



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

Les quarante recommandations

Introduction

Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) est un organisme intergouvernemental qui a pour objectif de concevoir et de promouvoir des stratégies de lutte contre le blanchiment de capitaux, processus consistant à dissimuler l'origine illégale des produits de nature criminelle.

Le GAFI regroupe actuellement 29 pays¹ et deux organisations internationales². Il compte parmi ses membres les principaux centres financiers d'Europe, d'Amérique du nord et du sud, et d'Asie. Il s'agit d'un organisme multidisciplinaire, condition fondamentale pour lutter contre le blanchiment, qui concentre en son sein les pouvoirs de décision d'experts en questions juridiques, financières et opérationnelles.

Cette nécessité de couvrir tous les aspects de la lutte contre le blanchiment de capitaux se reflète dans la portée des quarante Recommandations du GAFI, mesures que le Groupe d'action est convenu de mettre en œuvre et que tous les pays sont encouragés à adopter. Ces quarante Recommandations, rédigées à l'origine en 1990, ont été révisées en 1996 pour prendre en compte l'expérience des six dernières années et pour refléter l'évolution intervenue sur la question du blanchiment de capitaux.³

Les quarante Recommandations constituent le fondement des efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux et elles ont été conçues pour une application universelle. Elles portent sur le système de justice pénale et l'application des lois, le système financier et sa réglementation, ainsi que sur la coopération internationale.

Le GAFI a reconnu dès le départ que les pays étaient dotés de systèmes juridiques et financiers divers, et qu'en conséquence, tous ne pouvaient pas prendre des mesures identiques. Les Recommandations consistent donc en des principes d'action dans le domaine du blanchiment que les pays doivent mettre en œuvre en fonction de leurs circonstances particulières et de leurs cadres constitutionnels, en leur laissant une certaine marge de souplesse plutôt que de tout imposer dans le détail. Les mesures ne sont pas particulièrement complexes ou difficiles, sous réserve que la volonté politique d'agir existe. Elles ne risquent pas non plus de compromettre la liberté d'effectuer des opérations légitimes ou de menacer le développement économique.

Les pays du GAFI se sont clairement engagés à accepter la discipline qui consiste à se soumettre à une surveillance multilatérale et à des examens mutuels. Pour tous les pays membres, la mise en œuvre des quarante Recommandations est contrôlée selon une approche en deux volets : un exercice annuel d'auto-évaluation et une procédure plus détaillée d'évaluation mutuelle dans le cadre de laquelle chaque membre fait l'objet d'un examen sur place. Par ailleurs, le GAFI procède à des examens horizontaux des mesures prises pour mettre en œuvre certaines recommandations particulières.

Ces mesures sont essentielles à la création d'un cadre efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux.

¹ Dans le présent document, les références aux "pays" doivent être entendues pour s'appliquer également aux "territoires" ou "juridictions". Les vingt-neuf pays et gouvernements membres du GAFI sont : l'Allemagne; l'Argentine; l'Australie; l'Autriche; la Belgique; le Brésil; le Canada; le Danemark; l'Espagne; les États-Unis; la Finlande; la France; la Grèce; Hong Kong, Chine; l'Irlande; l'Islande; l'Italie; le Japon; le Luxembourg; le Mexique; la Norvège; la Nouvelle-Zélande; le Royaume des Pays-Bas; le Portugal; le Royaume-Uni; Singapour; la Suède; la Suisse et la Turquie.

² Les deux organisations internationales sont la Commission européenne et le Conseil de coopération du Golfe.

³ Au cours de la période 1990-1995, le GAFI a aussi élaboré diverses notes interprétatives dont l'objet est de clarifier l'application de recommandations spécifiques. Certaines de ces notes interprétatives ont été actualisées dans le cadre de l'exercice d'inventaire pour refléter les changements dans les recommandations. Le GAFI a adopté une nouvelle note interprétative à la Recommandation 15 le 2 juillet 1999.

LES QUARANTE RECOMMANDATIONS

A. CADRE GENERAL DES RECOMMANDATIONS

1. Chaque pays devrait prendre les mesures immédiates pour ratifier et pour mettre en œuvre sans restrictions la Convention des Nations-Unies sur le Trafic Illicite des Stupéfiants et des Substances Psychotropes (Convention de Vienne).
2. Les lois sur le secret professionnel des institutions financières devraient être conçues de telle façon qu'elles n'entravent pas la mise en œuvre des Recommandations.
3. Un programme efficace de lutte contre le blanchiment d'argent devrait comprendre une amélioration de la coopération multilatérale et de l'entraide judiciaire dans les enquêtes et les poursuites pour des cas de blanchiment de capitaux, ainsi que des procédures d'extradition le cas échéant.

