement), 10, 13 (partiellement), 15, 16, 17, 18, 20, 21 et 23. Le système de déclaration des opérations suspectes y reste mal adapté, il n'existe aucune loi satisfaisante pour l'échange de renseignements sur les enquêtes en matière de blanchiment et pour coopérer avec les autorités étrangères dans les affaires de poursuites, et les ressources consacrées à la lutte contre le blanchiment sont insuffisantes.

36. Au cours de l'examen du GAFI, les autorités du Liechtenstein ont fait état de mesures déjà adoptées pour améliorer l'efficacité de leurs activités de lutte contre le blanchiment. Des lois ont été soumises au Parlement pour régir les questions de diligence et d'assistance mutuelle et pour accroître encore les ressources consacrées à la lutte contre le blanchiment, notamment avec la constitution d'un service de renseignements financiers distinct de l'Autorité chargée des services financiers. Cette législation devrait normalement être adoptée d'ici septembre 2000. Il est également prévu qu'un plus grand nombre de juges soient affectés aux affaires de blanchiment de capitaux.

37. Le GAFI soutient fermement ces mesures et presse le Liechtenstein de les adopter au plus vite. En effet, elles permettraient de rectifier la plupart des lacunes qui ont été identifiées. Le GAFI invite également les autorités du Liechtenstein à étudier si d'autres mesures sont nécessaires pour obliger les banques à obtenir davantage de renseignements sur les clients présentés par des avocats ou administrateurs de fonds, et pour encourager les banques à déclarer les opérations suspectes.

Malte

38. L'examen réalisé par le GAFI n'a fait apparaître qu'une source de préoccupation majeure dans un environnement anti-blanchiment par ailleurs assez complet : celle-ci concerne le système maltais de sociétés prête-noms, qui constitue un obstacle à l'identification des propriétaires effectifs des sociétés extraterritoriales et territoriales, même si ces sociétés prête-noms sont agréées et réglementées par le Centre des services financiers de Malte. Le GAFI invite expressément Malte à accélérer la suppression de ce système de prête-noms.

Îles Marshall *

39. Les Îles Marshall répondent aux critères 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 19, 23 et 25 et, de manière indirecte, aux critères 15, 16 et 17. Ce pays n'a adopté aucune réglementation de base en matière de lutte contre le blanchiment, notamment en ce qui concerne l'incrimination du blanchiment de capitaux, l'identification des clients ou encore le système de déclaration des opérations suspectes. La taille du secteur financier y est limité : les Îles Marshall ne comptent que trois banques locales et aucune banque extraterritoriale, mais quelque 3 000 sociétés d'affaires internationales y sont enregistrées. Les informations relatives à ces sociétés internationales sont protégées par des dispositions de confidentialité excessives et ne sont pas accessibles aux institutions financières.

40. Au cours de la procédure d'examen par le GAFI, le gouvernement a fait savoir que d'ici la fin du mois d'octobre 2000, il soumettrait un projet de loi anti-blanchiment qui introduirait l'incrimination du blanchiment et mettrait en place des systèmes d'identification des clients, de conservation des documents et de déclaration des opérations suspectes.

Maurice

40. Maurice possède un arsenal législatif qui régit le secteur des services financiers locaux et extraterritoriaux. Certaines caractéristiques préoccupantes ont été relevées en ce qui concerne l'identité des administrateurs et propriétaires réels des fiducies extraterritoriales, mais la loi sur la criminalité économique et la lutte contre le blanchiment adoptée le 13 juin 2000 renforce la législation existante en matière de prévention du blanchiment et de lutte contre ce phénomène.

Monaco

42. Le système monégasque de lutte contre le blanchiment est relativement complet, mais les difficultés rencontrées avec Monaco dans les enquêtes internationales sur les délits graves semblent être également liées à des affaires fiscales. En outre, le service de renseignements financiers monégasque, le SICCFIN (Service d'information et de contrôle sur les circuits financiers), souffre d'un sérieux manque de ressources. Les autorités de la Principauté ont déclaré qu'elles affecteraient des ressources supplémentaires au SICCFIN.

Nauru *

43. La République de Nauru répond aux critères 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 19, 23, 24 et 25. Elle n'a adopté aucune des réglementations anti-blanchiment de base, notamment en ce qui concerne l'incrimination du blanchiment de capitaux, l'identification

des clients et la déclaration des opérations suspectes. Elle a donné un agrément à environ 400 banques extraterritoriales qui ne peuvent accepter de dépôts du public, mais dont la surveillance est médiocre. Des dispositions de confidentialité excessives empêchent la divulgation d'informations pertinentes sur ces banques extraterritoriales et sur les sociétés internationales.

44. En réponse à l'allégation selon laquelle un nombre important de "banques extraterritoriales" tireraient leurs ressources de fonds d'origine illégale provenant de Russie, le gouvernement a renforcé sa surveillance sur ces établissements. Au cours de la procédure d'examen par le GAFI, Nauru a fait part de son intention d'envisager des réformes qui introduiraient notamment une obligation d'identification des clients et de conservation des documents.

Niue *

45. Niue répond aux critères 1, 2, 3, 4, 5, 10, 11, 12, 14, 15 et 25. Bien que Niue ait adopté des lois portant sur le blanchiment de capitaux et la coopération internationale, la législation présente un certain nombre de lacunes, en particulier en ce qui concerne les obligations d'identification des clients. Niue a donné son agrément à cinq banques extraterritoriales et enregistré quelque 5 000 sociétés d'affaires internationales, mais il existe des doutes sérieux quant à la structure et à l'efficacité du régime réglementaire qui s'applique à ces institutions. En outre, la volonté de Niue de coopérer dans les enquêtes sur des affaires blanchiment n'a pas été testée dans la pratique.

46. Au cours de la procédure d'examen par le GAFI, les autorités ont admis l'existence de certaines de ces lacunes, mais n'ont fait part d'aucune initiative concrète pour réformer le système.

