

# LES CELLULES DE RENSEIGNEMENTS FINANCIERS

TOUR D'HORIZON

---

Fonds monétaire international  
Groupe de la Banque mondiale

**LES CELLULES DE  
RENSEIGNEMENTS  
FINANCIERS**  
TOUR D'HORIZON

Fonds monétaire international  
Groupe de la Banque mondiale

© 2004 Fonds monétaire international  
Version révisée du 23 juillet 2004

*Rédaction : Paul Gleason et Glenn Gottselig*  
*Composition : Glenn Gottselig et Sarah Underwood*  
*Couverture : Martina Vortmeyer*

Traduction et composition  
de la Division française des  
services linguistiques du FMI

### **Données CIP**

Cellules de renseignements financiers : tour d'horizon — Washington, DC :  
Fonds monétaire international, Département juridique, Département des  
systèmes monétaires et financiers; Banque mondiale, Division de l'intégrité  
des marchés financiers, 2004.

p. cm.

ISBN 1-58906-362-7  
Comprend une bibliographie.

1. Blanchiment de capitaux — Prévention. 2. Criminalité commerciale  
— Prévention. 3. Fonds monétaire international. Département juridique.  
HV8079.M64F35 2004

Dans la présente publication, le terme «pays» ne se rapporte pas  
nécessairement à une entité territoriale constituant un État au sens où  
l'entendent le droit et les usages internationaux. Il s'applique également à un  
certain nombre d'entités territoriales qui ne sont pas des États, mais pour  
lesquelles des statistiques sont établies et publiées au plan international de  
façon distincte et indépendante.

Prix : 23 dollars EU

Commandes à adresser à :  
International Monetary Fund, Publication Services  
700 19th Street, N.W. Washington, DC 20431 (U.S.A.)  
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopieur : (202) 623-7201  
Courriel : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)  
Internet : <http://www.imf.org>

## Table des matières

|   |    |
|---|----|
| Avant-propos .....  | ix |
| Remerciements .....   | xi |
| 1. Introduction .....   | 1  |
| 2. Créer une CRF .....  | 4  |
| Les étapes de la création d'une CRF .....                               | 5  |
| Décisions déterminantes .....   | 6  |
| Consultations avec le secteur privé.....                                | 7  |
| Financer une CRF.....   | 8  |
| Types de CRF .....  | 10 |
| Les CRF de type administratif .....                                     | 11 |
| Les CRF de type policier .....  | 14 |
| Les CRF de type judiciaire ou dotées de pouvoirs<br>de poursuite .....  | 17 |
| Les CRF «hybrides» .....  | 18 |
| Aspects internationaux .....  | 18 |
| Les Recommandations du GAFI .....                                       | 19 |
| Conventions internationales .....                                       | 21 |
| Principes fondamentaux de la surveillance du secteur financier .....    | 23 |
| Modèles de lois.....  | 24 |
| Autonomie et responsabilisation institutionnelles.....                  | 25 |
| Implantation dans l'Administration .....                                | 26 |
| Nomination et révocation du directeur de la CRF .....                   | 26 |
| Système hiérarchique.....   | 27 |
| Organisation et personnel.....  | 29 |
| Organisation interne .....  | 29 |
| Personnel .....   | 31 |
| Responsabilité du personnel et confidentialité<br>des informations..... | 32 |

iv TABLE DES MATIÈRES

|  |           |
|--|-----------|
| Aspects relatifs à la sécurité .....   | 32        |
| <b>3. Les fonctions de base d'une CRF .....</b>  | <b>35</b> |
| Recevoir les déclarations d'opérations .....   | 36        |
| Qui doit déclarer? .....   | 36        |
| Institutions financières .....   | 38        |
| Sociétés de banque, d'assurances et de courtage .....  | 38        |
| Entreprises et professions non financières .....   | 40        |
| Casinos .....  | 41        |
| Agents immobiliers et négociants en métaux précieux<br>et en pierres précieuses .....                  | 41        |
| Avocats, notaires et autres professions juridiques<br>indépendantes, et comptables .....               | 42        |
| Fiducies et prestataires de services aux sociétés .....  | 45        |
| Autres .....   | 45        |
| Qu'est-ce qui doit être déclaré? .....   | 46        |
| Déclarations d'opérations suspectes .....  | 47        |
| Qu'est-ce qu'un soupçon? .....   | 47        |
| Qu'est-ce qu'une activité criminelle aux fins<br>de l'obligation de déclaration? .....                 | 51        |
| Déclarations d'opérations liées au financement du terrorisme .....                                     | 52        |
| Déclarations d'opérations supérieures à un montant déterminé .....                                     | 53        |
| Déclarations de transport transfrontalier d'espèces<br>et de titres au porteur négociables .....       | 54        |
| Données provenant d'autres CRF .....   | 55        |
| Règles relatives aux entités déclarantes .....   | 55        |
| Confidentialité des informations sur les clients .....   | 55        |
| L'interdiction d'avertir le client .....   | 56        |
| Immunité de l'entité déclarante et de son personnel<br>pour les déclarations faites de bonne foi ..... | 56        |
| Forme et contenu des déclarations faites à la CRF .....  | 57        |
| Améliorer le flux et la qualité des déclarations .....   | 58        |

|  |           |
|--|-----------|
| Actions de sensibilisation .....   | 59        |
| Sanctions administratives.....   | 60        |
| Sanctions pénales.....   | 61        |
| Analyser les déclarations.....   | 63        |
| Analyse tactique .....   | 64        |
| Les données propres de la CRF .....  | 64        |
| Sources dans le domaine public.....  | 65        |
| Bases de données des administrations publiques.....  | 65        |
| Informations complémentaires en provenance des entités<br>déclarantes initiales et d'autres entités.....             | 65        |
| Autres CRF .....   | 65        |
| Analyse opérationnelle .....   | 66        |
| Analyse stratégique.....   | 66        |
| Diffuser les déclarations.....   | 67        |
| Transmission des déclarations pour enquête ou poursuites.....  | 68        |
| Partage d'informations avec d'autres organismes du pays.....   | 69        |
| Partage d'informations au niveau international.....  | 72        |
| Fondement juridique des échanges d'informations entre CRF.....   | 74        |
| Échange d'informations.....  | 75        |
| Mécanismes spéciaux pour les cas de financement<br>du terrorisme.....  | 77        |
| Les principes du Groupe Egmont relatifs aux échanges<br>d'informations dans le cadre du blanchiment de capitaux..... | 77        |
| <b>4. Les autres fonctions des CRF .....</b>   | <b>79</b> |
| Surveiller le respect des règles de LBC/FT .....   | 80        |
| Systèmes de surveillance en matière de LBC/FT .....  | 80        |
| La CRF en tant qu'organe de surveillance dans le domaine<br>de la LBC/FT.....  | 82        |
| Échange d'informations et coopération.....   | 83        |
| Bloquer les opérations et geler les comptes .....  | 84        |

vi TABLE DES MATIÈRES

|   |            |
|---|------------|
| Formation du personnel des institutions déclarantes<br>pour remplir les déclarations et les autres obligations.....   | 88         |
| Effectuer des travaux de recherche .....  | 90         |
| Sensibiliser le public aux divers aspects de la LBC/FT .....  | 90         |
| <b>5. Améliorer l'efficacité des CRF .....</b>  | <b>92</b>  |
| Rassembler les données pertinentes .....  | 93         |
| Déterminer les possibilités d'amélioration .....  | 95         |
| <b>6. Évaluations internationales des CRF .....</b>   | <b>97</b>  |
| Les normes relatives aux CRF .....  | 97         |
| Évaluer la conformité aux normes relatives aux CRF .....  | 99         |
| <b>7. Conclusions .....</b>   | <b>101</b> |
| <b>Appendices .....</b>   | <b>105</b> |
| I. Déclaration de mission des cellules de renseignements<br>financiers du Groupe Egmont .....   | 106        |
| II. Procédure pour être reconnue en tant que cellule de<br>renseignements financiers (CRF) par le Groupe Egmont .....   | 110        |
| III. Liste des cellules de renseignements financiers<br>du Groupe Egmont.....   | 113        |
| IV. Note interprétative relative à la définition d'une cellule<br>de renseignements financiers par le Groupe Egmont.....  | 120        |
| V. Groupe Egmont : principes des échanges d'informations<br>entre les cellules de renseignements financiers pour les cas<br>de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ..... | 124        |
| VI. Groupe Egmont : bonnes pratiques pour l'amélioration<br>des échanges d'informations entre les cellules de<br>renseignements financiers.....   | 129        |
| VII. Les 40 Recommandations du GAFI (2003).....   | 135        |
| VIII. Les Recommandations spéciales du GAFI sur le financement<br>du terrorisme .....   | 147        |
| IX. Convention internationale pour la répression du financement<br>du terrorisme .....  | 148        |
| X. Convention des Nations Unies contre le crime organisé<br>transnational.....  | 150        |

|  |     |
|--|-----|
| XI. Convention des Nations Unies contre la corruption.....   | 151 |
| Bibliographie.....   | 153 |
| Tableau  |     |
| 1. Pouvoir d'une CRF de bloquer des opérations et de geler<br>des comptes dans certains pays .....                           | 87  |
| Figures  |     |
| 1. Flux d'informations classiques d'une CRF.....   | 4   |
| 2. Organigramme classique d'une CRF .....  | 30  |
| Encadrés   |     |
| 1. CRF de type administratif.....  | 12  |
| 2. Exemple d'une CRF de type administratif : le Bureau slovène<br>pour la prévention du blanchiment de capitaux (OMLP) ..... | 13  |
| 3. CRF de type policier .....  | 15  |
| 4. Exemple d'une CRF de type policier : le National Criminal<br>Intelligence Service (NCIS) du Royaume-Uni .....             | 16  |
| 5. Les CRF de type judiciaire ou dotées de pouvoirs de poursuite .....   | 18  |
| 6. Le Groupe Egmont de cellules de renseignements financiers .....   | 20  |
| 7. Normes et règles relatives aux CRF dans l'Union européenne .....  | 22  |
| 8. Les CRF dans les très petits pays insulaires en développement .....   | 33  |
| 9. Partage d'informations avec d'autres organismes du pays .....   | 70  |
| 10. Demande d'informations à une CRF .....   | 72  |
| 11. FIU.NET .....  | 76  |

## AVANT-PROPOS

Les efforts déployés récemment pour mettre au point des stratégies efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) réunissent plusieurs aspects distincts mais connexes des systèmes financiers et du droit pénal. Les cellules de renseignements financiers (CRF) sont une composante importante de ces stratégies. Il est essentiel, pour l'intégrité des systèmes financiers, de lutter contre les délits de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme mais, si l'on veut que ces efforts soient couronnés de succès, les méthodes répressives classiques doivent recevoir l'appui du système financier lui-même, en particulier par l'application des principes de connaissance de la clientèle et en déclarant les opérations suspectes à une CRF. Les établissements financiers possèdent des renseignements vitaux sur les opérations qui peuvent cacher des mécanismes criminels. Bien que ces informations soient protégées par des règles indispensables de confidentialité, elles doivent être rendues accessibles aux organismes policiers, afin de leur permettre de déterminer les canaux d'acheminement des capitaux délictueux.

Les CRF existent aujourd'hui depuis plus de dix ans, et plus de 90 d'entre elles ont été admises dans le Groupe Egmont, l'association informelle des CRF. De nombreux autres pays prévoient de mettre en place des CRF et, dans beaucoup de pays, les autorités s'efforcent d'améliorer l'efficacité des cellules existantes. Malgré cela, il n'existait pas jusqu'ici de présentation globale des CRF permettant d'aider ces autorités dans leur tâche. Il s'ensuit que la recherche des informations utiles sur les CRF et leurs activités nécessitait beaucoup de temps et d'efforts. C'est cette lacune que le présent manuel tente de combler.

Le manuel traite d'un vaste éventail de sujets qui ont trait aux CRF, à commencer par les étapes nécessaires de leur création et les diverses formes qui peuvent leur être données dans une structure publique. Les fonctions de base des CRF (recevoir des déclarations d'opérations suspectes, les analyser et diffuser les renseignements qui en découlent) sont analysées en détail et cette analyse est assortie d'exemples empruntés à plusieurs pays différents. Certaines des fonctions supplémentaires les plus importantes assignées à certaines CRF, notamment le contrôle du respect des prescriptions en matière de LBC/FT par les institutions déclarantes, sont également examinées. Enfin, un chapitre traite des évaluations internationales des CRF, effectuées dans le contexte de l'examen des dispositifs généraux de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

x AVANT-PROPOS

Le manuel n'énonce pas de règles définitives sur ce que devrait être une CRF mais s'efforce plutôt de donner au lecteur le plus grand nombre possible d'exemples de structures et de mécanismes existants de CRF afin d'offrir aux responsables de l'élaboration des politiques et aux législateurs la plus large palette d'expériences de pays à l'échelle mondiale et de les aider à concevoir des cellules de renseignements financiers qui répondent au mieux aux besoins de leurs juridictions propres.

François Gianviti  
*Conseiller juridique*  
FMI

Stefan Ingves  
*Directeur*  
Département des  
systèmes monétaires et  
financiers  
FMI

Cesare Calari  
*Vice-Président*  
Secteur financier  
Banque mondiale

## **REMERCIEMENTS**

Le présent manuel est une initiative conjointe du Département juridique et du Département des systèmes monétaires et financiers, du Fonds monétaire international, ainsi que de la Division de l'intégrité des marchés des capitaux, de la Banque mondiale. Il a été rédigé et préparé pour la publication par Louis Forget avec l'aide de Vida Šeme Hočevar, tous deux membres du Département juridique, sous la direction de Jean-François Thony, Conseiller juridique adjoint. Des contributions et des commentaires ont été reçus de Maud Bökkerink et Ernesto Lopez, du Département des systèmes monétaires et financiers du FMI; Eric Robert, Nadim Kyriakos-Saad, Cheong-Ann Png, Peter Csonka et Ross S. Delston, du Département juridique du FMI; et Alain Damais et Bess Michael, de la Banque mondiale. Nous remercions les membres du Groupe Egmont pour leur soutien et leurs encouragements et, en particulier, pour les remarques utiles de William Baity, Président du Comité Egmont et Vice-Directeur de FinCEN; John Brewer, FinCEN; et Boudewijn Verhelst, Directeur adjoint de CTIF-CFI (la CRF belge).