B. ROLE DES SYSTEMES JURIDIQUES NATIONAUX DANS LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Champ d'application de l'infraction de blanchiment de capitaux

4. Chaque pays devrait prendre les mesures nécessaires, y compris législatives, en vue d'incriminer le blanchiment des fonds comme le prévoit la Convention de Vienne. Chaque pays devrait étendre l'infraction du blanchiment des capitaux issu du trafic de stupéfiants au blanchiment de capitaux se rapportant aux infractions graves. Chaque pays déterminerait quelles infractions graves doivent être considérées comme des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux.
5. Comme prévu par la Convention de Vienne, l'infraction de blanchiment de capitaux devrait s'appliquer au moins aux activités intentionnelles de blanchiment, étant entendu que l'élément intentionnel pourrait être déduit de circonstances factuelles objectives.
6. Dans la mesure du possible, la responsabilité pénale des sociétés elles-mêmes, et non pas seulement celle de leurs salariés, devrait pouvoir être mise en cause.

Mesures provisoires et confiscation

7. Les pays devraient, en tant que de besoin, adopter des mesures similaires à celles indiquées dans la Convention de Vienne, y compris des mesures législatives, afin que leurs autorités compétentes soient en mesure de confisquer les biens blanchis, les produits en découlant, ainsi que les instruments utilisés ou devant l'être pour commettre toute infraction de blanchiment, ou encore des biens de valeur correspondante, sans préjudice des droits des tiers de bonne foi.

De telles mesures devraient permettre : (1) d'identifier, retrouver et estimer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation ; (2) de mettre en œuvre des mesures provisoires, tels le gel et la saisie, afin de faire obstacle à toute transaction, transfert ou cession de tels biens, et (3) de prendre toutes mesures d'enquête appropriées.

Outre la confiscation et les sanctions pénales, certains pays envisagent aussi des sanctions pécuniaires et civiles et/ou des poursuites judiciaires notamment devant une juridiction civile, afin d'annuler les contrats conclus lorsque les parties savaient ou auraient dû savoir que le contrat

préjudicierait à la faculté pour ce pays de recouvrer ces prétentions pécuniaires, par exemple, par le biais d'une confiscation ou en infligeant des amendes et autres peines.

C. ROLE DU SYSTEME FINANCIER DANS LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

8. Les recommandations 10 à 29 de ce rapport devraient s'appliquer non seulement aux banques mais également aux institutions financières non bancaires. Même pour les institutions financières non bancaires qui ne sont pas soumises à un régime de surveillance prudentielle formelle dans tous les pays, par exemple les bureaux de change, les gouvernements devraient s'assurer que ces institutions sont assujetties aux mêmes lois et règles anti-blanchiment que toutes les autres institutions financières, et que ces lois et règlements sont appliqués effectivement.
9. Les autorités nationales concernées devraient envisager d'appliquer les recommandations 10 à 21 et 23 à l'exercice d'activités financières, à titre commercial, par des entreprises ou professions qui ne sont pas des institutions financières, lorsqu'un tel exercice est autorisé ou non interdit. Les "activités financières" comprennent, de manière non limitative, les activités énumérées dans l'annexe ci-jointe. Il appartient à chaque pays de décider si certaines situations ne donneront pas lieu à l'application des mesures anti-blanchiment, par exemple lorsqu'il s'agit d'une activité financière occasionnelle ou limitée.

Règles d'identification des clients et de conservation des documents

10. Les institutions financières ne devraient pas tenir de comptes anonymes, ni de comptes sous des noms manifestement fictifs : elles devraient être tenues (par des lois, des règlements, des accords entre autorités de contrôle et institutions financières, ou par des accords d'autodiscipline entre institutions financières) d'identifier, sur la base d'un document officiel ou d'une autre pièce d'identité fiable, leurs clients habituels ou occasionnels, et d'enregistrer cette identité, lorsqu'elles nouent des relations d'affaires ou effectuent des transactions (en particulier lorsqu'elles ouvrent des comptes ou des livrets, lorsqu'elles réalisent des transactions fiduciaires, lorsqu'elles louent des coffres, lorsqu'elles procèdent à des transactions importantes en espèces).