Panama *

47. Le Panama répond aux critères 7, 8, 13, 15, 16, 17, 18 et 19 et en partie au critère 10. Il n'a pas encore institué d'infraction pénale pour le blanchiment des produits issus de délits autres que le trafic de stupéfiants. Son mécanisme de transmission aux autorités compétentes des déclarations d'opérations suspectes est peu courant et, qui plus est, inefficace. Son service de renseignements financiers n'est pas en mesure d'échanger des renseignements avec les services homologues. En outre, son droit civil contient certaines dispositions désuètes qui empêchent l'identification des bénéficiaires effectifs des fiducies.

48. Le Panama est toutefois un membre actif du GAFIC et, grâce à ses travaux au sein de cette instance, il a apporté ces dernières années un certain nombre d'améliorations substantielles à son régime. Il est d'ailleurs significatif que le Président du Panama ait, en liaison avec l'organisation cette année, dans son pays, de la réunion plénière du Groupe Egmont des services de renseignements financiers, engagé son administration à mettre en œuvre toute une série d'améliorations de son régime de lutte contre le blanchiment.

Philippines *

49. Les Philippines répondent aux critères 1, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 14, 19, 23 et 25. Ce pays ne possède aucune réglementation de base en matière de lutte contre le blanchiment, par exemple en ce qui concerne l'identification des clients ou la conservation des documents. Les

dossiers bancaires sont protégés par un secret excessif. Il n'y existe aucune législation spécifique incriminant le blanchiment de capitaux en soit. En outre, il n'existe pas de système de déclaration des opérations suspectes.

50. Au cours des dernières années, les pouvoirs publics se sont efforcés, en vain, de faire adopter par le Congrès plusieurs projets de lois anti-blanchiment. Il est urgent que le gouvernement des Philippines fasse passer un projet de loi anti-blanchiment au cours de l'actuelle session parlementaire (juin 2000 à mai 2001) afin d'incriminer le blanchiment de capitaux, d'imposer une obligation d'identification des clients et de la conservation des documents, d'introduire un système de déclaration des opérations suspectes et d'alléger les dispositions en matière de secret bancaire.

Russie *

51. La Russie répond aux critères 1, 4, 5, 10, 11, 17, 21, 23, 24 et 25 et, partiellement, au critère 6. La Fédération doit certes faire face à de nombreux obstacles pour répondre aux normes internationales en matière de prévention, de détection et de poursuite du blanchiment, mais actuellement, l'obstacle le plus grave à l'amélioration de son régime concernant le blanchiment tient à l'absence d'une législation complète en la matière et de règlements d'application conformes aux normes internationales. En particulier, quatre éléments font défaut à la Russie : des obligations complètes en matière d'identification des clients ; un système de déclaration des opérations suspectes ; un service de renseignements financiers totalement opérationnel disposant de ressources adéquates ; enfin, des procédures efficaces et opportunes permettant de fournir des preuves afin de collaborer à des poursuites étrangères dans des affaires de blanchiment.

52. La Russie doit relever un défi unique en son genre pour lutter contre le blanchiment alors qu'elle poursuit sa transition vers une économie de marché. La poursuite d'une fuite de capitaux à grande échelle, le sous-développement des institutions de marché et l'absence de ressources budgétaires se liguent pour rendre plus difficile le combat contre le blanchiment.

53. Les autorités de Russie déclarent qu'elles ont la volonté de mettre en œuvre les quarante Recommandations du GAFI et de se montrer « coopératives » en ce qui concerne les 25 critères. A cet égard, elles travaillent avec la Douma au sein d'une Commission trilatérale afin d'essayer de parvenir à un accord et de faire passer une législation complète sur le blanchiment en juillet 2000. Le GAFI a été avisé que la nouvelle loi contiendra des dispositions prévoyant la création d'un régime obligatoire de déclaration des opérations suspectes auprès du « Centre inter-agences pour la lutte contre la légitimation (le blanchiment) des produits d'origine illicite ».

54. Ce Centre inter-agences, institué à la mi-1999, a le potentiel de devenir un service de renseignements financiers totalement opérationnel, mais ne pourra pas être véritablement efficace tant qu'il n'existera pas de système de déclaration des opérations suspectes susceptibles de produire les déclarations sur lesquelles il pourra travailler. Par ailleurs, la Russie doit également adopter la réglementation de mise en œuvre nécessaire pour faire appliquer les dispositions de la nouvelle loi.

55. Les efforts déployés par la Russie ne seront couronnés de succès que si un soutien est apporté au plus haut niveau au combat contre le blanchiment, si les agences chargées d'exercer les responsabilités de la lutte contre le blanchiment se voient attribuer des pouvoirs

clairement définis et si des ressources adéquates sont affectées à l'exercice des missions assignées à ces agences.

Samoa

56. Les Samoa ont adopté le 5 juin 2000 une loi sur la prévention du blanchiment de capitaux. L'adoption de cette loi a eu pour effet d'incriminer le blanchiment des capitaux, d'obliger les institutions financières ainsi que les fiducies à identifier leurs clients, à conserver les documents et à instituer un système de déclaration des opérations suspectes et un service de renseignements financiers. Ces mesures ont permis de corriger un certain nombre de défaillances du système, mais d'autres subsistent qui nécessiteront des mesures supplémentaires. Le GAFI presse le gouvernement des Samoa de faire appliquer complètement la loi ainsi adoptée et de renforcer la procédure d'agrément des banques.