# 1

## INTRODUCTION

Depuis le milieu des années 80, la nécessité d'une stratégie moderne de lutte contre le blanchiment de capitaux a été largement admise au niveau international. On peut considérer que les négociations de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, de 1988, constituent le point de départ de cette tendance. Le fait de priver les éléments criminels du produit de leurs crimes a été considéré de plus en plus comme un outil important pour lutter contre le trafic de stupéfiants et, plus récemment, contre tous les délits graves. Les progrès accomplis dans ce domaine sont en train de devenir un élément essentiel de la lutte contre le crime organisé, la corruption et le financement du terrorisme et de la préservation de l'intégrité des marchés des capitaux.

Lorsque les pays ont défini leurs stratégies de lutte contre le blanchiment de capitaux et constaté que les organismes policiers n'avaient qu'un accès limité aux informations financières utiles, il est apparu clairement que la stratégie impliquait qu'ils «engagent le système financier dans l'effort de lutte contre le blanchiment tout en s'efforçant de maintenir les conditions nécessaires à l'efficacité de son fonctionnement»<sup>1</sup>. Les pays ont estimé par ailleurs que la mise en œuvre d'un système nécessitant la déclaration des opérations suspectes par les établissements financiers rendait nécessaire la création d'un bureau ou d'un organisme central pour l'évaluation et le traitement de ces déclarations<sup>2</sup>.

Les toutes premières cellules de renseignements financiers (CRF) ont été créées au début des années 90 en réponse à la nécessité d'un organisme central pour la réception, l'analyse et la diffusion d'informations financières en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux. Au cours des dix années qui ont suivi, le nombre de CRF a augmenté à tel point qu'en 2004, le Groupe Egmont — l'association informelle des CRF — comptait 94 membres. En 2003, le Groupe d'action financière (GAFI) a adopté une série révisée de recommandations relatives à la création et au fonctionnement des CRF<sup>3</sup>. Ces

---

<sup>1</sup> William C. Gilmore, 1999, *Dirty Money: The Evolution Of Money-Laundering Counter-Measures*, 2<sup>e</sup> éd. (Strasbourg : Presses du Conseil de l'Europe), p. 103.

<sup>2</sup> Groupe Egmont, 1995, *The First International Meeting of Organizations Devoted to Anti-Money Laundering* (Bruxelles), p. 1.

<sup>3</sup> Les CRF ont été incluses dans la méthodologie utilisée pour évaluer les cadres de la LBC/FT depuis 2001.

## 2 INTRODUCTION

dernières années, conscients de l'importance des CRF dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ainsi qu'un certain nombre de leurs pays membres ont fourni une assistance technique aux pays pour la création et le renforcement des CRF.

Bien que les CRF membres du Groupe Egmont partagent les mêmes fonctions de base (recevoir, analyser et diffuser des informations financières pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme)<sup>4</sup>, elles diffèrent à maints égards. Les autorités qui entendent créer une CRF ou améliorer l'efficacité d'une CRF existante sont confrontées à un certain nombre de choix quant aux modalités de création et de fonctionnement de la CRF. De même, ceux qui apportent une aide technique en ce qui concerne les CRF ont besoin d'avoir accès à toute une série d'informations au sujet des divers aspects des CRF. Il est donc opportun de fournir aux agents des CRF, aux autorités du pays et à ceux qui apportent une assistance technique un aperçu de l'éventail des expériences que les pays et les CRF ont eues jusqu'à présent.

De plus, les CRF sont aujourd'hui placées devant une série de défis sans précédent. Le champ de leurs compétences est actuellement étendu aux activités de financement du terrorisme, en plus du blanchiment de capitaux et des infractions principales qui s'y rattachent. Le renseignement financier relatif au financement du terrorisme est à de nombreux égards différent du renseignement financier qui a trait à d'autres infractions, ce qui pose des problèmes de méthodes d'analyse des informations et des problèmes de formation pour le personnel des CRF. La gamme des entités qui communiquent des informations est aussi plus étendue, englobant des professions non financières : casinos, fournisseurs de services aux entreprises, et juristes et comptables indépendants. Il s'ensuit que la nature des déclarations qu'elles reçoivent est désormais plus variée, ce qui pose également des problèmes de méthodes d'analyse et de formation du personnel.

Le présent manuel a pour but de répondre au besoin d'informations sur les CRF. Les informations fournies incluent le cas échéant des renvois aux normes pertinentes du GAFI. Il convient toutefois de souligner que le manuel n'est ni un outil d'évaluation, ni une synthèse des évaluations auxquelles les CRF ont procédé jusqu'ici. Il ne comporte pas d'exposé systématique des critères utilisés dans l'évaluation des dispositifs de LBC/FT qui concernent les CRF. Les autorités qui souhaitent s'assurer que les mécanismes qu'elles mettent en place pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, y compris les CRF, répondent aux normes

---

<sup>4</sup> Groupe Egmont, juin 2004, *Déclaration de mission des cellules de renseignements financiers du Groupe Egmont* (Guernesey).

internationales devraient se référer aux 40 Recommandations du GAFI et à la Méthodologie adoptée par le GAFI et les autres organes qui procèdent à des évaluations LBC/FT. Une assistance technique en matière de création et de renforcement des CRF peut être obtenue auprès du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et d'autres sources.

Tout au long du manuel, il sera fait référence au Groupe Egmont de CRF. Le Groupe Egmont a été créé en 1995 pour «encourager et aider l'échange de renseignements financiers entre les pays»<sup>5</sup>. Il s'agit plus précisément d'une organisation informelle qui «a pour objectif de fournir un forum aux FIU pour améliorer l'appui à leurs programmes nationaux respectifs dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux», «ce qui comprend l'expansion et la systématisation des échanges de renseignements financiers, l'amélioration de l'expertise et des capacités du personnel de telles organisations et le développement des communications entre les FIU à l'aide de la technologie»<sup>6</sup>. (Voir l'encadré 6 pour plus de détails.)

Le texte est organisé comme suit. Le chapitre 2 examine les aspects liés à création d'une CRF et donne notamment une description des types de CRF. Le chapitre 3 décrit les fonctions de base d'une CRF : recevoir des déclarations d'opérations suspectes et d'autres notifications, les analyser et diffuser les renseignements financiers aux autorités compétentes. Au chapitre 4, d'autres fonctions exercées par certaines CRF sont passées en revue. Le chapitre 5 traite de l'amélioration de l'efficacité des CRF. Le chapitre 6 étudie la procédure d'évaluation internationale des CRF. Enfin, le chapitre 7 présente certaines conclusions.

---

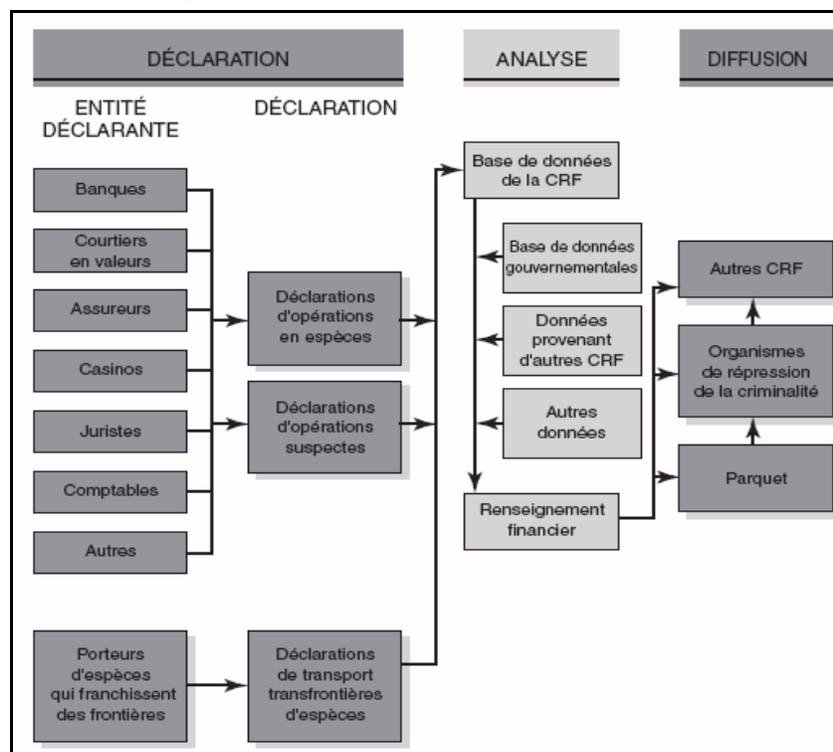
<sup>5</sup> Groupe Egmont, 2003, exposé audiovisuel.

<sup>6</sup> Groupe Egmont (sans date), *Document d'information sur les cellules de renseignements financiers et le Groupe Egmont*, p. 3.

## CRÉER UNE CRF

Sous leur forme la plus simple, les CRF sont des organismes qui reçoivent des déclarations d'opérations suspectes d'établissements financiers et d'autres personnes et entités, les analysent et diffusent les renseignements qui découlent de cette analyse aux organismes locaux de répression de la criminalité et aux CRF étrangères en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux (voir figure 1).

Figure 1. Flux d'informations classiques d'une CRF



Source : adapté de CANAFE (Canada) *Rapport annuel 2001*, appendice III.

La création d'une CRF est une étape importante de la lutte contre la criminalité financière. Comme telle, elle devrait se fonder sur des considérations de politique de répression de la criminalité propres à chaque pays, et les

caractéristiques de base de la CRF devraient être conformes au cadre de surveillance du pays ainsi qu'à ses systèmes juridique et administratif et à ses capacités financières et techniques. Le processus de création d'une CRF est examiné à la section suivante. Cette création répond aussi à des normes et des critères internationaux, et ceux-ci sont examinés à la section «Aspects internationaux». En tant qu'organisme public, la CRF doit avoir le degré d'autonomie nécessaire pour remplir ses fonctions tout en ayant l'obligation de rendre compte des résultats qu'elle obtient. C'est ce qu'examine la section «Autonomie et responsabilisation institutionnelles». Les questions d'organisation et de personnel sont examinées à la section suivante.

### **Les étapes de la création d'une CRF**

La création d'une CRF marque la détermination des autorités du pays à renforcer la priorité attribuée à la lutte contre les délits financiers et autres dans le pays et à coopérer avec d'autres pays à cet égard. Une CRF efficace peut apporter une contribution non négligeable à la lutte contre ces délits aux niveaux national et international.

En créant une CRF, les autorités peuvent, certes, ressentir le besoin de répondre aux appels de la communauté internationale, mais leurs décisions au sujet des fonctions de la CRF et de ses modalités de fonctionnement doivent être basées sur les objectifs, les ressources et les priorités en matière de lutte contre la criminalité qui sont propres au pays. Il faut aussi que les compétences de la CRF soient en harmonie avec celles des organismes nationaux existants qui participent à la lutte contre la criminalité financière, notamment avec les organismes de police et de surveillance ainsi qu'avec les organes du gouvernement qui fixent les politiques.

En outre, la création d'une CRF nécessitera l'utilisation de recettes budgétaires. En bonne administration publique, il faut définir les objectifs que poursuit la création de la CRF, et celle-ci doit recevoir les moyens de poursuivre avec succès ces objectifs, moyens pour lesquels elle va devoir rendre des comptes. Il faut être attentif à ne pas donner à la CRF plus de compétences que celles auxquelles elle est capable de faire face, compte tenu de ses ressources escomptées. Dans certains cas, d'autres organismes dotés de ressources et d'expérience peuvent être en mesure d'exercer certaines fonctions plus efficacement qu'une CRF, notamment le contrôle du respect des prescriptions en matière de LBC/FT. Il faut autant que possible éviter le chevauchement des fonctions et, si ce chevauchement est inévitable, créer des mécanismes pour réduire les conflits au minimum et développer au maximum la coopération entre les organismes concernés.

Il s'ensuit que la création d'une CRF et la détermination de ses fonctions et de ses ressources devraient se fonder sur une analyse de la situation du pays en matière de blanchiment de capitaux, de financement du

## 6 CRÉER UNE CRF

terrorisme et de criminalité grave en général. Il est utile de noter à cet égard qu'une des fonctions essentielles d'une CRF est l'échange d'informations avec d'autres CRF. Outre la contribution que l'on peut attendre de la CRF sur le plan de la lutte contre la criminalité intérieure, la cellule sera aussi appelée à répondre à des demandes de renseignements formulées par d'autres CRF.

Il faut aussi tenir compte des caractéristiques générales du système juridique du pays et des forces et faiblesses des organismes publics au sein desquels la CRF pourrait être implantée. Comme on le verra à la section suivante, certaines dispositions relatives à l'intégration de la CRF dans la structure de l'État sont adaptées aux caractéristiques particulières des systèmes juridiques et administratifs d'un pays. De même, il est nécessaire d'évaluer les forces et les faiblesses relatives des organismes au sein desquels la CRF pourrait être implantée, dans la mesure où il pourrait être imprudent d'installer une CRF dans une administration qui ne jouit pas de la confiance de ceux qui relèvent de sa compétence. Les difficultés auxquelles les pays sont confrontés, s'agissant d'établir des CRF, sont souvent considérables. Dans les petits pays insulaires en développement, ces difficultés peuvent devenir insurmontables (voir encadré 8).

### **Décisions déterminantes**

Le soutien politique est nécessaire pour garantir le succès de la CRF. Ce soutien s'impose non seulement pour assurer l'adoption de la loi créant la CRF, mais aussi pour veiller en permanence à ce que la CRF reçoive suffisamment de ressources budgétaires pour atteindre ses objectifs.