Afin de satisfaire aux exigences d'identification concernant les personnes morales, les institutions financières devraient, si nécessaire, prendre des mesures telles que :

- (i) vérifier l'existence et la structure juridiques du client en obtenant de celui-ci ou à partir d'un registre public, ou bien grâce à ces deux sources, une preuve de la constitution en société comprenant des renseignements concernant le nom du client, sa forme juridique, son adresse, les dirigeants et les dispositions régissant le pouvoir d'engager la personne morale;
 - (ii) vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client est autorisée à le faire et identifier cette personne.
11. Les institutions financières devraient prendre des mesures raisonnables pour obtenir des informations sur l'identité véritable des personnes dans l'intérêt desquelles un compte est ouvert ou une transaction est effectuée, s'il y a le moindre doute sur le fait que ces clients pourraient ne pas agir pour leur propre compte, par exemple dans le cas de sociétés de domicile (c'est-à-dire des institutions, des sociétés, des fondations, des fiducies, etc. qui ne se livrent pas à des opérations commerciales ou industrielles, ou à toute autre forme d'activité commerciale, dans le pays où est situé leur siège social).

-
12. Les institutions financières devraient conserver pendant au moins cinq ans toutes les pièces nécessaires se rapportant aux transactions effectuées, à la fois nationales et internationales, afin de leur permettre de répondre rapidement aux demandes d'information des autorités compétentes. Ces pièces doivent permettre de reconstituer les transactions individuelles (y compris les montants et les types d'espèces en cause, le cas échéant) de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pour conduite criminelle.

Les institutions financières devraient conserver une trace écrite de la justification d'identité de leurs clients (par exemple, copie ou enregistrement des documents officiels comme les passeports, les cartes d'identité, les permis de conduire, ou des documents similaires), les livres de comptes et la correspondance commerciale pendant cinq ans au moins après la clôture du compte.

Ces documents devraient être à la disposition des autorités nationales compétentes, dans le contexte de leurs poursuites et de leurs enquêtes pénales.

13. Les pays devraient apporter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux technologies nouvelles ou en développement, qui risquent de favoriser l'anonymat, et prendre des mesures supplémentaires, si nécessaire, pour éviter l'utilisation de ces technologies dans les dispositifs de blanchiment de capitaux.

Diligence accrue des institutions financières

14. Les institutions financières devraient apporter une attention particulière à toutes les opérations complexes, inhabituelles, importantes, et à tous les types inhabituels de transactions, lorsqu'elles n'ont pas de cause économique ou licite apparente. L'arrière-plan et l'objet de telles opérations devraient être examinés, dans la mesure du possible ; les résultats de cet examen devraient être établis par écrit, et être disponibles pour aider les autorités de contrôle, de détection et de répression, les commissaires aux comptes et les contrôleurs internes ou externes.
15. Si les institutions financières suspectent que des fonds proviennent d'une activité criminelle, elles devraient être obligées à déclarer rapidement leurs soupçons aux autorités compétentes.
16. Les institutions financières, leurs dirigeants et employés devraient être protégés par des dispositions législatives contre toute responsabilité, pénale ou civile, pour violation des règles de confidentialité - qu'elles soient imposées par contrat ou par toute disposition législative, réglementaire ou administrative - si elles déclarent de bonne foi leurs soupçons aux autorités compétentes, même si elles ne savaient pas précisément quelle était l'activité criminelle en question, et même si l'activité illégale soupçonnée n'est pas réellement intervenue.
17. Les institutions financières, leurs dirigeants et employés ne devraient pas avertir leurs clients, ou, le cas échéant, ne devraient pas être autorisés à les avertir, lorsqu'ils portent à la connaissance des autorités compétentes des informations qui sont relatives à ces clients.
18. Les institutions financières déclarant leurs soupçons devraient se conformer aux instructions en provenance des autorités compétentes.
19. Les institutions financières devraient mettre au point des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux, qui devraient comprendre au minimum :
- (i) des politiques, des procédures et des contrôles internes, y compris la désignation de personnes responsables au niveau de la direction générale, et des procédures adéquates lors

de l'embauche des employés, de façon à s'assurer qu'elle s'effectue selon des critères exigeants ;

- (ii) un programme continu de formation des employés ;
- (iii) un dispositif de contrôle interne pour vérifier l'efficacité du système.