Saint-Christophe-et-Niévès *

57. La Fédération de Saint-Christophe-et-Niévès répond aux critères 1 à 13, 15 à 19, 23 et 25. Le blanchiment de capitaux n'y est un délit que s'il est lié au trafic de stupéfiants. Il n'y existe pas d'obligation de déclaration des opérations suspectes. La plupart des autres lacunes concernent Niévès, qui constitue le seul centre financier important de la Fédération. Le secteur extraterritorial n'y est absolument pas supervisé, et il n'existe aucune obligation permettant de garantir que les institutions financières suivent des procédures et des pratiques pour prévenir le blanchiment. Les non-résidents de Niévès sont autorisés par la loi à détenir et à exploiter une banque extraterritoriale sans aucune obligation d'identification. Des lois très strictes de secret bancaire empêchent l'accès aux renseignements sur les titulaires de comptes dans les banques extraterritoriales, apparemment même dans le cadre de certaines affaires criminelles. Les dispositions du droit des sociétés constituent des obstacles supplémentaires à l'identification des clients et à la coopération internationale : des sociétés anonymes peuvent être créées sans que leurs propriétaires soient enregistrés et il ne peut y avoir aucune entraide juridique ou coopération judiciaire internationale (nonobstant tout traité ou convention) en cas d'action juridique à l'encontre d'une fiducie internationale, ou du fiduciaire, fidéicommissaire, tuteur ou bénéficiaire d'une telle fiducie.

Sainte-Lucie

58. Bien que Sainte-Lucie ait adopté au début de cette année une nouvelle législation relativement complète en matière de blanchiment, il semble que ce pays n'ait pas organisé son régime de réglementation des services financiers extraterritoriaux de manière à empêcher les conflits d'intérêts avec le secteur privé en ce qui concerne les prises de décisions et l'exercice des activités. Ces conflits d'intérêts ont le potentiel de saper le système de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il semblerait également que l'organisme chargé de la réglementation ne possède pas les ressources humaines suffisantes pour superviser le secteur des services financiers extraterritoriaux, qui connaît un développement rapide. Le GAFI presse Sainte-Lucie de pallier ces défaillances et suivra tout progrès réalisé en la matière.

Saint-Vincent-et-les-Grenadines *

59. Saint-Vincent-et-les-Grenadines répond aux critères 1 à 6, 10 à 13, 15, 16 et (en partie) 18 et 22 à 25. Il n'y existe aucune réglementation ou ligne directrice concernant les institutions financières extraterritoriales et, en conséquence, aucune obligation ou procédure

d'identification des clients et de conservation des documents. Les ressources consacrées à la surveillance sont extrêmement limitées. Les obligations des institutions financières en matière d'agrément et d'enregistrement sont rudimentaires. Aucun mécanisme n'a été prévu pour rendre obligatoire la déclaration des opérations suspectes. Les dispositions de la législation sur les sociétés d'affaires internationales et les fiducies créent des obstacles supplémentaires, et la loi interdit à l'Autorité chargée du secteur financier extraterritorial de fournir une coopération internationale lorsque cela concerne des informations portant sur une demande d'agrément, les affaires du titulaire d'un agrément ou l'identité ou les affaires du client d'un titulaire d'agrément. L'assistance judiciaire internationale est indûment limitée aux situations dans lesquelles une action a été engagée à l'encontre d'un défendeur identifié dans une juridiction étrangère.

III. Problèmes soulevant des préoccupations spécifiques aux fins de la lutte contre le blanchiment

60. La procédure d'examen a fait apparaître dans plusieurs pays ou territoires (cités ci-avant) un certain nombre de problèmes qui soulèvent des questions d'interprétation. Ces problèmes sont les suivants :

- (i) La pratique, dans certains pays ou territoires, d'une « obligation indirecte » de déclaration des opérations suspectes liées à certaines infractions pénales, lorsque le fait de faire une déclaration permet de se protéger contre une accusation de blanchiment, au lieu que l'obligation de faire une déclaration soit directe.
- (ii) La pratique consistant, dans certains pays ou territoires, à autoriser des intermédiaires à apporter des affaires à des banques ou institutions financières, l'obligation de vérification de l'identité des clients incombant alors à l'apporteur d'affaires et non à la banque.
- (iii) Les difficultés à établir les propriétaires effectifs de certaines structures juridiques, notamment les sociétés qui émettent des actions au porteur et les fiducies.
- (iv) L'existence et le développement des sociétés d'affaires internationales (« International Business Companies »), qui peuvent être constituées par des intermédiaires et sont soumises à des obligations de vérification et de publication d'informations moins contraignantes que celles qui s'appliquent au secteur des entreprises dans son ensemble.
- (v) L'absence d'un programme strict d'application des nouvelles règles d'identification des clients pour les comptes ouverts avant leur entrée en vigueur.

61. Le GAFI estime que ces problèmes de nature générale appellent des éclaircissements supplémentaires. A la lumière de ces constatations, le GAFI engagera un dialogue avec les pays et territoires concernés afin d'examiner ce qu'elles impliquent pour eux, notamment la possibilité de modifier leurs lois ou pratiques.

IV. Conclusion et perspectives

62. Le GAFI a examiné les rapports dont une synthèse a été présentée ci-dessus et confirme qu'il existe une grande variété de situations, tant dans le caractère de la menace constituée par certains pays ou territoires en matière de blanchiment que dans l'état d'avancement des efforts déployés pour mettre en œuvre des contrôles visant à lutter contre ce phénomène.

63. Ces travaux du GAFI sont particulièrement encourageants. La plupart des pays ou territoires concernés ont participé aux examens de manière active et constructive. L'examen de ces juridictions au regard des 25 critères a permis de mettre en lumière et, partant, de stimuler nombre d'efforts déployés par les pouvoirs publics pour améliorer les systèmes en vigueur. De nombreux pays ou territoires ont fait savoir qu'ils allaient à brève échéance soumettre des projets de lois anti-blanchiment à leurs organes législatifs et qu'ils concluraient des accords internationaux afin d'échanger des renseignements sur des affaires de blanchiment entre autorités compétentes. Certains d'entre eux ont déjà adopté une législation de lutte contre le blanchiment.