L'analyse des problèmes auxquels un pays est confronté en matière de criminalité financière et du rôle que la CRF jouera dans la réalisation des objectifs de la politique de lutte contre la criminalité permettra d'esquisser les grandes lignes, le statut et les fonctions de la CRF. Les éléments essentiels de cette description sont notamment les suivants :

- les objectifs de base que doit poursuivre la CRF;
- la compétence et les fonctions nécessaires pour atteindre ses objectifs;
- toutes fonctions que la CRF sera amenée à exercer en plus de ses fonctions de base (par exemple, la surveillance du respect des obligations de déclaration ou autres par les entités déclarantes, et le gel des opérations);
- les moyens pour garantir l'autonomie de fonctionnement et la responsabilisation de la CRF;
- les règles de base en matière de déclaration des opérations : qui signale et qu'est-ce qui est signalé (par exemple, les opérations suspectes, les opérations en espèces, les mouvements transfrontières d'espèces);
- la taille générale de la CRF (après une période de démarrage) en termes de budget et de personnel, en fonction du flux attendu d'informations

de et vers la CRF et des éventuelles compétences supplémentaires qui lui sont attribuées;

- le rôle de la CRF par rapport aux autres organismes et organes gouvernementaux nationaux et aux autres CRF, notamment l'échange d'informations;
- la localisation de la CRF dans l'administration, son autonomie et sa responsabilisation ainsi que les moyens pour la rendre opérationnelle.

Après qu'une décision a été prise sur ces questions essentielles, une équipe de direction peut être constituée pour lancer le processus de création de la CRF. À ce stade, on peut entamer la rédaction de la loi qui incorpore les décisions sur les sujets ci-dessus.

### **Consultations avec le secteur privé**

Dans de nombreux pays, il a été jugé fructueux d'examiner la CRF envisagée et le projet de loi avec les représentants des segments du secteur privé qui seront le plus directement touchés par l'établissement du nouveau régime de LBC/FT. La majeure partie des informations à fournir à la CRF proviendra du secteur privé et, au sein de celui-ci, généralement du secteur financier. La consultation des représentants des secteurs les plus directement concernés avant le dépôt du projet de loi au parlement peut présenter plusieurs avantages.

Premièrement, le fait de consulter le secteur privé donne l'occasion aux pouvoirs publics de développer la confiance dans l'organisme envisagé chez les institutions qui devront lui transmettre les déclarations, notamment celles qui concernent les opérations suspectes. Deuxièmement, ces consultations devraient faciliter la compréhension des nouvelles obligations qui seront imposées au secteur financier et aux autres secteurs et faciliter ainsi les débats au parlement. Troisièmement, pour la CRF, les consultations peuvent aider les planificateurs et, par la suite, la CRF elle-même, à définir des règles réalistes en matière de déclaration des opérations, dont on peut compter qu'elles seront respectées par les entités déclarantes. Et, quatrièmement, pour les entités déclarantes, les consultations préalables serviront à faire connaître aux institutions concernées leurs obligations futures, et la nécessité qui en découle de créer des programmes adaptés pour y répondre.

Les consultations préalables avec le secteur privé fourniront par ailleurs la possibilité aux autorités de mettre en évidence les avantages du nouveau système pour les institutions financières et autres qui devront commencer à déclarer les opérations à la CRF. L'adoption d'un dispositif de LBC/FT peut réduire le risque de voir le secteur subir les répercussions négatives des affaires de fraude, de blanchiment de capitaux et d'autres infractions financières commises par l'intermédiaire de ses institutions. On peut aussi mettre en évidence le fait que ce dispositif serait basé sur des

## 8 CRÉER UNE CRF

normes internationales correspondant à la pratique acceptées au niveau mondial, qui protégeraient l'environnement financier et économique du pays.

### **Financer une CRF**

Pour pouvoir atteindre ses objectifs, une CRF a besoin de ressources à la mesure de sa taille et du volume de données qu'elle compte recevoir, traiter et diffuser<sup>7</sup>. Ces ressources sont elles-mêmes fonction de la taille et de la diversité des entités financières et non financières qui fourniront des déclarations à la CRF et de la portée de l'obligation de déclaration. Il faut aussi tenir compte des autres tâches qui peuvent être confiées à la CRF pour déterminer ses besoins en ressources. L'implantation de la CRF dans un ministère ou un organisme public peut aussi réduire certains de ses coûts opérationnels (par exemple, si les coûts de gestion du personnel ou d'entretien des bâtiments sont soit assumés au niveau central, soit partagés avec d'autres services du même ministère ou organisme). Certains frais propres à la CRF, notamment ceux afférents au personnel ayant reçu une formation spéciale ou aux systèmes informatiques de haut niveau, peuvent être conséquents et devraient être pris en compte dans l'établissement du budget de la CRF.

La plupart des CRF sont financées directement sur le budget de l'État. Par exemple, la plupart des CRF de type administratif<sup>8</sup> qui font partie d'un ministère des finances ont leur budget propre à l'intérieur du budget du ministère en question (par exemple, le KoFIU en Corée, le SICCFIN à Monaco, l'OMLP en Slovénie, et le FinCEN aux États-Unis). Les CRF de type policier sont généralement financées par la police, le ministère de l'intérieur ou le parquet (c'est le cas du RA en Estonie, du FCU à Jersey, et de l'ORFK en Hongrie)<sup>9</sup>. (Voir à l'annexe III les définitions des dénominations des CRF des pays.)

Certaines CRF sont cofinancées par différentes autorités ou différents ministères. Par exemples, le MOT aux Pays-Bas et le MOT aux Antilles néerlandaises reçoivent leur financement au titre d'un accord entre le Ministère des finances des Pays-Bas et le Ministère de la justice. Quelques

---

<sup>7</sup> Les Recommandations de 2003 du GAFI fixent la norme suivante : «Les pays devraient doter leurs autorités compétentes impliquées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de ressources financières, humaines et techniques adéquates. Les pays devraient mettre en place des procédures visant à garantir la plus haute intégrité du personnel de ces autorités». (Recommandation 30).

<sup>8</sup> Pour l'analyse des divers types de CRF, voir la section suivante.

<sup>9</sup> En Bulgarie, 25 % du montant annuel des amendes perçues au titre de la loi sur la LBC retournent à la CRF et sont utilisés pour financer les salaires, et 30 % lui sont restitués pour financer «les dépenses d'investissement pour l'amélioration du matériel, de la formation et de la participation aux manifestations internationales» (loi sur les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, article 17a, paragraphes 2) et 3)) [Bulgarie].

CRF sont financées entièrement ou en partie par la banque centrale ou par l'organe de surveillance du secteur financier du pays (par exemple, l'UIF en Bolivie, l'UIC en Italie, le SEPBLEC en Espagne et l'INIF au Venezuela). Certaines CRF relèvent directement du gouvernement en dehors du budget de tout autre organisme et sont financées directement comme une unité budgétaire distincte (par exemple, l'IUAF en Colombie, l'UAF au Panama, et l'ONPCSB en Roumanie).

Dans tous les pays, les institutions et les professions déclarantes doivent assumer leurs propres frais d'application des lois relatives à la LBC/FT, y compris les coûts d'installation des systèmes de détection et de déclaration des opérations suspectes et autres. Dans les pays où le budget de la CRF provient de l'organisme de surveillance du secteur financier, la CRF est parfois financée indirectement par les cotisations, prélèvements et amendes appliqués aux institutions de surveillance. En Belgique, les institutions déclarantes contribuent directement au financement des activités de la CRF. Les dépenses de fonctionnement de la CRF belge sont payées sans aucune contribution du budget fédéral<sup>10</sup>. Le plafond budgétaire est fixé chaque année d'un commun accord entre les ministres belges des finances et de la justice<sup>11</sup>. La majeure partie des contributions est fournie par les établissements de crédit, les compagnies d'assurances et les courtiers et agents en valeurs mobilières, tandis que la banque centrale, la poste et les autres entités et professions déclarantes versent une part réduite<sup>12</sup>. Le principal avantage de ce système est que la CRF est à l'abri des aléas politiques de la confection du budget, ce qui contribue à son indépendance. Il faut toutefois relever qu'aucun autre pays n'a adopté cette approche. Il se peut que l'idée de financer les activités d'un organisme public au moyen de fonds prélevés directement auprès d'entités du secteur privé relevant de sa compétence ne s'inscrive pas bien dans le cadre des finances publiques de la plupart des pays ou que ce mécanisme ne garantisse pas nécessairement

---

<sup>10</sup> Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, article 11, paragraphe 7, et arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la cellule de traitement des informations financières, modifié par les arrêtés royaux du 30 mai 1994, du 23 février 1995 et du 4 février 1999, chapitre X [Belgique].

<sup>11</sup> Arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la cellule de traitement des informations financières, modifié par les arrêtés royaux du 30 mai 1994, du 23 février 1995 et du 4 février 1999, article 12, paragraphe 1 [Belgique].

<sup>12</sup> Pour l'exercice budgétaire prenant fin le 31 décembre 2003, sur un budget opérationnel d'environ 2.360.000 euros, les contributions des établissements de crédit, des compagnies d'assurances et des courtiers et agents en valeurs mobilières représentaient quelque 72 % du total, contre 27 % environ pour les autres entités et professions déclarantes, la banque centrale et la poste (voir CTIF, *10<sup>e</sup> Rapport d'activités, 2002-03*, p. 150).

## 10 CRÉER UNE CRF

que la CRF continuera de recevoir à long terme un montant suffisant de ressources.

### Types de CRF

Au fil des années, les pays ont créé des CRF dans le but général de lutter contre le blanchiment de capitaux et leur ont généralement confié les trois fonctions de base qui font partie de la définition admise d'une CRF. Les systèmes administratifs qui permettent l'exercice de ces fonctions varient toutefois considérablement d'un pays à l'autre. Ces différences résultent des circonstances différentes des pays ainsi que de l'absence de modèle internationalement admis pour les fonctions des CRF au début des années 90, lorsque les premières cellules ont été créées. Par exemple, certains pays ont mis l'accent sur leur fonction d'instrument complémentaire des organismes policiers dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre les infractions connexes, ce qui a débouché sur l'installation de la CRF au sein d'un organisme d'enquête et de poursuites. D'autres pays ont insisté sur la nécessité d'un «tampon» entre les établissements financiers et les forces de l'ordre et, par conséquent, leurs CRF ont été installées en dehors de ces organismes.

Le large éventail de formules possibles pour la configuration des CRF peut être subdivisé schématiquement en quatre catégories générales : la CRF de type administratif, la CRF de type policier, la CRF de type judiciaire ou dotée de pouvoirs de poursuite, et la CRF «mixte» ou «hybride»<sup>13</sup>. Il faut toutefois souligner que pareille classification est arbitraire dans une certaine mesure et que d'autres manières de classer les CRF sont possibles. Il n'empêche que ces catégories illustrent la grande variété des formules retenues pour la création des CRF. Bien que ces listes ne soient pas exhaustives, les avantages et les inconvénients de chaque type de CRF sont résumés respectivement aux encadrés 1, 3 et 5 et, à titre d'exemples, les principales caractéristiques d'une CRF de type administratif (l'OMLP de Slovaquie) et d'une CRF de type policier (le National Criminal Intelligence Service (NCIS) au Royaume-Uni) sont décrites, respectivement aux encadrés 2 et 4.

---

<sup>13</sup> En ce qui concerne la «typologie» des CRF, voir pour les généralités J.-F. Thony, 1996, «Les mécanismes de traitement de l'information financière en matière de blanchiment de l'argent», *Revue de droit pénal et de criminologie, Bruxelles*, p. 257–82; B. Verhelst, 2002, *The Financial Intelligence Units in the International Context*, document disponible auprès du Groupe Egmont; et PAGEA. Schott, 2003, *Guide de référence sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme* (Washington : Banque mondiale et Fonds monétaire international), chapitre VII.

### ***Les CRF de type administratif***

Généralement, les CRF de type administratif relèvent ou font partie de la structure d'une administration ou d'un organisme en dehors de la sphère des autorités répressives ou judiciaires. Elles constituent parfois un organisme distinct, qui relève techniquement d'un ministère ou d'une administration (CRF «autonomes») ou qui n'en relève pas (CRF «indépendantes»). La principale justification de ce système est la constitution d'un «tampon» entre le secteur financier (et, plus généralement, les entités et les professions soumises aux obligations de déclaration) et les autorités répressives chargées des enquêtes et des poursuites dans le domaine de la criminalité financière. Souvent, les institutions financières qui sont confrontées à une opération ou à une relation qui pose problème n'ont pas de preuve concrète qu'une opération est liée à une activité criminelle ou que le client fait partie d'une entreprise ou d'une organisation criminelles. Elles hésiteront dès lors à la révéler directement à un organisme chargé de l'application de la loi, de crainte que leurs soupçons deviennent une accusation qui pourrait être fondée sur une mauvaise interprétation des faits. Le rôle de la CRF consiste alors à valider les soupçons et à renvoyer l'affaire aux autorités chargées des enquêtes et des poursuites pénales uniquement si le bien-fondé des soupçons est établi.

L'implantation administrative effective de ces CRF varie : le système le plus fréquent consiste à installer la CRF au sein du ministère des finances, de la banque centrale ou d'un organisme de réglementation. Quelques-unes ont été établies en tant que structures distinctes, indépendantes de tout ministère (la CTIF/CFI en Belgique, par exemple). Dans la plupart des cas, la décision d'établir la CRF en dehors du système policier va de pair avec la décision de limiter les compétences de la CRF à la réception, l'analyse et la diffusion des déclarations d'opérations suspectes et autres et de ne pas lui conférer de pouvoirs d'enquête ou de poursuite. De même, le pouvoir de révélation des informations contenues dans les déclarations est généralement défini de manière stricte, afin de préserver le caractère confidentiel des informations communiquées à la CRF<sup>14</sup>. Les CRF de type administratif peuvent être ou ne pas être chargées d'arrêter des réglementations en matière de LBC/FT ou de surveiller le respect des lois et des règlements relatifs à la LBC/FT par les institutions déclarantes.

---

<sup>14</sup> Ces CRF sont parfois qualifiées de CRF «fermées».

### Encadré 1. CRF de type administratif

#### *Avantages*

- La CRF fait office d'interface entre le secteur financier et les autres secteurs soumis à l'obligation de déclaration, d'une part, et les autorités chargées de l'application de la loi, d'autre part, ce qui évite de créer des liens institutionnels directs entre ces institutions et des organismes policiers tout en portant les révélations à l'attention de ces derniers.
- Les institutions financières hésitent moins à révéler des informations si elles savent que leur diffusion sera limitée aux cas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et qu'elle sera fonction de l'analyse propre de la CRF plutôt que des informations limitées en possession de l'institution déclarante.
- Pour les parties déclarantes, la CRF est un interlocuteur «neutre», technique et spécialisé.
- Si la CRF est installée au sein d'un organisme de réglementation, elle est l'interlocuteur naturel des institutions financières.
- Les informations peuvent être facilement échangées avec tous les types de CRF.