Mesures pour faire face au problème des pays dépourvus totalement ou partiellement de dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux

- 20. Les institutions financières devraient s'assurer que les principes susmentionnés sont également appliqués par leurs succursales et leurs filiales majoritaires situées à l'étranger, particulièrement dans les pays qui n'appliquent pas ou trop peu ces recommandations, dans la mesure où les lois et règlements locaux le permettent. Lorsque ces mêmes lois et règlements s'y opposent, les autorités compétentes du pays où est située la société mère devraient être informées, par les institutions financières, que celles-ci ne peuvent pas appliquer ces recommandations.
- 21. Les institutions financières devraient porter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions avec les personnes physiques et morales, y compris les sociétés ou les institutions financières, résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou trop peu les présentes recommandations. Lorsque ces transactions n'ont pas de cause économique ou licite apparente, leur arrière-plan et leur objet devraient être examinés dans la mesure du possible ; les résultats de cet examen devraient être établis par écrit, et être disponibles pour aider les autorités de contrôle, de détection et de répression, les commissaires aux comptes et les contrôleurs internes ou externes.

Autres mesures pour éviter le blanchiment de capitaux

- 22. Les pays devraient songer à la mise en œuvre de mesures réalistes destinées à détecter ou à surveiller les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments au porteur, à condition que l'utilisation de cette information soit strictement limitée, et que la liberté des mouvements de capitaux ne se trouve en aucune façon restreinte.
- 23. Les pays devraient réfléchir à la faisabilité et à l'utilité d'un système dans lequel les banques et d'autres institutions financières et intermédiaires déclareraient toutes les transactions nationales et internationales en espèces au-dessus d'un certain montant, à une agence centrale nationale disposant d'une base de données informatisée, cette information étant accessible aux autorités compétentes dans les affaires de blanchiment de capitaux, et son utilisation strictement limitée.
- 24. Les pays devraient davantage encourager, de façon générale, le développement de techniques modernes et sûres de gestion des fonds. Un usage accru des chèques, des cartes de paiement, des virements automatiques de salaires, et de l'enregistrement automatisé des opérations sur titres serait un moyen d'encourager la réduction des transferts d'espèces.
- 25. Les pays devraient prêter attention aux possibilités d'utilisation abusive de sociétés écrans par les auteurs d'opérations de blanchiment de capitaux, et ils devraient considérer s'il faut prendre des mesures supplémentaires pour prévenir une utilisation illicite de ces entités.

Mise en œuvre, rôle des autorités de réglementation et d'autres autorités administratives

- 26. Les autorités compétentes chargées du contrôle des banques ou d'autres institutions ou intermédiaires financiers, ou d'autres autorités compétentes, devraient s'assurer que les

institutions contrôlées disposent de programmes adéquats pour éviter le blanchiment de capitaux. Ces autorités devraient coopérer avec, et apporter leur concours, soit spontanément, soit sur demande, à d'autres autorités nationales, judiciaires, ou de détection et de répression, dans les enquêtes et les poursuites relatives au blanchiment de capitaux

27. Des autorités administratives compétentes devraient être désignées pour assurer la mise en œuvre effective de toutes ces recommandations, par un contrôle et une réglementation des professions non bancaires recevant des espèces, telles que définies par chaque pays.
28. Les autorités compétentes devraient établir des directives pour aider les institutions financières à détecter les modes de comportement suspects de leurs clients. Il est clair que de telles directives devront évoluer dans le temps, et n'auront jamais un caractère exhaustif. De plus, de telles directives seront surtout utilisées pour former le personnel des institutions financières.
29. Les autorités compétentes qui assurent la réglementation ou la supervision des institutions financières devraient prendre les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour éviter que des criminels ou leurs complices ne prennent le contrôle d'institutions financières, ou n'y acquièrent une participation significative.

D. RENFORCEMENT DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

Coopération administrative

Échange d'informations de caractère général

30. Les administrations nationales devraient envisager d'enregistrer, au moins sous forme agrégée, les flux internationaux d'espèces en toutes devises, afin de rendre possible, en combinant ces données avec celles émanant d'autres sources étrangères et avec les informations détenues par les banques centrales, des estimations des flux d'espèces entre pays. Ces informations devraient être mises à la disposition du Fonds Monétaire International et de la Banque des Règlements Internationaux pour faciliter les études internationales.
31. Les autorités internationales compétentes, peut-être Interpol et l'Organisation Mondiale des Douanes, devraient être chargées de rassembler puis de diffuser aux autorités compétentes les informations relatives aux évolutions les plus récentes en matière de blanchiment de capitaux et de techniques de blanchiment. Les banques centrales et les organes de réglementation bancaire pourraient également le faire vis-à-vis du secteur dont ils ont la charge. Les autorités nationales dans différents secteurs, en consultation avec des associations professionnelles, pourraient alors diffuser cette information auprès d'institutions financières dans chaque pays.