64. Néanmoins, de graves problèmes systémiques ont été identifiés dans les pays ou territoires suivants :

Bahamas
Îles Caïmans
Îles Cook
Dominique
Israël
Liban
Liechtenstein
Îles Marshall
Nauru
Niue
Panama
Philippines
Russie
Saint-Christophe-et-Niévès
Saint-Vincent-et-les-Grenadines

65. Ces juridictions sont instamment priées d'adopter aussi rapidement que possible des mesures visant à améliorer leurs règles et pratiques de manière à pallier les défaillances identifiées au cours des examens. En attendant l'adoption et la mise en œuvre des mesures appropriées, qu'elles soient législatives ou autres, et conformément à la Recommandation 21, le GAFI recommande que les institutions financières portent une attention particulière aux relations d'affaires et transactions avec des personnes, y compris des sociétés et institutions financières, issues des « pays et territoires non coopératifs » cités au paragraphe 64 et, ce faisant, qu'elles tiennent compte des problèmes soulevés dans les synthèses concernant ces pays ou territoires qui figurent dans la partie II du présent rapport.

66. Le GAFI et ses membres poursuivront le dialogue avec ces juridictions. Les membres du GAFI sont également prêts à fournir une assistance technique, le cas échéant, pour les aider à concevoir et à mettre en œuvre leurs systèmes de lutte contre le blanchiment.

67. En revanche, si les pays ou territoires identifiés comme non coopératifs devaient maintenir leurs règles et pratiques préjudiciables alors même qu'ils ont été encouragés à procéder à certaines réformes, les membres du GAFI se verraient alors dans la nécessité d'envisager l'adoption de contre-mesures.

68. Tous les pays et territoires qui font partie du système financier mondial sont expressément invités à modifier toute règle ou pratique susceptible de faire obstacle à la lutte contre le blanchiment de capitaux. A cette fin, le GAFI continuera à travailler pour améliorer la mise en œuvre de ses quarante Recommandations, par ses membres et par les autres pays. Il continuera également à encourager et à soutenir les efforts permanents déployés par les instances régionales de lutte contre le blanchiment.

69. Dans un contexte aussi large, le GAFI appelle également les pays et territoires mentionnés dans le présent rapport à adopter une législation et à améliorer leurs règles ou pratiques le plus rapidement possible, de manière à pallier les défaillances mises en lumière par les examens.

70. Le GAFI entend bien rester vigilant vis-à-vis des juridictions citées au paragraphe 64, ainsi que de toutes les autres dont les examens ont été cités plus haut. Le GAFI a l'intention d'inscrire la question des pays et territoires non coopératifs à l'ordre du jour de chacune de ses réunions plénières, de suivre tout progrès qui pourra être réalisé et de réviser en tant que de besoin ses conclusions, y compris de supprimer si nécessaire certaines juridictions de la liste présentée au paragraphe 64.

71. Le GAFI continuera à surveiller les lacunes du système financier mondial susceptibles d'être mises à profit à des fins de blanchiment des capitaux. Dans ce cadre, d'autres juridictions seront examinées. De nouveaux rapports seront rédigés pour mettre à jour les conclusions du GAFI sur ces questions.

72. Le GAFI espère que cet exercice, qui vient se conjuguer aux autres efforts qu'il déploie, notamment le troisième cycle d'évaluations mutuelles de ses membres et les activités des organes régionaux de lutte contre le blanchiment, incitera en permanence toutes les juridictions à aligner leurs régimes sur les quarante Recommandations, afin de lutter à l'échelle internationale contre le blanchiment des capitaux.

22 juin 2000

**LISTE DES CRITERES DEFINISSANT
LES PAYS OU TERRITOIRES NON COOPERATIFS²**

A. Lacunes dans les réglementations financières

(i) *Absence ou insuffisance des réglementations et des dispositifs de surveillance visant les institutions financières*

1. Absence ou inefficience des réglementations et des dispositifs de surveillance visant l'ensemble des institutions financières d'un pays ou d'un territoire donné, au plan interne ou extraterritorial, sur une base équivalente au regard des normes internationales applicables au blanchiment de capitaux.

(ii) *Inadéquation des règles concernant la délivrance d'agrément et l'établissement des institutions financières, y compris l'évaluation des antécédents des directeurs et propriétaires-bénéficiaires*

2. Possibilité pour des personnes physiques ou morales de gérer une institution financière sans autorisation ou enregistrement ou avec seulement des obligations rudimentaires en matière d'autorisation ou d'enregistrement.

3. Absence de mesures pour empêcher des criminels ou leurs associés d'exercer des fonctions de gestion ou un contrôle ou d'acquérir une participation importante dans des institutions financières.

(iii) *Insuffisance des obligations d'identification des clients imposées aux institutions financières*

4. Existence de comptes anonymes ou de comptes à des noms manifestement fictifs.

5. Absence de lois, réglementations ou accords efficaces entre les autorités de surveillance et les institutions financières ou d'accords d'autorégulation entre les institutions financières sur l'identification du client et du bénéficiaire effectif d'un compte :

- aucune obligation de vérifier l'identité du client ;
- aucune obligation d'identifier les propriétaires-bénéficiaires lorsqu'il existe des doutes quant à la question de savoir si le client agit en son nom propre ;
- aucune obligation de vérifier l'identité du client ou du propriétaire-bénéficiaire effectif lorsque des doutes apparaissent à cet égard au cours de relations d'affaires ;
- aucune obligation pour les institutions financières de mettre en place des programmes continus de formation au blanchiment des capitaux.

6. Absence d'obligations légales ou réglementaires pour les institutions financières, d'accords entre les autorités de surveillance et les institutions financières ou d'accords

² Cette liste doit être lue conjointement avec les commentaires et les explications ci-joints.

automatiques entre les institutions financières en vue de l'enregistrement et de la conservation, pendant un délai raisonnable et suffisant (cinq ans), des documents concernant l'identité de leurs clients ainsi que des dossiers relatifs aux transactions nationales et internationales.