#### *Inconvénients*

- Dès lors que la CRF ne fait pas partie d'une administration de type policier, un retard peut se produire dans l'application de mesures répressives sur la base des révélations financières : gel d'une opération suspecte ou arrestation d'un suspect, par exemple.
- Pour obtenir des éléments de preuve, la CRF ne possède généralement pas les compétences légales étendues dont disposent les organismes de poursuite pénale et les autorités judiciaires.
- Les CRF de type administratif (sauf si elles sont réellement indépendantes) sont davantage soumises au contrôle direct des autorités politiques.

Les pays qui ont des CRF de type administratif sont notamment les suivants : Andorre, Antilles néerlandaises, Aruba, Australie, Belgique, Bolivie, Bulgarie, Canada, Colombie, Croatie, Espagne, États-Unis, France, Israël, Liechtenstein, Malte, Monaco, Panama, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Russie, Slovaquie, République de Corée, République tchèque, Ukraine et Venezuela.

En créant une autorité administrative «tampon» entre le secteur des institutions financières et celui des organismes chargés de l'application de la loi, les autorités peuvent obtenir plus facilement la coopération des institutions déclarantes, souvent conscientes des inconvénients, vis-à-vis de leurs clients, d'avoir des liens institutionnalisés directs avec des organismes de police. Le secteur bancaire donne souvent la préférence aux CRF de type administratif.

Elles peuvent aussi présenter un attrait pour d'autres institutions et professions qui, pour les mêmes raisons, ont été ajoutées à la liste des entités déclarantes.

**Encadré 2. Exemple d'une CRF de type administratif : le Bureau slovène pour la prévention du blanchiment de capitaux (OMLP)**

|  |
|--|
| <p><i>Structure</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• entièrement intégrée comme service du ministère des finances;</li><li>• directeur nommé par le gouvernement;</li><li>• relève du ministère des finances et du gouvernement</li><li>• structurée en six services, plus la direction : service de la prévention et de la surveillance (trois agents), section des opérations suspectes (quatre agents et un adjoint administratif), service de l'analyse (un agent), service informatique (deux agents), service de la coopération internationale (un agent), direction (deux agents) et bureau principal (un agent et un adjoint administratif).</li></ul>  |
| <p><i>Budget pour 2003</i></p> <p>Environ 670.000 dollars EU — dont plus de 80 % sont utilisés pour les frais de personnel.</p>  |
| <p><i>Personnel</i></p> <p>Le directeur, deux administratifs (un détenteur du baccalauréat, un diplômé de l'enseignement supérieur) et 14 universitaires détenteurs au moins d'un diplôme supérieur du 1<sup>er</sup> cycle en droit, informatique ou économie.</p>  |
| <p><i>Fonctions et compétences</i></p> <p>Fonctions stratégiques</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• représentée au comité gouvernemental national chargé de la lutte contre le financement du terrorisme, au conseil national de sécurité et dans divers groupes de travail (par exemple, sur les modifications du code de procédure pénale et du code pénal, sur la corruption, sur la criminalité économique, et sur la stratégie nationale de lutte contre la criminalité);</li><li>• propose aux organes compétents des modifications et des amendements aux règlements relatifs à la prévention et à la détection du blanchiment de capitaux.</li></ul> <p>Fonctions opérationnelles</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• centralise et analyse les déclarations obligatoires :<ul style="list-style-type: none"><li>○ déclarations d'opérations en espèces supérieures à 25.000 dollars EU environ (31.217 déclarations reçues en 2003);</li><li>○ déclarations des autorités douanières relatives aux transferts d'espèces ou de valeurs supérieurs à 25.000 dollars EU (2.423 déclarations examinées en 2003);</li></ul></li></ul> |

## 14 CRÉER UNE CRF

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>○ déclarations d'opérations suspectes (79 déclarations reçues en 2003 : 72 d'institutions déclarantes, le reste d'autres CRF et d'autres autorités publiques);</li><li>● analyse et transmet des rapports (accompagnés des documents) sur le blanchiment de capitaux à la police et au parquet;</li><li>● diffuse des informations (non accompagnées des documents) aux autorités compétentes lorsqu'il existe des motifs de soupçonner qu'un délit grave (pour lequel la loi prescrit une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus) ou qu'un délit de corruption a été commis;</li><li>● assure la formation du personnel des institutions déclarantes;</li><li>● tient une base de données centralisée de toutes les informations relatives au blanchiment de capitaux dans la République de Slovaquie;</li><li>● participe à l'élaboration d'indicateurs permettant de reconnaître les opérations suspectes;</li><li>● assure la formation des agents et des responsables des organismes policiers;</li><li>● publie des données statistiques sur le blanchiment de capitaux et informe le public des questions qui y ont trait.</li></ul> <p>Autres compétences légales</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● gèle les opérations (pendant 72 heures au plus);</li><li>● donne des instructions contraignantes (lorsque les conditions d'un gel sont réunies);</li><li>● demande aux entités déclarantes de fournir des informations complémentaires ou nouvelles en cas de suspicion de blanchiment de capitaux;</li><li>● demande ou obtient directement des autorités ou institutions publiques qui y sont autorisées toutes autres données sur des personnes morales ou physiques ou sur des opérations;</li><li>● fait office d'autorité centrale désignée au titre de la Convention n° 141 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation du produit du crime.</li></ul> <p>Site Web : <a href="http://www.sigov.si/mf/angl/uppd">http://www.sigov.si/mf/angl/uppd</a></p> |
|--|

### ***Les CRF de type policier***

Dans certains pays, l'accentuation des aspects policiers de la CRF a débouché sur la création de cette cellule dans le cadre d'un organisme chargé de l'application de la loi, puisqu'il s'agissait du moyen le plus facile pour créer un organe disposant des compétences appropriées à cette fin sans devoir concevoir à partir de rien une nouvelle entité et un nouveau cadre juridique et administratif.

Du point de vue de son fonctionnement, la CRF, dans un tel système, sera proche des autres unités d'application de la loi, notamment des unités

chargées de la criminalité financière, et bénéficiera de leur savoir-faire et de leurs sources d'informations. En échange, les organismes de poursuite pénale auront plus facilement accès aux informations reçues par la CRF et pourront les utiliser dans le cadre de toute enquête, ce qui augmentera son utilité. L'échange d'informations peut aussi être accéléré en recourant aux réseaux nationaux et internationaux existants d'échange d'informations sur la criminalité.

### Encadré 3. CRF de type policier

#### *Avantages*

- la CRF s'appuie sur une infrastructure existante, ce qui dispense de créer un nouvel organisme;
- les forces de l'ordre peuvent faire une utilisation maximale des informations financières divulguées;
- réaction plus rapide des forces de l'ordre aux indices de blanchiment de capitaux et autres délits graves;
- les informations peuvent être échangées en recourant aux vastes réseaux internationaux d'échange d'informations sur la criminalité (comme Interpol);
- accès facile aux informations des services de renseignement de la police criminelle et à la communauté du renseignement en général.

#### *Inconvénients*

- la CRF est généralement plus axée sur les enquêtes que sur les mesures de prévention;
- la CRF n'est pas un des interlocuteurs naturels des institutions financières; la confiance réciproque doit être instaurée, ce qui peut prendre du temps, et un organisme policier peut ne pas avoir les connaissances financières spécialisées requises pour s'engager dans un tel dialogue;
- la CRF ne reçoit généralement pas de données sur les opérations en devises au-delà d'un certain montant;
- accéder aux données (autres que les opérations signalées) des organisations financières nécessite généralement l'ouverture d'une enquête en bonne et due forme;
- les institutions déclarantes peuvent hésiter à révéler des informations aux forces de l'ordre si elles savent que ces informations pourraient être utilisées dans le cadre d'une enquête sur tout délit (et pas uniquement sur le blanchiment de capitaux et sur le financement du terrorisme);
- les institutions déclarantes peuvent être peu enclines à révéler aux forces de l'ordre des informations sur des opérations qui sont simplement «suspectes».

On trouve des exemples de ce type de CRF dans les pays suivants : Allemagne, Autriche, Estonie, Guernesey, Hongrie, Irlande, Islande, Jersey, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède.

**Encadré 4. Exemple d'une CRF de type policier : le National Criminal Intelligence Service (NCIS) du Royaume-Uni**

*Structure*

- Le NCIS est un organe public non ministériel qui relève fonctionnellement de la NCIS Service Authority;
- la NCIS Service Authority relève du ministre de l'intérieur;
- le directeur du NCIS est désigné par la NCIS Service Authority et rend compte à celle-ci;
- au sein du NCIS, les fonctions de CRF sont exercées par la Financial Intelligence Division;
- la Financial Intelligence Division a trois composantes : le centre de traitement des données, l'unité de liaison, et l'unité de développement du renseignement.

*Budget et effectif (2004, Financial Intelligence Division uniquement)*

Environ 4 millions de livres, dont plus de 88 % sont affectés aux frais de personnel (effectif : 120 personnes).

*Fonctions et compétences*

Fonctions opérationnelles

- centralise et analyse les déclarations d'activité suspecte (quelque 100.000 déclarations ont été reçues en 2003, dont 95 d'institutions déclarantes et le reste d'unités nationales d'enquête financière et de CRF étrangères);
- donne l'autorisation d'effectuer les opérations suspectes déclarées au titre de la loi de 2002 sur le produit de la criminalité (peut suspendre l'autorisation pendant sept jours au plus);
- analyse et diffuse des rapports et des dépositions de témoins (accompagnés des documents) sur le blanchiment de capitaux dans le cadre de poursuites et sur demande;
- tient une base de données centralisée sur le blanchiment de capitaux au Royaume-Uni;
- participe à l'élaboration d'indicateurs pour le dépistage des opérations suspectes;
- assure la formation d'autres agents et cadres des forces de l'ordre;
- publie des données statistiques sur le blanchiment de capitaux et informe le public au sujet de ce délit et d'autres menaces.

Autres compétences légales

- demande des informations complémentaires et nouvelles aux entités déclarantes lorsqu'il existe une suspicion de blanchiment de capitaux;
- demande ou obtient directement des autorités ou institutions publiques qui y sont autorisées toutes autres données sur des personnes morales ou physiques ou sur des opérations.

Site Web : <http://www.ncis.co.uk/>

## 18 CRÉER UNE CRF

Par ailleurs, une CRF de type policier possède généralement les compétences d'exécution de l'organisme policier lui-même (sans qu'une habilitation légale spécifique soit requise), y compris le pouvoir de geler des opérations et de saisir des avoirs (avec le même degré de supervision que celui qui s'applique aux autres autorités de police du pays), ce qui facilitera probablement l'exercice rapide des mesures d'application de la loi en cas de nécessité.

### *Les CRF de type judiciaire ou dotées de pouvoirs de poursuite*

Ce type de CRF est créé au sein du pouvoir judiciaire de l'État et relève le plus souvent de l'autorité du parquet. On trouve des exemples d'un tel système dans les pays à tradition juridique continentale, où le parquet fait partie du système judiciaire et a autorité sur les organes d'enquête, ce qui permet aux premiers de diriger et de superviser directement les enquêtes judiciaires.

Les déclarations d'activités financières suspectes sont généralement reçues par le parquet, qui peut ouvrir une enquête si le soupçon est confirmé par les premiers devoirs accomplis sous sa direction. Les pouvoirs judiciaires (saisir des fonds, bloquer des comptes, mener des interrogatoires, détenir des suspects et procéder à des perquisitions) peuvent alors être exercés sans retard. Les CRF de type judiciaire ou dotées de pouvoirs de poursuite peuvent être performantes dans les pays où les lois sur le secret bancaire sont à ce point strictes qu'un lien direct avec les autorités judiciaires ou le parquet est nécessaire pour assurer la coopération des institutions financières. On notera que le choix du parquet comme lieu d'implantation d'une CRF n'exclut pas la possibilité de créer un service policier chargé spécialement des enquêtes financières. Par ailleurs, dans beaucoup de pays, l'indépendance du judiciaire inspire confiance aux milieux financiers.

Le principal avantage de ce système est que les informations révélées sont transférées directement du secteur financier pour analyse et traitement à un organisme faisant partie du système judiciaire.

#### Encadré 5. Les CRF de type judiciaire ou dotées de pouvoirs de poursuite

##### *Avantages*

- sont généralement mieux prémunies contre toute ingérence du pouvoir politique;
- les informations communiquées sont transférées directement à l'organisme compétent pour mener les enquêtes ou engager les poursuites;
- permet de faire entrer en jeu immédiatement les pouvoirs du judiciaire (saisir des fonds, bloquer des comptes, mener des interrogatoires, détenir des personnes et procéder à des perquisitions).

##### *Inconvénients*

- ont généralement les mêmes inconvénients que ceux énumérés aux cinq premiers points de l'encadré 3 relatif aux CRF de type policier;
- peuvent éprouver des difficultés à échanger des informations avec des CRF d'un autre type.

Les exemples sont Chypre et le Luxembourg.

##### *Les CRF «hybrides»*

Cette dernière catégorie comprend les CRF qui comportent diverses combinaisons des options décrites ci-dessus. Ce type de système hybride constitue une tentative de réunir les avantages de tous les éléments. Certaines CRF combinent les caractéristiques des CRF de types administratif et policier, d'autres, les pouvoirs des autorités douanières et ceux des forces de l'ordre. Pour certains pays, ce type résulte de la fusion de deux organismes qui étaient chargés de la lutte contre le blanchiment de capitaux. On notera que, dans certaines CRF classées sous le type administratif, du personnel de divers organismes réglementaires et policiers travaille au sein de la CRF tout en continuant d'exercer les pouvoirs de son organisme d'origine. Parmi les pays qui ont créé des CRF «hybrides», on peut citer le Danemark, Jersey, Guernesey et la Norvège.

### **Aspects internationaux**

Bien que la communauté internationale ait rapidement défini les normes de la lutte contre le blanchiment de capitaux en général, habituellement dans le cadre du travail entamé par le GAFI en 1989, la reconnaissance formelle des CRF en tant qu'élément vital de la stratégie de lutte contre le blanchiment de capitaux est plus récente. Les Recommandations du GAFI de 1990 citaient la nécessité pour les institutions financières de signaler les opérations suspectes aux «autorités compétentes», mais ces dernières n'étaient pas définies et pouvaient être n'importe quel organisme public désigné à cette fin. Ce n'est qu'avec la publication des Recommandations du GAFI de 2003 que la

## 20 CRÉER UNE CRF

nécessité d'une CRF au sens de la définition du Groupe Egmont a été reconnue.