Échange d'informations relatives à des transactions suspectes

32. Chaque pays devrait s'efforcer d'améliorer un échange international d'informations spontané ou "sur demande" entre autorités compétentes, relatif à des opérations suspectes, et à des personnes ou des sociétés impliquées dans ces opérations. De strictes garanties devraient être instituées pour assurer la conformité de cet échange d'informations avec les dispositions nationales et internationales en matière de protection de la vie privée et de sécurité des données.

Autres formes de Coopération

Fondements et moyens de la coopération en matière de confiscation, d'entraide judiciaire et d'extradition

33. Les pays devraient essayer de veiller - dans un cadre bilatéral ou multilatéral - à ce que les différents critères pris en compte dans les définitions nationales au titre de la connaissance de l'acte commis - c'est à dire les critères différents concernant l'élément intentionnel de l'infraction - n'affectent pas la capacité ou la volonté des pays de se prêter mutuellement assistance en matière judiciaire.
34. La coopération internationale devrait s'appuyer sur un réseau d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux fondés sur des concepts juridiques communs, destinés à mettre en œuvre des mesures pratiques au bénéfice d'une entraide mutuelle aussi large que possible.
35. Les pays devraient être encouragés à ratifier et mettre en œuvre les conventions internationales appropriées sur le blanchiment d'argent, telles que la Convention de 1990 du Conseil de l'Europe sur le blanchiment de capitaux, la recherche, la saisie et la confiscation des produits d'activités criminelles.

Orientations pour l'amélioration de l'entraide judiciaire dans le domaine du blanchiment

36. La coopération entre les autorités compétentes appropriées des différents pays devrait être encouragée dans le cadre des enquêtes. A cet égard, une technique d'enquête valable et efficace est la livraison surveillée relative aux actifs connus ou présumés d'être le produits du crime. Les pays sont encouragés à soutenir cette technique, lorsque cela est possible.
37. Il conviendrait de prévoir des procédures d'entraide judiciaire en matière pénale pour le recours à des mesures de contrainte telles que la production de documents par des institutions financières et autres personnes, la fouille de personnes et de locaux, la saisie et l'obtention de preuves destinées à être utilisées dans des enquêtes et des poursuites en matière de blanchiment et dans des procédures connexes devant des juridictions étrangères.
38. Il serait souhaitable que l'on puisse prendre des mesures rapides en réponse à des requêtes émanant de gouvernements étrangers demandant d'identifier, de geler, de saisir et de confisquer les produits, ou d'autres biens d'une valeur équivalente à ces produits, tirés du blanchiment d'argent ou des délits sur lesquels repose l'activité de blanchiment.
39. Afin d'éviter les conflits de compétence, il conviendrait d'étudier la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre des mécanismes permettant de déterminer, dans l'intérêt de la justice, le lieu de saisine le plus approprié pour le jugement des personnes mises en cause, dans des affaires sujettes à poursuites dans plusieurs pays. De même, il devrait exister des mesures visant à coordonner les procédures de saisie et de confiscation, pouvant inclure le partage des avoirs confisqués.
40. Les pays devraient mettre en place des procédures permettant d'extrader, lorsque cela est possible, des individus accusés de blanchiment de capitaux ou d'infractions connexes. Dans le respect de son système juridique national, chaque pays devrait reconnaître le blanchiment de capitaux comme une infraction pouvant donner lieu à extradition. Sous réserve que leurs structures juridiques le permettent, les pays pourraient envisager de simplifier l'extradition, par la transmission directe des demandes d'extradition entre les ministères appropriés, l'extradition des personnes sur le seul fondement de mandats d'arrêt ou de jugements, l'extradition de leurs ressortissants nationaux, et/ou l'extradition simplifiée de personnes acceptant de renoncer à la procédure formelle d'extradition.