7. Obstacles juridiques ou pratiques à l'accès par les autorités administratives et judiciaires aux informations concernant l'identité des titulaires ou des propriétaires-bénéficiaires ainsi qu'aux informations liées aux transactions enregistrées.

(iv) *Caractère excessif des régimes de secret applicables aux institutions financières*

8. Dispositions en matière de secret pouvant être invoquées à l'encontre des autorités administratives compétentes, mais pas levées par elles, dans le cadre des enquêtes concernant des opérations de blanchiment des capitaux.

9. Dispositions en matière de secret pouvant être invoquées à l'encontre des autorités judiciaires, mais pas levées par elles, dans le cadre d'enquêtes criminelles sur des opérations de blanchiment des capitaux.

(v) *Absence d'un système efficace de déclaration des transactions suspectes*

10. Absence d'un système obligatoire et efficace pour la déclaration des transactions suspectes ou inhabituelles aux autorités compétentes, un tel système devant assurer la détection et la poursuite du blanchiment de capitaux.

11. Absence de suivi et de sanctions pénales ou administratives concernant l'obligation de déclaration des transactions suspectes ou inhabituelles.

B. Obstacles soulevés par d'autres secteurs de réglementation

(i) *Inadéquation des règles de droit commercial concernant l'enregistrement des entreprises et des personnes morales*

12. Inadéquation des moyens d'identification, d'enregistrement et de diffusion de l'information concernant les entreprises et les personnes morales (nom, forme juridique, adresse, identité des directeurs, dispositions réglementant la possibilité d'engager l'entité).

(ii) *Absence d'identification du(des) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) des entreprises ou des personnes morales*

13. Obstacles à l'identification par les institutions financières du(des) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) et des directeurs/administrateurs d'une société ou des bénéficiaires d'une entreprise ou d'une personne morale.

14. Systèmes réglementaires ou autres permettant aux institutions financières de réaliser des transactions financières sans que soient connus le(s) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) de ces transactions ou permettant à ces bénéficiaires d'être représentés par un intermédiaire refusant de divulguer cette information, sans informer les autorités compétentes.

C. Obstacles à la coopération internationale

(i) Obstacles à la coopération internationale entre autorités administratives

15. Lois ou réglementations interdisant l'échange international d'informations entre les autorités administratives anti-blanchiment, ne prévoyant pas des canaux clairs pour l'échange d'informations ou subordonnant ces échanges à des conditions très restrictives.
16. Interdiction pour les autorités administratives de mener des enquêtes ou des investigations au nom ou pour le compte de leurs homologues étrangers.
17. Mauvaise volonté évidente pour répondre constructivement à des demandes (défaut de prise de mesures appropriées en temps voulu, longs délais de réponse).
18. Pratiques restreignant la coopération internationale contre le blanchiment de capitaux entre les autorités de surveillance ou entre les URF pour l'analyse et l'investigation de transactions suspectes, en particulier au motif que ces transactions peuvent concerner des questions fiscales.

(ii) Obstacles à la coopération internationale entre autorités judiciaires

19. Défaut d'incrimination du blanchiment des produits d'infractions graves.
20. Lois ou réglementations interdisant l'échange international d'informations entre les autorités judiciaires (notamment réserves spécifiques aux dispositions des accords internationaux concernant le blanchiment des capitaux) ou application de conditions très restrictives à l'échange d'informations.
21. Mauvaise volonté évidente pour répondre constructivement à des demandes d'entraide judiciaire (par exemple, défaut de prise des mesures appropriées en temps voulu, longs délais de réponse).
22. Refus de coopérer au niveau judiciaire dans les cas impliquant des infractions reconnues comme telles par la juridiction requise, en particulier au motif que des questions fiscales sont en cause.

D. Inadéquation des ressources consacrées à la prévention et à la détection des activités de blanchiment de capitaux

(i) Insuffisance des ressources dans les secteurs public et privé

23. Incapacité de fournir aux autorités administratives et judiciaires les ressources financières, humaines ou techniques nécessaires pour exercer leurs fonctions ou mener leurs enquêtes.
24. Incompétence ou corruption des agents employés par les autorités gouvernementales, judiciaires ou de surveillance ou des responsables de la mise en œuvre des mesures anti-blanchiment de capitaux dans le secteur des services financiers.

(ii) *Absence d'une unité de renseignements financiers ou d'un mécanisme équivalent*

25. Absence d'une unité centralisée (c'est-à-dire d'une unité de renseignements financiers) ou d'un mécanisme équivalent pour la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations sur des transactions suspectes aux autorités compétentes.

CRITERES VISANT A DEFINIR LES PAYS OU TERRITOIRES NON COOPERATIFS

1. La coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux se heurte non seulement à des obstacles juridiques ou pratiques directs mais aussi à des obstacles indirects. Ces derniers, qui sont vraisemblablement plus nombreux, sont ceux qui visent notamment à limiter les fonctions de surveillance et d'enquête des autorités administratives³ ou judiciaires⁴ compétentes ou les moyens d'exercer ces fonctions. Ils privent l'Etat dont l'assistance judiciaire est demandée des informations pertinentes et l'empêche de répondre positivement aux demandes de coopération internationale.
2. La première partie du présent rapport met donc en évidence les règles et pratiques préjudiciables qui font obstacle à la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent. Ces règles et pratiques influent naturellement sur la prévention ou la détection au niveau national des opérations de blanchiment de capitaux, sur la surveillance par l'Etat et sur le succès des enquêtes lancées dans ce domaine. Les lacunes des règles et pratiques existantes qui sont identifiées ici peuvent avoir des conséquences négatives sur la qualité de la coopération internationale que les pays sont en mesure de fournir.
3. Les règles et pratiques préjudiciables qui permettent aux criminels et aux blanchisseurs de capitaux de se soustraire à l'incidence des mesures anti-blanchiment concernent les domaines suivants :
 - les réglementations financières, en particulier celles liées à l'identification ;
 - les autres secteurs de réglementation ;
 - les règles concernant la coopération administrative et judiciaire internationale ;et
 - les ressources pour la prévention, la détection et la répression du blanchiment de capitaux.