### **Les Recommandations du GAFI**

Les Recommandations du GAFI de 1990 mentionnaient les «autorités compétentes» pour recevoir et traiter les déclarations d'opérations suspectes<sup>15</sup>. Les recommandations faisaient état des principaux rôles des «autorités compétentes» et faisaient allusion à certaines des fonctions et des attributions qui pouvaient être conférées à ces autorités (sans que les CRF doivent les avoir toutes) : recevoir des déclarations d'opérations suspectes ou en espèces supérieures à un montant déterminé; donner des instructions aux institutions financières; tenir une base de données informatisée; contrôler le respect des règles et avoir des pouvoirs de surveillance et de réglementation; publier des lignes directrices; procéder à des échanges internationaux d'informations. Certaines des règles qui régissent les déclarations d'opérations suspectes étaient également énoncées dans les recommandations, notamment l'immunité dont jouissent ceux qui transmettent de bonne foi des déclarations à la CRF, et la règle interdisant «d'avertir le client»<sup>16</sup>. C'est à peu près à la même époque que les premières CRF ont été créées. Les Recommandations du GAFI de 1996 n'ont pas apporté de changements majeurs dans la manière dont les recommandations citaient les «autorités centrales» dans le contexte du signalement des opérations suspectes<sup>17</sup>.

Les Recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme, adoptées en octobre 2001, ont étendu la portée de l'obligation de déclaration aux opérations soupçonnées d'être liées au financement du terrorisme<sup>18</sup>. La publication, en juin 2003, de la version révisée des 40 Recommandations du GAFI marque une étape importante dans l'évolution de l'approche des CRF par le GAFI. Ces Recommandations, fondées en grande partie sur les travaux du Groupe Egmont, mentionnaient pour la première fois explicitement la CRF comme destinataire des déclarations d'opérations suspectes et stipulaient qu'il convenait que les pays créent des CRF<sup>19</sup>. Le fait que la CRF compte parmi les «autorités compétentes» du système de LBC/FT ayant été fermement établi, la Recommandation 30, qui stipule que les autorités compétentes devraient disposer de ressources financières, humaines et techniques suffisantes, s'applique à l'évidence aux

---

<sup>15</sup> Les Recommandations 16, 18, 24, 26, 27, 28 et 32 mentionnent les «autorités compétentes» dans ce contexte.

<sup>16</sup> Recommandations 16 et 17 (1990).

<sup>17</sup> Les Recommandations 15, 18, 23, 26, 27, 29 et 32 traitaient des «autorités compétentes».

<sup>18</sup> Recommandation spéciale du GAFI IV sur le financement du terrorisme (voir annexe VIII).

<sup>19</sup> Recommandations 13 et 26 du GAFI (2003); la méthodologie élaborée par le FMI, la Banque mondiale et le GAFI en 2001 citait explicitement les CRF.

CRF. De même, la Recommandation 40, qui précise que les pays devraient faire en sorte que leurs autorités compétentes «accordent à leurs homologues étrangers la coopération internationale la plus large possible» et que les «échanges devraient être autorisés sans condition indûment restrictive», s'applique également aux CRF.

#### **Encadré 6. Le Groupe Egmont de cellules de renseignements financiers**

En 1995, un groupe de CRF réunies au palais d'Egmont-Arenberg à Bruxelles, a décidé, compte tenu des avantages inhérents à la mise en place d'un réseau de CRF, de créer un groupe informel destiné à stimuler la coopération internationale. Ces CRF, désormais connues sous la dénomination de «Groupe Egmont», se réunissent régulièrement pour trouver des modalités de coopération, en particulier dans les domaines de l'échange d'informations, de la formation, et du partage des connaissances techniques spécialisées.

Les pays doivent passer par une procédure formelle définie par le Groupe Egmont pour que leur CRF soit déclarée conforme à sa définition d'une CRF. Le Groupe Egmont organise une réunion plénière par an. N'étant pas une organisation formelle, il n'a pas de secrétariat permanent. Les fonctions administratives sont partagées selon un système de roulement. Outre la fonction d'appui du groupe d'Egmont, les groupes de travail et le Comité Egmont créé récemment assurent les activités communes.

Au minimum, les CRF reçoivent, analysent et communiquent les informations sur les opérations financières suspectes ou inhabituelles fournies par les institutions financières aux autorités compétentes. Bien que chaque CRF obéisse à des directives différentes, les unités peuvent, en respectant certaines dispositions, échanger des informations avec leurs homologues étrangers. En outre, bon nombre de CRF peuvent communiquer d'autres données administratives et fichiers publics nationaux à leurs homologues, ce qui peut également être utile pour les enquêteurs. Un des principaux buts du Groupe Egmont est la mise en place d'un réseau mondial en encourageant la coopération internationale entre les CRF.

L'évolution en cours et la création des CRF illustrent la manière dont les pays partout dans le monde continuent à intensifier leurs efforts pour se concentrer sur la recherche, l'analyse et l'échange d'informations en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres délits financiers.

Source : adapté de «The Egmont Group Financial Intelligence Units (FIUs)» à l'adresse [http://www.egmontgroup.org/about\\_egmont.pdf](http://www.egmontgroup.org/about_egmont.pdf).

#### **Conventions internationales**

Ces dernières années, un certain nombre de conventions internationales ont reconnu l'utilité des CRF dans les systèmes modernes de lutte contre le blanchiment de capitaux et ont incité les pays signataires à mettre en place des

## 22 CRÉER UNE CRF

CRF. Il s'agit (dans l'ordre dans lequel ces conventions ont été ouvertes à la signature) de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999), de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2001), et de la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003).

La première de ces conventions impose l'incrimination du financement du terrorisme. La deuxième requiert l'incrimination de la participation aux groupes criminels internationaux organisés, de la corruption, du blanchiment de capitaux et de l'obstruction de la justice. La troisième réclame l'incrimination de diverses formes de corruption, de blanchiment de capitaux, de dissimulation du produit de délits, et d'obstruction de la justice. Un élément commun aux trois conventions est que chacune d'elles impose aux États parties d'incriminer le blanchiment de capitaux et de prendre des mesures pour l'empêcher. Les mesures préventives s'inspirent dans une large mesure des Recommandations du GAFI et mentionnent notamment la déclaration des opérations suspectes aux autorités compétentes<sup>20</sup>. Dans les deux conventions les plus récentes, la CRF est mentionnée explicitement. Par exemple, la Convention des Nations Unies contre la corruption transnationale organisée impose à chaque État partie de s'assurer «que les autorités administratives, de réglementation, de détection et de répression et autres, chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent ... sont en mesure de coopérer et d'échanger des informations aux niveaux national et international... et, à cette fin, envisage[nt] la création d'un service de renseignement financier qui fera office de centre national de collecte, d'analyse et de diffusion d'informations concernant d'éventuelles opérations de blanchiment d'argent»<sup>21</sup>.

Les institutions de l'Union européenne ont pris un certain nombre d'initiatives importantes pour lutter contre le blanchiment de capitaux et la criminalité internationale organisée. Les normes adoptées par l'Union européenne font partie du cadre juridique de la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les États membres de l'Union européenne, dont le nombre est passé de 15 à 25 pays le 1<sup>er</sup> mai 2004. En outre, ces normes et ces règles sont élaborées en vue d'être appliquées dans des pays dotés de systèmes juridiques différents et présentent dès lors un intérêt pour les pays non membres de l'Union européenne. Les principaux instruments qui ont un rapport direct avec le travail des CRF sont décrits succinctement à l'encadré 7.

---

<sup>20</sup> Convention pour la répression du financement du terrorisme, article 18 b) ii); Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, article 7, paragraphe 1 a); et Convention des Nations Unies contre la corruption, article 14, paragraphe 1 a).

<sup>21</sup> Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, article 7, paragraphe 1 b). La Convention des Nations Unies contre la corruption contient une formule similaire (article 58).

### Encadré 7. Normes et règles relatives aux CRF dans l'Union européenne

*1991 — Directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux*

La Directive du Conseil, de 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux a défini les règles essentielles que doivent respecter les programmes rationnels de lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment l'identification des clients, la tenue de documents et le gel des opérations suspectes. En ce qui concerne les CRF (qui ne sont pas citées comme telles mais ont été incluses dans les «autorités responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux»), la directive contient trois principes essentiels : i) pleine coopération des institutions financières avec ces autorités en les informant, de leur propre initiative, de tout fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux et en leur fournissant, sur demande, toutes informations complémentaires; ii) blocage des opérations suspectes jusqu'à ce que les autorités responsables aient été informées; et iii) information de la CRF si, à l'occasion d'une inspection ou de toute autre manière, l'organe de surveillance ou de réglementation des institutions financières découvre des faits susceptibles de constituer la preuve d'un blanchiment de capitaux.

*1997 — Conseil européen d'Amsterdam : l'Union européenne envisage de lutter contre la criminalité organisée*

Ce plan d'action, approuvé par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, déclare que «le blanchiment d'argent est au cœur même de la criminalité organisée». Bien que le plan d'action fût principalement axé sur la coopération entre les organismes de poursuite pénale, il comportait aussi des mesures préventives. En particulier, il recommandait la mise en place au niveau européen d'un système d'échange d'informations concernant les faits susceptibles de relever du blanchiment de capitaux (recommandation suivie par la Décision du Conseil du 17 octobre 2000 — voir ci-dessous).

*1999 — Conseil européen de Tampere : création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice*

La réunion du Conseil européen de Tampere (Finlande) en 1999 était consacrée à «la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne». Un de ses piliers est la lutte, à l'échelle de l'Union européenne, contre la criminalité organisée et transnationale, qui appelle des mesures spéciales contre le blanchiment de capitaux. Une de ces mesures tente de lever les obstacles juridiques restants à l'échange d'informations entre les CRF des États membres. Les conclusions de la présidence indiquent que, «[q]uelles que soient les dispositions en matière de confidentialité applicables aux activités bancaires et aux autres activités commerciales, les autorités judiciaires et les cellules de renseignements

financiers doivent être habilités, sous le contrôle des tribunaux, à recevoir des informations si celles-ci sont nécessaires dans le cadre d'enquêtes sur le blanchiment d'argent».

*2000 — Décision du Conseil du 17 octobre 2000 relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignements financiers des États membres en ce qui concerne l'échange d'informations*

La Décision du Conseil du 17 octobre 2000, qui faisait suite au Plan d'action relatif à la criminalité organisée mentionné ci-dessus, arrête les conditions détaillées de l'amélioration de l'échange d'informations entre les CRF. La décision approuve la définition que donne le Groupe Egmont d'une CRF et décrète que l'exécution des tâches des CRF (y compris l'échange d'informations) ne peut être affectée par leur statut interne, «qu'il s'agisse d'autorités administratives, répressives ou judiciaires».

*2001 — Directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux*

Les modifications de 2001 à la directive de 1991 traduisent l'obligation essentielle de coopération entière et de déclaration des opérations suspectes contenue dans la directive de 1991 et étendent son champ d'application au-delà des institutions financières à un certain nombre d'activités et de professions exposées au blanchiment de capitaux.

### **Principes fondamentaux de la surveillance du secteur financier**

Les normes internationales en matière de réglementation prudentielle ou de surveillance des institutions financières comprennent le respect des règles relatives à la LBC/FT parmi les aspects des institutions financières qui sont soumis aux compétences des organismes de réglementation ou de surveillance<sup>22</sup>. Les normes relatives à la LBC/FT sont énoncées en termes généraux et renvoient directement ou indirectement aux Recommandations du GAFI<sup>23</sup>. Les Recommandations du GAFI de 2003, quant à elles, énoncent de manière générale que les institutions financières devraient être soumises à une

---

<sup>22</sup> Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, 1997 *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace*, septembre, principe 15; Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), 2002, *Objectifs et principes de la régulation financière*, février, paragraphe 8.5; et Association internationale des contrôleurs d'assurance (IAIS), 2003, *Insurance Core Principles and Methodology*, octobre, ICP 28.

<sup>23</sup> Dans le cas du Comité de Bâle et des Core Principles de l'IAIS, les normes citent explicitement les Recommandations du GAFI; dans le cas des Principes de l'OICV, la teneur de la norme renvoie également aux Recommandations du GAFI.

réglementation et à une surveillance suffisantes et appliquer effectivement les Recommandations du GAFI. Pour les institutions financières soumises au contrôle prudentiel fondé sur les normes du Comité de Bâle, de l'OICV ou de l'IAIS, les mesures réglementaires et de surveillance applicables aux institutions financières à des fins de réglementation prudentielle sont également appliquées aux fins de la mise en œuvre des normes du GAFI au titre des Recommandations de 2003<sup>24</sup>. Les trois groupes d'organes de surveillance coordonnent leurs propres efforts pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en utilisant comme base de leur travail les normes communes du GAFI<sup>25</sup>.

Ce système de renvois croisés réduit au minimum la possibilité de conflits entre les normes de lutte contre le blanchiment de capitaux appliquées par les organes de réglementation et de surveillance prudentielles et celles énoncées dans les Recommandations du GAFI.

### **Modèles de lois**

Bien qu'ils ne constituent ni des normes ni des critères, les modèles de lois établis par des experts peuvent aider les autorités qui souhaitent tirer parti de l'expérience internationale en matière de création de CRF. Parmi les modèles de lois concernés, on peut citer le modèle de loi des Nations Unies sur le blanchiment de capitaux, le produit du crime et le financement du terrorisme (2003) (pour les pays de *common law*), le modèle de législation des Nations Unies sur le blanchiment, la confiscation et la coopération internationale en matière de produit du crime (1999) (pour les pays de droit civil), le Commonwealth Model Law for the Prohibition of Money Laundering (1996) (pour les pays de *common law*), et les Model Regulations Concerning Laundering Offenses Connected to Illicit Drug Trafficking and Other Serious Offenses, de l'OEA (Organisation des États américains) (décembre 2002).

---

<sup>24</sup> GAFI, Recommandation 23, deuxième paragraphe (2003).