Annexe à la Recommandation 9 : Liste d'activités financières entreprises par des professions ou institutions qui ne sont pas des institutions financières

1. Acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables du publics.
2. Prêts.*
3. Crédit-bail.
4. Services de transmission monétaire.
5. Émission et gestion de moyens de paiement (par exemple, cartes de crédit et de paiement, chèques, chèques de voyage et lettres de crédit, etc.).
6. Octroi de garanties et souscription d'engagements.
7. Négociation pour le compte de clients (marché au comptant, marché à terme, swaps, opérations à terme, options...) sur :
 - (a) instruments du marché monétaire (chèques, effets, certificats de dépôt etc.) ;
 - (b) le marché des changes ;
 - (c) les instruments sur devises, taux d'intérêt et indices ;
 - (d) les valeurs mobilières ;
 - (e) négoce sur les marchés à terme de marchandises.
8. Participation à des émissions de valeurs mobilières et prestation de services financiers connexes.
9. Gestion individuelle et collective de patrimoine.
10. Conservation et administration de valeurs mobilières, en espèces ou liquides, pour le compte de clients.
11. Opérations d'assurances sur la vie et les autres produits de placement.
12. Le change manuel.

* Y compris notamment:

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

NOTES INTERPRÉTATIVES¹ AUX QUARANTE RECOMMANDATIONS

¹ Pendant la période 1990-1995, le GAFI a élaboré diverses notes interprétatives dont l'objet est de clarifier l'application de certaines recommandations. Au cours de l'exercice d'inventaire des quarante recommandations, certaines notes interprétatives ont été actualisées pour refléter les modifications des recommandations. Le GAFI a adopté une nouvelle note interprétative relative à la Recommandation 15 le 2 juillet 1999.

NOTES INTERPRÉTATIVES

Recommandation 4

Les pays devraient envisager d'introduire un délit de blanchiment de capitaux se rapportant à toutes les infractions graves qui génèrent un montant important de produits.

Recommandation 8

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

Recommandations 8 et 9 (Bureaux de change)

Introduction

Les bureaux de change constituent un maillon important de la chaîne du blanchiment des capitaux, car il est difficile de retrouver l'origine des fonds après que ceux-ci aient été changés. Les exercices de typologies menés par le GAFI ont révélé une progression du recours aux bureaux de change dans les opérations de blanchiment. Il est donc important de prendre des contre-mesures efficaces dans ce domaine. La présente note interprétative précise la mise en œuvre des recommandations du GAFI concernant le secteur financier et les bureaux de change et, lorsque c'est opportun, définit les options en la matière.

Définition des bureaux de change

Aux fins de la présente note, les bureaux de change sont définis comme des institutions effectuant des opérations de change manuelles (en espèces, par chèque ou au moyen de cartes de crédit). Les opérations de change qui ne constituent que l'accessoire de l'activité principale d'une entreprise sont déjà couvertes par la recommandation 9. Ce type d'opérations est donc exclu du champ d'application de la présente note.

Contre-mesures nécessaires applicables aux bureaux de change

Pour lutter contre l'utilisation des bureaux de change à des fins de blanchiment de capitaux, les autorités concernées devraient prendre des mesures leur permettant de connaître la totalité des personnes physiques et morales qui, dans leur activité professionnelle, se livrent à des opérations de change.

Les membres GAFI devraient, au minimum, disposer d'un système efficace par lequel les bureaux de change seraient connus ou déclarés auprès des autorités concernées (autorités de contrôle ou services opérationnels). L'un des moyens d'y parvenir pourrait consister à imposer aux bureaux de change de transmettre à une instance désignée une simple déclaration comportant des informations appropriées sur l'institution elle-même et ses dirigeants. L'instance en question pourrait alors soit délivrer un reçu, soit accorder une autorisation tacite : l'absence d'objection étant considérée comme une approbation.

Les membres du GAFI pourraient également envisager l'introduction d'une procédure d'autorisation formelle. Les personnes souhaitant ouvrir un bureau de change devraient alors déposer une demande auprès d'une instance désignée habilitée à accorder les autorisations au cas par cas. La demande d'autorisation devrait contenir les informations réclamées par les autorités et comporter au moins des renseignements détaillés sur l'institution candidate et ses dirigeants. L'autorisation serait accordée sous réserve que le bureau de change satisfasse aux conditions précisées concernant ses dirigeants et ses actionnaires et, notamment, aux critères "de compétence et d'honorabilité".

Une autre formule envisageable consisterait en une combinaison de procédures de déclaration et d'autorisation. Les bureaux de change devraient notifier leur existence à une instance désignée, sans avoir pour autant à attendre une autorisation avant de pouvoir entamer leurs activités. L'instance en question serait libre d'appliquer les critères "de compétence et d'honorabilité" à la gestion des bureaux de change après que ceux-ci aient entamé leurs activités et, le cas échéant, de leur interdire de poursuivre celles-ci.