A. Lacunes dans les réglementations financières

- (i) *Absence ou insuffisance des réglementations et des dispositifs de surveillance visant les institutions financières (Recommandation 26)*

4. Tous les systèmes financiers devraient être adéquatement réglementés et surveillés. La surveillance des institutions financières est indispensable, non seulement pour ce qui est des aspects purement prudentiels des réglementations financières, mais aussi en ce qui concerne la mise en œuvre de contrôles anti-blanchiment. L'absence ou l'inefficacité des réglementations et des dispositifs de surveillance de l'ensemble des institutions financières dans un pays ou un territoire donné, au plan interne ou extraterritorial, sur une base

³ L'expression "autorités administratives" est utilisée dans ce document pour désigner à la fois les autorités de réglementation financière et certaines unités de renseignements financiers (URF).

⁴ L'expression "autorités judiciaires" désigne dans le présent document les autorités opérationnelles, les autorités chargées des poursuites et celles qui s'occupent des demandes d'entraide mutuelle ainsi que certains types d'URF.

équivalente au regard des normes internationales applicables au blanchiment des capitaux, est une pratique préjudiciable⁵.

(ii) *Inadéquation des règles concernant la délivrance d'agrément et l'établissement des institutions financières, y compris l'évaluation des antécédents des dirigeants et des propriétaires-bénéficiaires (Recommandation 29)*

5. Les conditions de l'établissement des institutions financières en général et des banques en particulier et de la délivrance d'agrément engendrent en amont un problème ayant trait à la question centrale du secret financier. Outre la rapide multiplication des juridictions insuffisamment réglementées et des centres financiers offshore, nous assistons à la prolifération du nombre d'institutions financières dans ces juridictions. Ces institutions sont faciles à établir et l'identité et les antécédents de leurs fondateurs, directeurs et propriétaires-bénéficiaires ne sont fréquemment pas vérifiés ou insuffisamment vérifiés. Cela soulève le risque que les institutions financières (banques et institutions financières non bancaires) soient reprises par des organisations criminelles, soit au départ, soit ultérieurement.

6. Les aspects suivants doivent être donc considérés comme préjudiciables :

- possibilité pour des individus ou des personnes morales de gérer une institution financière⁶ sans autorisation ou enregistrement ou avec seulement des obligations rudimentaires en matière d'autorisation ou d'enregistrement ; et
- absence de mesures visant à empêcher les criminels ou leurs associés d'exercer des fonctions de gestion ou un contrôle ou d'acquérir une participation importante dans les institutions financières (Recommandation 29)

(iii) *Insuffisance des obligations d'identification des clients imposées aux institutions financières*

7. Les Recommandations 10, 11 et 12 du GAFI demandent aux institutions financières de ne pas se satisfaire d'informations vagues concernant l'identité des clients pour lesquelles elles exécutent des transactions, mais qu'elles s'efforcent de déterminer le(s) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) des comptes qu'elles gèrent. Les informations correspondantes doivent être fournies immédiatement aux autorités administratives de réglementation financière et, en tout état de cause, aux autorités judiciaires et aux autorités opérationnelles. Comme pour les obligations de diligence raisonnable, l'autorité de surveillance compétente devrait être en mesure de vérifier le respect de cette obligation essentielle.

8. En conséquence, les aspects suivants sont des pratiques préjudiciables :

- existence de comptes anonymes ou de comptes sous des noms manifestement fictifs, c'est-à-dire de comptes pour lesquels le client et/ou le propriétaire-bénéficiaire ne sont pas identifiés (Recommandation 10) ;

⁵ Par exemple, celles établies par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, l'Organisation internationale des commissions de valeurs, l'Association internationale des autorités de contrôle de l'assurance, le Comité international des normes comptables et le GAFI.

⁶ La note interprétative à l'intention des bureaux de change stipule que l'obligation minimale est l'existence "d'un système efficace par lequel les bureaux de change sont connus des autorités compétentes ou déclarés à ces autorités".

- absence de lois, réglementations ou accords efficaces entre les autorités de surveillance et les institutions financières ou d'accords d'autoréglementation entre les institutions financières⁷ sur l'identification⁸ par l'institution financière du client, soit à titre occasionnel, soit à titre habituel, et du bénéficiaire effectif du compte lorsqu'un client ne semble pas agir en son nom propre (Recommandations 10 et 11), qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une personne morale (nom et adresse pour les particuliers ; type de structure, nom des directeurs et règles d'engagement des personnes morales...) ;
- absence d'obligations légales ou réglementaires pour les institutions financières qui ne sont pas tenues d'enregistrer et de conserver, pendant un délai raisonnable et suffisant (au moins cinq ans), les documents prouvant l'identité de leurs clients (Recommandation 12), par exemple les documents certifiant l'identité et la structure juridiques de la personne morale, l'identité de ses directeurs, le propriétaire-bénéficiaire et toutes les traces des modifications de la structure de la propriété ou de transferts ainsi que les registres sur les transactions nationales et internationales (montants, types de monnaie) ;
- obstacles juridiques ou pratiques à l'accès par les autorités administratives et judiciaires aux informations concernant l'identité des titulaires ou des bénéficiaires d'un compte dans une institution financière et aux informations liées aux transactions enregistrées (Recommandation 12).