<sup>25</sup> L'«Instance conjointe» des trois associations de contrôleurs a publié une note intitulée *Initiatives by the BSBS, IAIS And IOSCO to Combat Money Laundering and the Financing of Terrorism*, juin 2003.



Tous ces modèles de lois placent la CRF au centre du système de déclaration d'opérations suspectes et contiennent des suggestions de dispositions utiles concernant les fonctions et les compétences de la CRF. On notera à cet égard qu'en règle générale, les modèles de lois suggèrent des dispositions législatives pour toute une série de fonctions qui peuvent être exercées par la CRF, mais ne fournissent pas d'indications sur les fonctions qui devraient être attribuées à une CRF dans un cas particulier, ni sur les liens qu'il faut établir entre la CRF et d'autres organismes. Par conséquent, les modèles de lois constituent certes un guide utile pour ceux qui rédigent des instruments législatifs ou réglementaires, mais ils ne remplacent pas un examen attentif, dans le cadre du processus décisionnel politique et technique du pays, des caractéristiques, objectifs et ressources propres à celui-ci.

### **Autonomie et responsabilisation institutionnelles**

Les fonctions de base d'une CRF requièrent l'objectivité dans la prise de décision, le traitement rapide des informations reçues et la protection rigoureuse des données confidentielles. L'échange d'informations entre les CRF étant basé en grande partie sur la confiance, il est essentiel, pour que la coopération soit efficace, de mettre en place une CRF qui inspire la confiance de ses homologues. Pour garantir que ces conditions soient respectées en permanence, il est nécessaire de doter les CRF d'une autonomie de fonctionnement suffisante pour leur permettre d'accomplir les tâches qui leur sont attribuées sans ingérence indue.

En même temps, en tant qu'organismes publics, les CRF sont responsables de la manière dont elles exécutent leur mission. Les moyens par lesquels les CRF rendent compte de leurs activités et la personne ou l'institution à laquelle elles doivent rendre compte diffèrent selon le pays. Toutefois, les mécanismes de responsabilisation doivent garantir qu'aucun abus n'est fait des compétences particulières confiées à la CRF et que les ressources publiques mises à sa disposition sont utilisées efficacement et aux fins auxquelles elles sont destinées.

Un certain nombre de facteurs interviennent dans la définition de l'autonomie et de la responsabilisation de la CRF. L'un d'eux est l'implantation de la CRF dans l'administration nationale, soit comme service d'un ministère ou d'un organisme existants, soit en dehors de toute structure existante. La loi peut aussi protéger l'indépendance de la CRF en définissant les modalités de nomination et de remplacement de celui qui la dirige. Des systèmes hiérarchiques spécifiques peuvent être définis. Ces facteurs sont souvent étroitement liés et doivent tous être pris en compte dans les décisions relatives au degré d'autonomie et de responsabilisation d'une CRF. Outre ces facteurs juridiques, d'autres encore peuvent influencer sur l'autonomie de la CRF, notamment les conditions relatives aux relations entre le pouvoir politique et

## 28 CRÉER UNE CRF

l'administration de la CRF, et les ressources budgétaires réelles mises à la disposition de la CRF.

### **Implantation dans l'Administration**

Certaines CRF sont établies en tant qu'organes autonomes en dehors de toute structure préexistante de l'État (voir ci-dessus l'examen des CRF autonomes ou indépendantes), tandis que d'autres sont établies en tant que composantes de ministères ou d'organismes existants. Un organe qui ne fait pas partie d'une structure préexistante de l'État jouira probablement d'une plus grande autonomie de fonctionnement qu'un service au sein d'un ministère. Par ailleurs, une CRF installée dans un organisme public indépendant tel qu'une banque centrale sera probablement plus indépendante de l'État qu'une CRF implantée dans un ministère.

Toutefois, même parmi les CRF établies au sein d'une structure existante de l'État, il existe des différences dans le degré d'autonomie dont jouit chaque CRF. Certaines sont créées en tant que services d'un ministère ou d'un organisme. En République tchèque, par exemple, les compétences de la CRF sont conférées au Ministère des finances et sont exercées par un service de ce ministère<sup>26</sup>. Dans d'autres pays, la CRF est implantée dans un ministère, mais se voit accorder un niveau élevé d'autonomie. Aux États-Unis, FinCEN était initialement un organisme du Département du Trésor et a été promue après le 11 septembre 2001 au rang de Bureau, acquérant ainsi un statut plus autonome au sein du département<sup>27</sup>. Même pour les CRF situées dans un ministère ou un organisme, des dispositions spéciales concernant la nomination et la révocation du directeur de la CRF ou le système hiérarchique peuvent influencer sur l'autonomie de la CRF.

### **Nomination et révocation du directeur de la CRF**

En l'absence de dispositions particulières dans la loi, le directeur de la CRF serait désigné de la même manière et soumis aux mêmes conditions de nomination et de révocation que les autres fonctionnaires de rang similaire. Dans une CRF qui fait partie d'un ministère, cela impliquerait normalement la nomination par le ministre compétent (ou par le conseil des ministres) et la révocation à l'appréciation de l'autorité de nomination<sup>28</sup>. Les lois de

---

<sup>26</sup> Loi n° 61 du 15 février 1996, sur certaines mesures contre la légitimation du produit d'activités criminelles et sur la modification de la législation qui y a trait, article 7, paragraphe 2) [République tchèque].

<sup>27</sup> *FinCEN Strategic Plan for the fiscal years 2003–08*, p. 1 [États-Unis].

<sup>28</sup> En tant que fonctionnaire, le titulaire serait normalement protégé contre toute rétrogradation et tout licenciement par les statuts de la fonction publique, mais il pourrait être muté à un autre poste au gré du ministre.

nombreux pays contiennent des dispositions spéciales qui visent à protéger l'autonomie du directeur de la CRF. Dans certains cas, une certaine solennité est conférée à la nomination par le fait que celle-ci est faite par le président du pays sur recommandation du ou des ministre(s) concerné(s). C'est le cas, par exemple, au Brésil<sup>29</sup> et en Colombie<sup>30</sup>. Dans d'autres pays, il revient au premier ministre de désigner le directeur de la CRF. En Bulgarie, celui-ci est nommé par le Ministre des finances «avec l'approbation du Premier Ministre»<sup>31</sup>.

L'autonomie du directeur de la CRF peut aussi être renforcée par des dispositions qui limitent le pouvoir de l'autorité de nomination de le relever de ses fonctions. Un ensemble restrictif de conditions relatives à la révocation du directeur de la CRF contribuerait à renforcer l'indépendance de l'intéressé en empêchant d'autres fonctionnaires d'exercer une influence ou une ingérence excessives. Ces dispositions restrictives existent dans la loi bulgare, par exemple, où le directeur de la CRF est nommé pour une durée de cinq ans et ne peut être relevé de ses fonctions que moyennant l'approbation du Premier Ministre et pour l'un des motifs énoncés dans la loi<sup>32</sup>. À Antigua-et-Barbuda, le directeur de la CRF, qui est nommé par le Premier Ministre sur recommandation du conseil des ministres, ne peut être relevé de ses fonctions que pour les motifs énoncés dans la loi et uniquement sur recommandation d'une commission d'enquête parlementaire<sup>33</sup>.

### Système hiérarchique

Dans certains pays, les relations entre la CRF et le ministre dont elle relève ne sont pas précisées dans la loi. En pareil cas, elles sont similaires à celles qui existent entre toute entité ou tout service similaire et le ministre compétent. Dans certains cas, la loi précise un aspect de cette relation. En particulier, certaines lois fixent le type d'instructions qu'un ministre peut normalement donner à la CRF, ce qui exclut les instructions qui constitueraient une ingérence déplacée. Par exemple, la loi canadienne stipule que le ministre compétent «peut donner des instructions [à la CRF] sur les matières qui, selon lui, touchent notablement des questions d'ordre public et les orientations stratégiques [de la CRF]»<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Loi n° 9613 du 3 mars 1998, article 16, paragraphe 1 [Brésil].

<sup>30</sup> Loi n° 526 de 1999 instituant l'Unité d'information et d'analyse financières, article 2 [Colombie].

<sup>31</sup> Loi sur les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, article 10 4) [Bulgarie].

<sup>32</sup> *Id.*, article 10 8).

<sup>33</sup> Office of National Drug and Money Laundering Control Policy Act, 2002, section 6 [Antigua-et-Barbuda].

<sup>34</sup> Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, section 42 2) [Canada].

## 30 CRÉER UNE CRF

La voie la plus habituelle par laquelle la CRF permet à l'autorité compétente d'exercer sa fonction de surveillance consiste à publier un rapport périodique de ses activités. La plupart des lois sur les CRF prévoient que la CRF publie un tel rapport annuellement, mais la structure et le contenu de celui-ci sont laissés à la discrétion de la CRF. La plupart des CRF produisent un compte rendu narratif de leurs activités de l'année écoulée ainsi que des données statistiques sur les déclarations reçues, les dossiers transmis pour enquête ou poursuites, et les échanges avec les CRF étrangères. Certaines CRF (en Australie, par exemple) structurent le rapport selon leurs objectifs qualitatifs et fournissent leur propre évaluation de la mesure dans laquelle ils les ont atteints. Ce système facilite l'évaluation de la performance de la CRF non seulement par le ministre compétent, mais aussi par le public.

Le plus souvent, le ministre compétent exerce directement son contrôle sur la CRF. Toutefois, dans quelques pays, une commission de haut niveau est intercalée entre la CRF et le ministre. Les fonctions de ces commissions varient d'un pays à l'autre, mais certaines ont un rôle de surveillance clairement défini en ce qui concerne la CRF.

En Italie, une «commission d'orientation» a été mise en place en 1997 pour procéder annuellement à un «examen global de l'activité [de la CRF sous l'angle de l'exécution de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux] en vue d'en évaluer les progrès et les résultats et de formuler des propositions visant à améliorer l'efficacité des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux». La commission est présidée par le directeur général du Trésor et comprend des représentants de la Banque d'Italie et des ministères de l'intérieur, des finances, de la justice et du commerce extérieur. La CRF est tenue de fournir à la commission des rapports semestriels sur son activité, y compris toutes les informations dont la commission a besoin pour remplir ses fonctions<sup>35</sup>.

De même, aux Pays-Bas, une «commission d'aide» constituée de représentants des ministères concernés, des organismes policiers et du parquet, des organes de contrôle du secteur financier et des secteurs auxquels s'applique la loi sur la LBC, est chargée d'aider la [CRF] dans son

---

<sup>35</sup> Arrêté-loi n° 143 du 3 mai 1991, modifié par l'arrêté législatif n° 153 du 26 mai 1997, article 3-ter [Italie].

fonctionnement en lui offrant ses connaissances et son savoir-faire», et de «conseiller [les ministres de tutelle de la CRF] sur la manière dont la CRF exécute ses tâches et sur l'efficacité de l'obligation de déclaration»<sup>36</sup>.

En Afrique du Sud, un «conseil consultatif sur le blanchiment de capitaux» conseille le ministre de tutelle sur «les politiques et pratiques optimales pour identifier le produit d'activités illégales et lutter contre les activités de blanchiment de capitaux, et sur l'exercice, par le ministre, de ses pouvoirs au titre de la loi sur la LBC; conseille la [CRF] au sujet de l'exécution de [ses] fonctions; et fait office d'instance de discussion où la [CRF], les associations représentant les catégories d'institutions responsables, les organes de l'État et les organes de surveillance peuvent se consulter mutuellement»<sup>37</sup>.

Comme le montrent ces exemples, les commissions créées pour superviser le travail de la CRF peuvent également conseiller le ministre de tutelle de manière plus large sur les moyens d'améliorer le cadre de la LBC/FT. Ces commissions peuvent fournir une base institutionnelle pour répondre à la Recommandation du GAFI 31, qui énonce que «[l]es pays devraient faire en sorte que les responsables de l'action gouvernementale, la CRF, les autorités de poursuite pénale et les autorités de surveillance disposent de mécanismes efficaces leur permettant de coopérer, et, le cas échéant, de coordonner leur action au plan national en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et d'activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme».

## Organisation et personnel

### Organisation interne

L'organisation interne d'une CRF varie selon sa taille et les fonctions qui lui sont confiées. Dans les pays où l'infrastructure financière est limitée, la CRF sera probablement de taille modeste et sa structure peut être très simple. Dans les juridictions plus vastes, où la CRF sera de plus grande taille et où elle aura davantage de responsabilités complexes, une bonne organisation interne sera essentielle pour son efficacité et sa réussite. Dans ces pays, la plupart des CRF auront, par exemple, un service affecté à la réception et à l'analyse des déclarations d'opérations, qui est une fonction de base de toutes les CRF. L'échange d'informations peut être traité par le même service ou être confié à un service distinct si le volume des échanges le justifie. De même, lorsque la

---

<sup>36</sup> Loi du 16 décembre 1993 portant réglementation de la communication d'opérations inhabituelles liées aux services financiers, sections 15 et 16 [Pays-Bas].

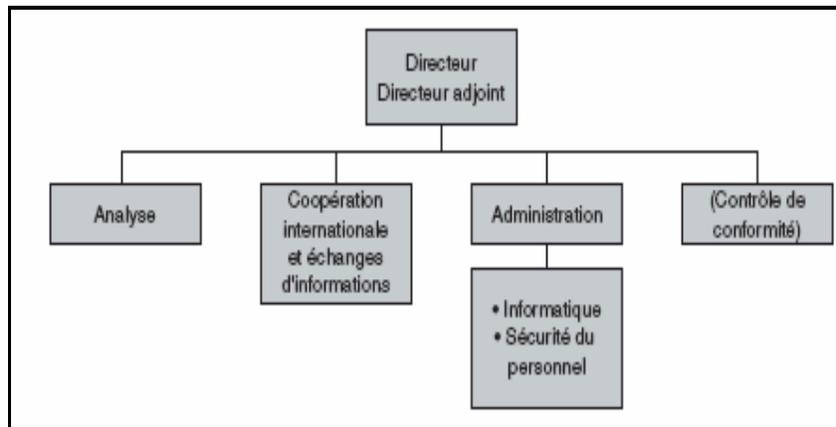
<sup>37</sup> Financial Intelligence Centre Act, 2001, sections 17–20 [Afrique du Sud].