En cas d'obligation par les bureaux de change de se soumettre à une déclaration d'activité ou de déposer une demande d'enregistrement, l'instance désignée (qui pourrait être soit un organisme public soit une organisation auto-réglémentée) pourrait être habilitée à publier la liste des bureaux de change enregistrés. Il lui faudrait, au minimum, tenir un répertoire (informatisé) des bureaux de change. Cette instance serait également habilitée à engager des actions contre les bureaux de change exerçant leur activité sans avoir déposé de déclaration ou avoir été enregistrés.

Comme il est envisagé dans les recommandations 8 et 9 du GAFI, les bureaux de change devraient être soumis à la même réglementation contre le blanchiment de capitaux que les autres institutions financières. Les recommandations du GAFI en matière financière devraient donc être appliquées aux bureaux de change. Celles concernant les obligations d'identification, la notification des transactions suspectes, l'obligation de diligence et la conservation des documents revêtent une importance particulière.

Pour s'assurer de l'application effective par bureaux de change des prescriptions en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, il conviendrait de mettre en place et de maintenir des mécanismes de contrôle du respect de ces prescriptions. Lorsqu'il existe un organisme d'enregistrement des bureaux de change ou un organisme qui reçoit les déclarations d'activité des bureaux de change, celui-ci pourrait assurer cette fonction. Mais le contrôle pourrait être également confié à d'autres instances désignées (qui l'exerceraient soit directement, soit par l'intermédiaire de tiers tels que des sociétés d'audit privées). Des mesures appropriées devraient être prises à l'encontre des bureaux de change qui ne respectent pas les prescriptions en matière de lutte contre le blanchiment.

Le secteur des bureaux de change tend à être inorganisé et dépourvu (contrairement aux banques) d'organismes représentatifs nationaux qui puissent servir d'intermédiaire dans les relations avec les autorités. Il importe donc que les membres du GAFI prennent des mesures efficaces pour veiller à ce que les bureaux de change soient au fait de leurs responsabilités en matière de lutte contre le blanchiment et assurer la transmission à cette profession les informations, telles que les lignes directrices relatives aux transactions suspectes. De ce point de vue, il serait utile d'encourager le développement d'organisations professionnelles.

Recommandations 11, 15 à 18

Lorsqu'il apparaît nécessaire de connaître la véritable identité du client et afin de faire en sorte que des entités juridiques ne puissent pas être utilisées abusivement par des personnes physiques comme méthode pour opérer en réalité par des comptes anonymes; les institutions financières devraient, si cette information n'est pas autrement disponible à partir de registres publics ou d'autres sources fiables, demander au client des renseignements relatifs aux principaux propriétaires ou bénéficiaires. Ces renseignements devraient être mis à jour. Si le client ne dispose pas d'une telle information, l'institution financière devrait lui demander des renseignements sur le détenteur du contrôle réel.

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

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

Recommandation 11

Une banque ou une autre institution financière devrait connaître l'identité de ses propres clients, même s'ils sont représentés par des avocats afin de détecter et d'empêcher les transactions suspectes et d'être en mesure de répondre rapidement aux demandes d'informations ou de saisie des autorités compétentes. En conséquence, la recommandation 11 s'applique aussi au cas où un homme de loi agit comme intermédiaire en matière de services financiers.

Recommandation 14

(a) Dans l'interprétation de cette recommandation, il est nécessaire d'examiner avec une attention particulière non seulement les transactions entre les institutions financières et leurs clients, mais aussi les transactions et/ou les livraisons, en particulier de devises et instruments équivalents, entre les institutions financières elles-mêmes ou même les transactions au sein de groupes financiers. Comme les termes de la recommandation 14 laissent entendre qu'en fait "toutes" les transactions sont couvertes, elle doit être interprétée comme s'appliquant à ces transactions interbancaires et intrabancaires.

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

Recommandation 15²

Lors de la mise en œuvre de la Recommandation 15, les transactions suspectes devraient être déclarées par les institutions financières, qu'elles apparaissent ou non être aussi liées à des affaires fiscales. Les pays devraient tenir compte du fait que, pour dissuader les institutions financières de déclarer une transaction suspecte, les blanchisseurs de capitaux peuvent vouloir déclarer, entre autres, que leurs opérations sont liées à des affaires fiscales.