(iv) Caractère excessif des régimes de secret applicables aux institutions financières

9. Les pays et territoires assurant un large secret bancaire ont proliféré ces dernières années. Les règles en matière de secret professionnel, comme le secret bancaire, peuvent être fondées sur des motifs valables, c'est-à-dire la nécessité de protéger la vie privée et les secrets commerciaux des concurrents et d'autres acteurs économiques potentiellement intéressés. Cependant, comme cela est affirmé dans les Recommandations 2 et 37, ces règles ne doivent pas empêcher les autorités administratives et judiciaires d'exercer leurs responsabilités de surveillance et leurs fonctions d'investigation dans la lutte contre le blanchiment des capitaux. Les pays et les juridictions ayant des dispositions dans ce domaine doivent permettre qu'elles soient levées afin de coopérer aux efforts (étrangers et nationaux) de lutte contre le blanchiment de capitaux.

10. En conséquence, les aspects ci-après sont préjudiciables :

- dispositions en matière de secret applicables aux activités et professions financières, notamment le secret bancaire, pouvant être invoquées contre les autorités administratives compétentes, mais pas levées par elles, dans le cadre des enquêtes concernant des opérations de blanchiment de capitaux ;

⁷ Ces accords et les accords d'autoréglementation doivent être assujettis à un contrôle strict.

⁸ Aucune obligation de vérification de l'identité du titulaire du compte ; aucune obligation d'identification des propriétaires-bénéficiaires lorsque l'identité du bénéficiaire du compte n'est pas suffisamment établie ; aucune obligation de revérification de l'identité du titulaire du compte ou du propriétaire véritable lorsque des doutes apparaissent à cet égard dans le cadre de relations d'affaires ; aucune obligation pour les institutions financières de développer les programmes en cours de formation dans le domaine du blanchiment des capitaux.

- dispositions en matière de secret applicables aux activités et professions financières, en particulier le secret bancaire, pouvant être invoquées contre les autorités judiciaires, mais pas levées par elles, dans le cadre des enquêtes criminelles concernant des opérations de blanchiment de capitaux.

(v) *Absence de système efficace de déclaration des transactions suspectes*

11. Une règle fondamentale de tout système efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux est celle relative à l'aide que le secteur financier doit fournir pour détecter les transactions suspectes. Les quarante Recommandations prévoient nettement que les institutions financières doivent déclarer leurs "soupçons" aux autorités compétentes (Recommandation 15). Dans le cadre de la procédure d'évaluation mutuelle, les systèmes de déclaration des transactions inhabituelles ont été évalués comme étant conformes aux Recommandations. En conséquence, dans le cadre de l'exercice sur les juridictions non coopératives, dans le cas où un pays ou un territoire a établi un système de déclaration des transactions inhabituelles et non des transactions suspectes (comme cela est mentionné dans les quarante Recommandations), il ne saurait être considéré comme non coopératif seulement sur cette base, dès lors que ce système exige une déclaration pour toutes les transactions suspectes.

12. L'absence d'un système obligatoire et efficace pour la déclaration des transactions suspectes ou inhabituelles à l'autorité compétente, un tel système devant assurer la détection et la poursuite du blanchiment de capitaux, est une pratique préjudiciable. Les déclarations ne doivent pas être portées à l'attention des clients (Recommandation 17) et les parties déclarantes doivent être protégées des poursuites civiles ou pénales (Recommandation 16).

13. On peut aussi considérer comme préjudiciable le fait, d'une part, que l'autorité compétente ne cherche pas à savoir si les institutions financières respectent leurs obligations en matière de déclaration et, de l'autre, qu'aucune sanction pénale ou administrative ne soit prévue concernant l'obligation pour les institutions financières de déclarer les transactions suspectes ou inhabituelles.

B. Obstacles soulevés par d'autres secteurs de réglementation

14. Le droit commercial, notamment les dispositions concernant la constitution de sociétés et les trusts, revêt une importance vitale pour la lutte contre le blanchiment de l'argent. Ces dispositions peuvent faire obstacle à la prévention, à la détection et à la répression des activités criminelles. Les sociétés écrans et les propriétaires apparents ("nominee") sont des mécanismes largement utilisés pour blanchir les produits du crime et en particulier de la corruption (notamment pour établir des "caisses noires"). La possibilité pour les autorités compétentes d'obtenir et de partager des informations concernant l'identité des sociétés et de leur(s) propriétaire(s) véritable(s) est donc indispensable pour toutes les autorités responsables de la prévention et de la sanction des pratiques de blanchiment de capitaux.

(i) *Inadéquation des règles de droit commercial pour l'enregistrement des entreprises et des personnes morales*

15. L'inadéquation des moyens d'identification, d'enregistrement et de diffusion de l'information concernant les entreprises et les personnes morales (identité des directeurs,

dispositions réglementant le pouvoir d'engager l'entité, etc.) a des conséquences négatives à plusieurs niveaux :

- elle peut sensiblement limiter la portée des informations dont peuvent bénéficier immédiatement les institutions financières pour identifier ceux de leurs clients qui sont des structures et des entités légales et elle limite aussi les informations dont disposent les autorités administratives et judiciaires pour mener leurs enquêtes ;
- de ce fait, elle peut sensiblement limiter la capacité des institutions financières d'exercer leur vigilance (en particulier en ce qui concerne l'identification des clients) et elle peut limiter les informations qui peuvent être fournies dans le cadre de la coopération internationale.

(ii) *Absence d'identification du (des) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) des entreprises et des personnes morales (Recommandations 9 et 25)*

16. Les obstacles à l'identification par les institutions financières des propriétaires-bénéficiaires et des administrateurs/directeurs d'une société ou des bénéficiaires des entreprises ou des personnes morales constituent des pratiques particulièrement préjudiciables : sont visées tous les types de personnes morales dont le(s) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) véritable(s) et les directeurs ne peuvent être identifiés. Les informations concernant les bénéficiaires doivent être recensées et mises à jour par les institutions financières et fournies aux organismes de réglementation financière et aux autorités judiciaires.

17. Les systèmes de réglementation ou autres permettant aux institutions financières de réaliser des transactions financières sans que soient connus le(s) propriétaire(s)-bénéficiaire(s) de ces transactions, ou permettant à ceux-ci d'être représentés par un intermédiaire qui refuse de divulguer cette information, sans informer les autorités compétentes, doivent être considérés comme des pratiques préjudiciables.