## 32 CRÉER UNE CRF

CRF atteint une certaine taille, les questions administratives peuvent être confiées à un service distinct. Une CRF de type administratif chargée de surveiller le respect des prescriptions en matière de LBC/FT par les entités déclarantes (fonction qui exige des ressources supplémentaires) aura normalement un service qui s'occupe de la surveillance<sup>38</sup>. En dehors de cela, les systèmes organisationnels varient.

Une CRF classique pourrait avoir l'organigramme présenté à la figure 2. Il faut souligner que cet organigramme est donné strictement à titre d'exemple pour illustrer les liens entre les fonctions confiées à la CRF et l'organisation possible des tâches correspondantes à l'intérieur de la CRF — d'autres systèmes sont certainement possibles. Par ailleurs, une telle organisation formelle peut ne pas être nécessaire dans les CRF de très petite taille.

**Figure 2. Organigramme classique d'une CRF**



Le service chargé de recevoir et d'analyser les déclarations (le service de l'analyse) est le service essentiel dans une CRF, puisque c'est lui qui reçoit les déclarations d'opérations suspectes et autres notifications et qui les analyse. Le service de l'analyse peut aussi communiquer avec les agents chargés du contrôle de conformité ou d'autres représentants habilités des entités déclarantes au sujet de certains cas précis. Le personnel du service de l'analyse gère habituellement les bases de données internes concernant les opérations suspectes et (le cas échéant) les ordres de gel des opérations, sauf si la fonction de l'informatique devient à ce point importante qu'elle est confiée

---

<sup>38</sup> Par exemple l'AMLD en Croatie, la CRF en Bulgarie et l'OMLP en Slovénie.

à un service distinct. Le personnel de ce service peut être habilité à demander des informations à d'autres CRF ou peut transmettre les demandes émanant du service de la coopération internationale. Le service peut également élaborer des typologies aux fins de formation et de partage d'informations sur les tendances de la criminalité.

Un service de la coopération internationale et de l'échange d'informations s'occupe généralement des questions de coopération bilatérale et multilatérale. D'ordinaire, le service de la coopération internationale tient une base de données sur les informations échangées avec d'autres organismes et CRF, qui est partagée avec le service de l'analyse. Le service de la coopération internationale peut être habilité à communiquer directement, sur certains cas précis, avec les CRF homologues et d'autres organes étrangers qui s'occupent du blanchiment de capitaux.

Les CRF qui ont des compétences de réglementation ou de surveillance créent souvent un service distinct pour assurer ces fonctions. Ce service contrôle le respect des obligations de LBC/FT et déclenche la procédure de sanction en cas de défaillances graves en matière de déclaration des opérations. Si la CRF est habilitée à appliquer des sanctions administratives, ce service s'en charge également. Il coopère par ailleurs avec les organes de surveillance primaires des institutions déclarantes et échange des informations avec ceux-ci (si c'est légalement possible) sur les questions de conformité aux règles de LBC/FT. Le service coopère également avec les associations professionnelles à l'amélioration du respect des obligations et propose une formation pour améliorer la transmission des déclarations.

Bon nombre de CRF utilisent des techniques perfectionnées de stockage, de recherche et d'analyse des données, et l'entretien de l'infrastructure informatique d'appui devient une composante vitale de leurs activités, ce qui requiert un personnel hautement qualifié en technologies de l'information (TI). Dans certaines CRF, ce personnel fait partie du service de l'analyse où se déroule la majeure partie du travail informatisé, même si le personnel TI dessert l'ensemble de la CRF. Dans d'autres CRF, un service distinct est créé pour marquer l'importance de l'informatique pour la CRF dans son ensemble et pour faciliter le travail de l'organisation.

### **Personnel**

Les ressources humaines font d'ordinaire partie des fonctions centrales de gestion, sauf dans les CRF de grande taille, où un service des ressources humaines distinct peut être créé. Un organigramme décrit les tâches et les qualifications requises pour chaque poste. Une CRF peut avoir besoin de connaissances spécialisées dans un vaste éventail de domaines, en particulier si le champ d'application de l'obligation de déclaration est étendu au-delà des institutions financières. Les économistes, banquiers, juristes, agents des forces

## 34 CRÉER UNE CRF

de l'ordre, ingénieurs en informatique, courtiers en valeurs mobilières, spécialistes des assurances et spécialistes des jeux de hasard sont au nombre des experts qui peuvent être nécessaires pour analyser les déclarations. Outre le secteur des connaissances, le personnel du service de l'analyse aura également besoin de bonnes compétences en analyse. La sécurité revêt une importance capitale dans une CRF, et des vérifications approfondies des antécédents (comportant un examen des antécédents pénaux, financiers et personnels) doivent être effectuées pour les candidats à un emploi. Dans de nombreux cas, le personnel des CRF peut être composé d'experts, appuyés par les administrations ou les services concernés par la criminalité financière (justice, police, finances et douanes, et autorités de contrôle).

### **Responsabilité du personnel et confidentialité des informations**

Dans la plupart des cas, le personnel des CRF sera composé de fonctionnaires soumis aux lois et aux règlements qui régissent le statut et le comportement des fonctionnaires et protégés par les règles générales qui régissent les poursuites dont ils font l'objet. Dans bon nombre de pays, ces règles comprennent un devoir général de discrétion au sujet des questions traitées par le personnel et une protection générale contre les recours en responsabilité pour des actes accomplis dans le cadre de leurs fonctions.

Toutefois, le caractère très particulier du travail d'une CRF entraîne souvent l'ajout, dans la législation, de règles strictes en matière de confidentialité des informations traitées par son personnel et d'immunité dans le cadre de la communication d'informations aux personnes habilitées (notamment le parquet ou une CRF étrangère). Certains pays peuvent également avoir des règles qui interdisent l'utilisation de déclarations d'opérations suspectes dans les procédures judiciaires et qui exemptent le personnel de la CRF de l'obligation de témoigner devant les tribunaux. En outre, la plupart des CRF ont des règlements internes en matière de confidentialité qui décrivent en détail les procédures pour le traitement des informations et des données disponibles dans la CRF. Il est procédé à intervalles réguliers à des contrôles de l'usage qui est fait des informations détenues par la CRF.

### **Aspects relatifs à la sécurité**

Tout comme la confidentialité des informations, les questions de sécurité revêtent une importance primordiale dans une CRF. Le personnel est informé des procédures de sécurité qu'il doit respecter, et celles-ci lui sont fréquemment rappelées. Les locaux des CRF sont protégés (par des alarmes et des agents de sécurité). L'accès des visiteurs est limité. Une protection spéciale est souvent prévue pour les locaux qui abritent les données sur les opérations suspectes et les autres bases de données de la CRF.

L'isolement des bases de données de la CRF du monde électronique extérieur est un élément important dans le maintien de la sécurité et de la confidentialité des informations détenues par les CRF. Dans beaucoup de CRF, le système informatique consiste en un réseau interne dont les connexions avec l'extérieur sont limitées. Un logiciel spécifique de protection des données est installé et le cryptage des messages est appliqué à tous les échanges de données sensibles avec l'extérieur.

#### **Encadré 8. Les CRF dans les très petits pays insulaires en développement**

Dans les très petits pays insulaires en développement, comme certains pays des Caraïbes et du Pacifique Sud, les difficultés que pose la création d'une CRF peuvent être énormes. Ces pays ont un nombre d'habitants correspondant à celui d'une petite ville dans la plupart des autres pays, et leur revenu par habitant est extrêmement faible.

La première difficulté consiste à trouver du personnel qualifié. Les personnes qualifiées en enquêtes financières, en juricomptabilité et autres tâches qui concernent la LBC/FT risquent d'être plus rares au niveau local et il peut être difficile d'attirer ces personnes de l'étranger.

Deuxièmement, le système bancaire conventionnel touche d'habitude une plus petite fraction de la population dans ces territoires (les coûts d'exploitation étant ordinairement élevés par rapport au nombre de personnes desservies) et les CRF doivent dès lors concentrer leurs efforts sur les réseaux informels, qu'ils soient bancaires ou de transferts de fonds. Ceux-ci posent la difficulté supplémentaire du manque de documents, ce qui accroît les coûts de la CRF.

Troisièmement, les CRF dans ces territoires peuvent constater qu'il n'est pas toujours facile d'obtenir des renseignements et des informations financiers d'autres CRF, étant généralement moins bien connues en dehors de leur région. Beaucoup ne sont pas membres du Groupe Egmont, et ce fait peut susciter chez les autres CRF des craintes quant aux garanties de protection de la confidentialité des données qu'elles détiennent.

Enfin, la création et le fonctionnement d'une CRF supposent un degré d'engagement financier proportionnellement beaucoup plus élevé pour les petits territoires et les pays en développement que pour les autres. Le fonctionnement d'une CRF, fût-elle la plus élémentaire, entraîne certains coûts de personnel, de formation, de matériel et de sécurisation des locaux, et ces coûts sont proportionnellement plus élevés dans ces territoires.

Une CRF régionale offrirait-elle la solution à ces problèmes? Des études ont été faites pour examiner la possibilité de créer des CRF régionales dans les sous-régions des Caraïbes et du Pacifique Sud. En octobre 2003, le projet dans les Caraïbes qui concernait une CRF qui aurait coexisté avec des CRF nationales a été «mis de côté, les

membres du Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC) n'ayant pas réagi avec enthousiasme à l'idée de poursuivre le projet» (GAFIC, *Rapport annuel 2002-03*, p. 23).

Après un certain nombre d'études, notamment une étude de faisabilité par le Département juridique du FMI, les pays insulaires du Pacifique concernés ont décidé en septembre 2003, conjointement avec le Secrétariat du Forum des Îles du Pacifique, le Secrétariat AGP, le Département juridique du FMI et le Groupe Egmont (Région Océanie), que «a) l'idée d'une approche régionale de la réponse à leurs besoins en matière de renseignement financier est approuvée; et b) que le Département juridique du FMI formulera une proposition visant à faire progresser la définition et la mise en œuvre de l'approche régionale». Le travail de réalisation de cet objectif est en cours. Ce qui est envisagé, c'est une organisation pour appuyer les CRF dans la sous-région, plutôt qu'une CRF régionale. Selon la définition d'une CRF approuvée par le Groupe Egmont et le GAFI, les CRF sont des entités *nationales*.

# 3

## LES FONCTIONS DE BASE D'UNE CRF

Bien qu'elles diffèrent à maints égards, les CRF ont en commun une même définition, qui renvoie à leur vocation fondamentale : servir de centre national pour la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces trois fonctions de base sont les fonctions clés de toutes les CRF reconnues par le Groupe Egmont. La définition des CRF fondée sur leurs fonctions de base a été officialisée pour la première fois par le Groupe Egmont en 1996<sup>39</sup>. Des définitions similaires, également fondées sur les trois fonctions de base, ont à présent été incorporées dans les Recommandations révisées du GAFI de juin 2003<sup>40</sup> ainsi que dans deux conventions mondiales<sup>41</sup>.

Étant donné que le statut et l'historique de la création des CRF diffèrent d'un pays à l'autre, il n'est pas étonnant que, dans certains pays, la CRF se voie confier des fonctions supplémentaires. Par exemple, certaines CRF contrôlent le respect, par certaines entités, des règles et normes en matière de LBC/FT. D'autres ont le pouvoir de bloquer les opérations suspectes déclarées pendant une durée limitée. Les Recommandations du GAFI fixent une norme qui prévoit que les pays créent une CRF dotée des trois fonctions de base, et contient d'autres dispositions qui ont trait à l'exercice de ces fonctions. Par contre, aucune norme ou règle internationale ne traite des fonctions autres que les fonctions de base des CRF. Le présent chapitre analyse de manière plus détaillée les fonctions de base, et le

---

<sup>39</sup> «Organisme central et national chargé de recueillir (et, dans les cas prévus, de solliciter), d'analyser et de transmettre aux autorités compétentes les communications d'informations financières : i) concernant les produits d'origine criminelle présumée et le financement potentiel du terrorisme, ou ii) requises par la législation ou la réglementation nationale, en vue de lutter contre le blanchiment d'argent.» Pour une analyse détaillée de chacun des termes et chacune des expressions utilisés dans la définition, voir Groupe Egmont, *Interpretive Note Concerning the Egmont Definition of a Financial Intelligence Unit* (annexe IV).

<sup>40</sup> «Les pays devraient mettre en place une CRF qui serve de centre national pour recueillir (et, dans les cas prévus, pour solliciter), analyser et transmettre les déclarations d'opérations suspectes et d'autres informations concernant les actes susceptibles d'être constitutifs de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme [...]» (annexe VII).

<sup>41</sup> Deux conventions prévoient que chaque État partie «envisage la création d'un service de renseignement financier qui fera office de centre national de collecte, d'analyse et de diffusion d'informations concernant d'éventuelles opérations de blanchiment d'argent». Convention de Palerme, article 7, paragraphe 1 b) (annexe X); et Convention des Nations Unies contre la corruption, ouverte à la signature à Mérida, Mexique, le 9 décembre 2003, article 14, paragraphe 1 b) [pas encore entrée en vigueur] (voir annexe XI).

chapitre IV décrira certaines des fonctions les plus importantes exercées par les CRF, en plus des fonctions de base.

### **Recevoir les déclarations d'opérations**

En vue de la création d'une CRF ou de l'amélioration de l'efficacité d'une CRF existante, il est utile de concevoir ses fonctions de base comme la source d'un flux continu d'informations. Les entités déclarantes et les autres CRF fournissent des informations à la CRF qui, elle-même, analyse ces informations et transmet les résultats de son analyse aux enquêteurs et au parquet, ainsi qu'à d'autres CRF. Il importe, dans le cadre de la planification d'une CRF, de veiller à respecter un équilibre initial entre la quantité d'informations à fournir à la CRF, d'une part, et, d'autre part, sa capacité de stockage et d'analyse de ces informations. De même, il faut qu'il existe un équilibre entre le nombre d'affaires à transmettre à la police pour enquête approfondie ou au parquet aux fins de poursuites, d'une part, et, d'autre part, la capacité de ces organes de traiter efficacement ces affaires. Ce flux d'informations est par essence dynamique. Lorsque le nombre de déclarations augmente, la CRF devra s'adapter afin de demeurer capable de traiter les déclarations qu'elle reçoit<sup>42</sup>.