Recommandation 22

(a) Pour faciliter la détection et la surveillance des transactions portant sur des espèces sans entraver en aucune manière la liberté des mouvements de capitaux, les membres pourraient examiner la possibilité de soumettre tous les transferts transfrontalières, dont le montant dépasse un seuil donné, à une vérification, une surveillance administrative, une déclaration ou à l'obligation de tenir des comptes.

(b) Si un pays découvre un transport international anormal de devises, d'instruments monétaires, de métaux ou de pierres précieuses, etc. il devrait notifier, le cas échéant au service des douanes ou aux autres autorités compétentes des pays d'origine et/ou de destination de la livraison, et coopérer afin de déterminer la source, la destination et l'objet de cette livraison et de prendre des mesures appropriées.

Recommandation 26

En ce qui concerne cette recommandation, il faut noter qu'il serait utile pour détecter efficacement le blanchiment de capitaux que les autorités compétentes mettent à la disposition des enquêteurs les informations statistiques disponibles, en particulier si ces informations contiennent des indicateurs spécifiques d'activités de blanchiment de capitaux. Par exemple, si les statistiques des autorités compétentes font apparaître un déséquilibre entre le développement des activités de services financiers dans une zone géographique donnée d'un pays et le développement de l'économie locale, ce déséquilibre pourrait constituer un indice de l'existence d'activités de blanchiment de capitaux dans la région. Un autre exemple serait constitué par des modifications manifestes des flux de monnaies nationales sans cause économique légitime apparente. Toutefois, une analyse prudente de ces données statistiques est nécessaire, notamment lorsqu'il n'y a pas nécessairement une relation directe entre les flux financiers et l'activité économique (ce peut être le cas pour les flux financiers d'un centre financier international où une part

² Le GAFI a adopté cette note interprétative le 2 juillet 1999.

importante de service de gestion des placements est assurée aux clients étrangers, ou qui possède un important marché interbancaire sans lien avec l'activité économique locale).

Recommandation 29

La recommandation 29 ne peut donc pas être interprétée comme visant à l'introduction d'un système de réexamen périodique des autorisations données aux prises de contrôle du capital d'institutions financières uniquement à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux. Mais, elle souligne, du point de vue du GAFI, la nécessité d'un réexamen des autorisations données aux actionnaires qui contrôlent le capital d'institutions financières (en particulier des banques et des établissements non bancaires). Par conséquent, lorsqu'il existe des critères d'aptitude (ou d'honorabilité) des actionnaires, l'attention des autorités de surveillance doit être attirée sur leur adaptation aux objectifs de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Recommandation 33

Sous réserve des principes du droit national, les pays devraient s'efforcer de veiller à ce que les différences dans les définitions nationales retenues pour l'infraction de blanchiment de capitaux -- par exemple, les critères différents concernant l'élément intentionnel de l'infraction, les différences ayant trait aux infractions de base et les différences touchant à l'accusation de perpétration de l'infraction de base en cas de blanchiment de capitaux -- n'affectent pas la capacité ou la volonté des pays de se prêter mutuellement une assistance en matière judiciaire.

Recommandation 36 (Livraison surveillée)

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

Recommandation 38

(a) Chaque gouvernement doit envisager, lorsque c'est possible, de créer un fonds pour les actifs saisis dans chaque pays, dans lequel seront déposés tout ou partie des biens confisqués, pour des motifs opérationnels, de santé, d'éducation ou pour toute autre raison.

(b) Chaque gouvernement devrait envisager, lorsque c'est possible, de prendre les mesures nécessaires pour lui permettre de partager avec ou entre d'autres pays les biens confisqués, en particulier lorsque la confiscation est le résultat direct ou indirect d'actions opérationnelles coordonnées.

Reports d'arrestations et de saisies

Les pays devraient envisager de prendre des mesures, y compris législatives, au niveau national, pour permettre à leurs autorités compétentes enquêtant sur des activités de blanchiment de capitaux, de différer l'arrestation de suspects et/ou la saisie de fonds ou de ne pas procéder à de telles arrestations et saisies dans le but d'identifier les personnes impliquées dans ces activités ou de rassembler des preuves. Sans ces mesures, il n'est pas possible de mettre en œuvre certaines procédures, comme les livraisons contrôlées et les opérations nous couverture.

Secrétariat du GAFI, OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
FRANCE

T: 33 (0) 1 45 24 79 45

F: 33 (0) 1 45 24 17 60

E: fatf.contact@oecd.org