C. Obstacles à la coopération internationale

(i) *Au niveau administratif*

18. Chaque pays ayant un centre financier large et ouvert devrait avoir mis en place des autorités administratives pour surveiller les activités financières dans chaque secteur ainsi qu'une autorité chargée de recevoir et d'analyser les déclarations concernant des transactions suspectes. Non seulement ce dispositif est nécessaire pour la politique anti-blanchiment nationale, mais il fournit aussi les bases nécessaires à une participation adéquate à la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de l'argent.

19. Lorsque les autorités administratives susmentionnées d'une juridiction donnée disposent d'informations qui sont officiellement demandées par d'autres juridictions, les premières devraient être en mesure d'échanger ces informations rapidement, sans conditions indûment restrictives (Recommandation 32). Les restrictions légitimes à la transmission d'informations peuvent être limitées, par exemple, aux suivantes :

- l'autorité requérante doit exercer des fonctions similaires à celles de l'autorité à laquelle la demande est adressée ;

- l'objectif et la portée des informations à utiliser devraient être précisés par l'autorité requérante, les informations transmises devant être traitées conformément à la portée de la demande ;
- l'autorité requérante devrait être assujettie aux mêmes obligations de secret professionnel ou administratif que l'autorité à laquelle la demande est adressée ;
- les échanges d'informations devraient être réciproques.

En tout état de cause, aucune restriction ne devrait être appliquée de mauvaise foi.

20. Eu égard à ces principes, les lois ou réglementations interdisant l'échange international d'informations entre les autorités administratives, ne prévoyant pas des canaux clairs pour l'échange d'informations ou subordonnant ces échanges à des conditions très restrictives doivent être considérées comme abusives. En outre, les lois ou réglementations qui interdisent aux autorités administratives compétentes de mener des enquêtes ou des investigations au nom ou pour le compte de leurs homologues étrangers lorsque celles-ci le demandent, peuvent être préjudiciables.

21. Une mauvaise volonté évidente pour répondre de façon constructive à ces demandes (c'est-à-dire le défaut de prise de mesures appropriées en temps voulu et les longs délais de réponse) est aussi une pratique préjudiciable.

22. Sont aussi préjudiciables les pratiques restreignant la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent entre les autorités de surveillance ou entre les URF pour l'analyse et l'investigation de transactions suspectes, en particulier au motif que ces transactions peuvent concerner des questions fiscales (excuse fiscale⁹). Le refus seulement sur cette base est une pratique préjudiciable pour la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent.

(ii) Au niveau judiciaire

23. L'incrimination du blanchiment de capitaux est la pierre angulaire de la politique anti-blanchiment. Elle est aussi indispensable à la participation à l'entraide judiciaire internationale dans ce domaine. Dans ces conditions, l'impuissance à incriminer le blanchiment des produits issus d'infractions graves (Recommandation 4) est un obstacle important à la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et par conséquent une pratique très préjudiciable. Comme cela est déclaré dans la Recommandation 4, chaque pays déterminera les infractions graves qui peuvent être considérées comme des infractions principales en matière de blanchiment de capitaux.

24. L'entraide judiciaire (Recommandations 36 à 40) devrait être accordée aussi rapidement et aussi complètement que possible, si elle est demandée de façon formelle. Les lois ou réglementations interdisant l'échange international d'informations entre les autorités judiciaires (notamment les réserves spécifiques formulées à propos des dispositions anti-blanchiment des traités ou dispositions d'entraide mutuelle par les pays qui ont signé un

⁹ "L'excuse fiscale", telle que visée dans la note interprétative de la Recommandation 15.

accord multilatéral) ou imposant des conditions très restrictives à l'échange d'informations sont des pratiques préjudiciables.

25. La réticence évidente à répondre de façon constructive à des demandes d'entraide judiciaire (par exemple, le défaut de prise de mesures appropriées en temps voulu, une longue attente avant de répondre) constitue une pratique préjudiciable.

26. La présence de données sur la fraude fiscale dans un cas de blanchiment des capitaux faisant l'objet d'une enquête judiciaire ne devrait pas inciter un pays à qui une information est demandée à refuser de coopérer. Le refus de coopérer au niveau judiciaire dans les cas impliquant des délits reconnus en tant que tels par la juridiction requise, en particulier au motif que des questions fiscales sont en cause, constitue une pratique préjudiciable pour la coopération internationale contre le blanchiment de l'argent.

D. Inadéquation des ressources pour la prévention, la détection et la répression des activités de blanchiment de capitaux

(i) Insuffisance des ressources dans les secteurs public et privé

27. Une autre pratique préjudiciable est l'incapacité de fournir aux autorités administratives et judiciaires les ressources financières, humaines et techniques nécessaires pour assurer un contrôle adéquat et mener des enquêtes. L'insuffisance des ressources aura des conséquences directes et certainement dommageables sur la capacité de ces autorités de fournir une aide ou de participer efficacement à la coopération internationale.

28. Les pratiques préjudiciables liées à la limitation des ressources et contribuant à l'incompétence ou à la corruption des agents ne devraient pas concerner seulement les autorités gouvernementales, judiciaires ou de surveillance, mais aussi le personnel responsable de la mise en œuvre des lois anti-blanchiment dans le secteur des services financiers.

(ii) Absence d'une unité de renseignements financiers ou d'un mécanisme équivalent

29. Outre un système pour la déclaration des transactions suspectes, une autorité gouvernementale centralisée s'occupant expressément des contrôles anti-blanchiment et/ou de la mise en œuvre des mesures en place doit exister. En conséquence, l'absence d'unités centralisées (c'est-à-dire une unité de renseignements financiers) ou d'un mécanisme équivalent pour la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations sur les transactions suspectes aux autorités compétentes est une pratique préjudiciable.