La définition de base de l'obligation de déclaration présente deux aspects principaux : les personnes et les entités qui sont tenues de déclarer, et ce qui doit être déclaré. Les autres aspects qui doivent être envisagés sont la forme et le contenu des déclarations, les règles relatives aux organisations déclarantes, et les moyens d'améliorer le flux et la qualité des déclarations (y compris les sanctions).

#### **Qui doit déclarer?**

Les institutions financières soumises aux règles prudentielles, et les banques en particulier, ont été de tout temps au centre du système de déclaration des opérations suspectes (et des autres opérations). Le volume même des opérations effectuées par leur entremise, si on le compare à d'autres institutions qui permettent de transférer des fonds, fait d'elles une cible de choix pour les abus financiers. Les rapports des CRF concernant les sources des déclarations qu'elles reçoivent confirment ce qui précède. Dans les pays qui ont étendu l'obligation de déclaration au-delà des institutions financières,

---

<sup>42</sup> Il va de soi qu'une fois que l'obligation de déclarer certaines opérations est établie, les entités déclarantes sont tenues de les déclarer, que la CRF soit ou non en mesure de les analyser. De même, la CRF doit transmettre les cas pour enquête ou poursuites, même si les organismes destinataires ne sont pas suffisamment équipés pour les traiter.

la majeure partie des déclarations continue à provenir d'institutions financières et, en particulier, de banques.

Les déclarations transmises par des institutions non financières deviennent toutefois de plus en plus importantes. Les institutions financières mettent en place des systèmes plus élaborés de détection et de déclaration d'opérations suspectes, et les malfaiteurs peuvent être tentés de recourir à d'autres institutions et professions aux fins de blanchiment. Il est donc important que ces institutions et ces professions détectent et signalent également les opérations suspectes<sup>43</sup>.

Les recommandations successives du GAFI marquent l'élargissement progressif de l'éventail d'institutions soumises à l'obligation de déclaration, en commençant par les institutions financières réglementées puis en s'étendant à d'autres institutions. Les Recommandations de 1990 donnaient aux pays le choix d'avoir un système facultatif ou obligatoire de déclaration des opérations suspectes axé sur les institutions financières. En outre, les pays étaient invités à envisager un système de déclaration plus vaste qui comprendrait à la fois les institutions financières et les autres intermédiaires non réglementés. Les révisions de 1996 ont étendu le champ d'application des recommandations à toutes les institutions financières et autres intermédiaires non réglementés, en accordant une attention particulière aux bureaux de change<sup>44</sup>.

L'année 1999 a marqué le début d'un mouvement international en faveur de l'extension de l'obligation de déclaration au-delà des institutions financières et des intermédiaires financiers. Cette année-là, à Moscou, une conférence ministérielle du Groupe des huit (G-8) pays sur la lutte contre la criminalité transnationale organisée a déclaré que les ministres ont «convenu (...) d'avoir recours, lorsqu'il y a lieu, aux professionnels comme les avocats, les comptables, les agents qui constituent des sociétés, les vérificateurs ou autres intermédiaires financiers qui sont en mesure de faciliter, ou au contraire d'empêcher l'entrée du produit de la criminalité dans le système financier»<sup>45</sup>. Les révisions de 2003 des Quarante Recommandations du GAFI mettent en œuvre l'initiative du G-8 en étendant les prescriptions de base en matière de LBC/FT dans le domaine de la prévention — y compris les obligations de

---

<sup>43</sup> Cet «effet de déplacement» par lequel, suite à la mise en place de mesures préventives plus strictes dans le secteur financier, les auteurs d'opérations de blanchiment de capitaux recherchent d'autres entreprises ou professions pour atteindre leurs buts, est observé depuis un certain nombre d'années par le GAFI (voir GAFI, *Rapport annuel*, 2002–2003, p. 6; et GAFI, 2002, *Révision des Quarante Recommandations du GAFI, Document consultatif* [ci-après : le «*Document consultatif*»], paragraphe 273).

<sup>44</sup> Recommandations 8 et 9 du GAFI et Note interprétative (1996).

<sup>45</sup> Conférence ministérielle des pays du G-8 sur la lutte contre la criminalité transnationale organisée (Moscou, 19–20 octobre, 1999), Communiqué, paragraphe 7.

## 40 LES FONCTIONS DE BASE D'UNE CRF

déclaration, moyennant certaines réserves — à une liste d'«entreprises et professions non financières désignées»: casinos; agents immobiliers; négociants en métaux précieux et en pierres précieuses; avocats; notaires et autres professionnels indépendants dans certaines circonstances déterminées; prestataires de services aux sociétés et fiducies<sup>46</sup>.

### *Institutions financières*

Les banques ont été les premières institutions soumises nommément aux obligations de déclaration prévues dans les Recommandations originales de 1990. En principe, les institutions financières non bancaires étaient également visées, mais aucune liste de ces institutions ne figurait dans les recommandations. Un groupe de travail du GAFI a été créé pour établir une liste réduite d'institutions financières non bancaires et autres professions de négoce d'espèces qui pourraient être soumises aux recommandations. Les Recommandations de 1996, notamment en matière de déclaration, étaient applicables aux «institutions financières». Il s'agissait des institutions soumises au régime de surveillance prudentielle telles que les banques, les compagnies d'assurances et les négociants en valeurs mobilières, et de celles qui ne l'étaient pas, en particulier les bureaux de change. Ceux-ci sont désormais compris dans le champ d'application des «institutions financières» dans les Recommandations de 2003<sup>47</sup>.

Les Recommandations de 2003 ont précisé la portée de l'obligation de déclaration (et d'autres obligations), notamment en fournissant une liste détaillée de ce qui constitue des «institutions financières»<sup>48</sup>. Cette liste comprend non seulement les institutions normalement soumises au contrôle prudentiel, comme celles qui acceptent des dépôts, accordent des prêts, émettent des polices d'assurance ou gèrent des portefeuilles, mais aussi des services formels et informels de transfert de devises et de valeurs.

### *Sociétés de banque, d'assurances et de courtage*

Au début de la lutte contre le blanchiment de capitaux, l'attention s'est portée essentiellement sur les institutions financières et de crédit telles que les sociétés de banque, d'assurances et de courtage. Il a été admis que, lorsque ces institutions étaient utilisées pour blanchir le produit d'activités délictueuses, leur solidité et leur stabilité pouvaient être gravement menacées et le public

---

<sup>46</sup> Avant même la publication des Recommandations de 2003 du GAFI, l'Union européenne a publié sa Directive modifiée de 2001 contre le blanchiment de capitaux, qui mettait en œuvre l'initiative du G-8 dans les pays de l'Union européenne.

<sup>47</sup> Recommandations du GAFI, Glossaire (2003). Voir annexe VII.

<sup>48</sup> *Id.*

pouvait perdre confiance dans le système bancaire<sup>49</sup>. En même temps, il était clair que l'on ne pouvait pas prévenir l'utilisation du système bancaire pour le blanchiment de capitaux sans la coopération des institutions financières et de leurs autorités de surveillance.

La Déclaration de principes adoptée en décembre 1988 par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a constitué une étape majeure de l'implication des banques dans la prévention de l'utilisation du système financier pour le blanchiment de capitaux. Puisque la confiance du public dans les banques et, partant, la stabilité de celles-ci pouvaient être entamées par la publicité défavorable due à leur association involontaire avec des malfaiteurs, la Déclaration de principes a encouragé les directions des banques à mettre en place des procédures destinées à veiller à ce que toutes les personnes traitant avec leurs institutions soient correctement identifiées, que les opérations qui ne paraissaient pas licites soient découragées et que la coopération avec les organismes de lutte contre la criminalité soit organisée<sup>50</sup>.

Bien qu'en raison de sa capacité à déplacer rapidement des fonds, le système bancaire fût jugé particulièrement vulnérable au blanchiment de capitaux, les compagnies d'assurances ont également été identifiées comme des cibles importantes du blanchiment de capitaux à cause de la diversité des services et des possibilités d'investissement offerts qui peuvent être utilisés pour dissimuler la source de capitaux<sup>51</sup>.

L'assurance vie et, en particulier, les produits d'assurance vie présentant une caractéristique d'investissement sont recherchés par les auteurs de blanchiment de capitaux. Les capitaux peuvent toutefois être blanchis également en recourant à d'autres types d'assurances. Par exemple, les fonds obtenus de manière illégale peuvent être utilisés pour acheter des biens qui sont ensuite détruits volontairement pour permettre à leur détenteur de recevoir de l'argent «propre» d'un assureur. La plupart des pays ont instauré, conformément aux normes internationales, des obligations de déclaration pour les compagnies d'assurance vie. Les pays peuvent aussi envisager d'imposer des règles de LBC/FT similaires à certains autres types de contrats d'assurance. Les courtiers en assurances jouent également un rôle important de recherche de clients pour les

---

<sup>49</sup> Voir notamment le premier considérant de la Directive 91/308/CEE du Conseil, du 10 juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

<sup>50</sup> Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), *Prévention de l'utilisation du système bancaire pour le blanchiment de fonds d'origine criminelle*, décembre 1988.

<sup>51</sup> International Association of Insurance Supervisors (IAIS), *Anti-Money Laundering Guidance Notes for Insurance Supervisors and Insurance Entities*, janvier 2002.

## 42 LES FONCTIONS DE BASE D'UNE CRF

compagnies d'assurances et de réalisation d'opérations en leur nom. Pour cette raison, conformément aux Recommandations du GAFI, les principes qui s'appliquent aux assureurs devraient en règle générale s'appliquer de même aux courtiers en assurances.

Le perfectionnement croissant des institutions financières a permis de concevoir des moyens nouveaux et inventifs de dissimuler la source de profits acquis illégalement. Parmi ces moyens, les produits d'investissement vendus par des organismes de placement collectif et des sociétés de courtage seront particulièrement intéressants pour ceux qui blanchissent des capitaux et souhaitent dissimuler l'origine du produit d'activités illégales ou l'utiliser pour investir à long terme. Les différents types d'organismes de placement collectif et de sociétés de courtage ont des degrés différents de vulnérabilité au blanchiment de capitaux. Par exemple, les comptes de courtage sur Internet risquent particulièrement d'être utilisés par ceux qui blanchissent des capitaux, puisqu'ils offrent peu de possibilités de contact face à face avec les clients ou de vérification de l'identité de ceux qui se connectent.

Dans de nombreux pays, des groupes financiers exercent des activités bancaires, de négoce de titres et d'assurances, et il est devenu particulièrement important pour les pays d'avoir des règles de LBC/FT cohérentes dans tous les secteurs et de les appliquer de manière systématique.

### *Entreprises et professions non financières*

Les Recommandations du GAFI de 2003 étendent l'obligation de déclaration, au-delà des institutions financières, aux casinos, agents immobiliers, négociants en métaux précieux et en pierres précieuses, avocats, notaires et autres professions juridiques indépendantes, et comptables. L'incorporation d'un éventail plus large d'entreprises et de professions dans le champ d'application de l'obligation de déclaration peut avoir pour effet que les CRF reçoivent des déclarations extrêmement différentes de celles qui sont transmises par les institutions financières. L'analyse de ces déclarations peut nécessiter des compétences qui ne sont pas couramment disponibles dans bon nombre de CRF. Dans beaucoup de pays, ces secteurs ne sont en outre pas aussi étroitement contrôlés que les institutions du secteur financier classique (et les banques, en particulier). Il s'ensuit qu'il peut être nécessaire de déployer davantage d'efforts pour aboutir au même degré de respect des règles de déclaration, qu'il s'agisse tant de la quantité que de la qualité des données transmises.

### *Casinos*<sup>52</sup>

Les casinos offrent un lieu attrayant pour le blanchiment du produit d'activités illégales. En effet, les jeux de hasard font intervenir des volumes importants d'espèces et beaucoup de casinos proposent à leur clientèle toute une gamme de services financiers. Les casinos sont également attirants pour les groupes criminels organisés qui, s'ils réussissent à en prendre le contrôle, peuvent les utiliser pour dissimuler leurs activités délictueuses. Des règles strictes en matière de propriété des casinos et une surveillance étroite de leurs activités peuvent contribuer à atténuer ces risques.

Certaines méthodes fréquemment utilisées pour le blanchiment de capitaux peuvent aussi être interdites (et le sont dans certains pays), notamment les suivantes :

- acheter des jetons avec des espèces, placer des paris minimaux ou aucun pari et demander ensuite à être remboursé par un chèque tiré sur le compte du casino ou par un virement sur un compte en banque;
- utiliser une chaîne de casinos ayant des établissements dans différents pays, demander qu'un montant de crédit soit débloqué dans un autre pays que celui où il a été initialement placé, sous la forme d'un chèque ou par un virement bancaire;
- demander qu'un chèque remis au gagnant soit établi au nom d'un tiers ou au porteur.

Le *Document consultatif* du GAFI mentionne l'importance de certaines formes de jeux de hasard en dehors des casinos : paris sur les courses de chevaux, clubs de jeu (de cartes) et loteries. Toutefois, les Recommandations de 2003 n'ont finalement pas retenu ces formes de jeux de hasard. Les casinos sur l'Internet y figurent, mais pas les autres formes de jeux de hasard sur l'Internet.

### *Agents immobiliers et négociants en métaux précieux et en pierres précieuses*

Les biens fonciers et les objets de grande valeur tels que les objets en or, les métaux précieux et les pierres précieuses offrent des possibilités attrayantes aux blanchisseurs de capitaux. L'achat de biens fonciers est une forme bien connue d'investissement et de détention du produit d'activités illicites. Les métaux précieux et les pierres précieuses peuvent être utilisés de la même manière et, en outre, être un moyen commode de transporter le produit d'activités illicites d'un pays à l'autre.

---

<sup>52</sup> La présente section s'inspire du *Document consultatif*, section consacrée aux casinos (partie 5.1).

#### 44 LES FONCTIONS DE BASE D'UNE CRF

Les Recommandations du GAFI de 2003 citent les agents immobiliers, les négociants en métaux précieux et les négociants en pierres précieuses parmi les professions non financières soumises à l'obligation de déclaration. Les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses sont uniquement tenus de déclarer les opérations suspectes supérieures au seuil spécifié de 15.000 dollars EU/euros. La deuxième directive de l'Union européenne relative à la prévention de l'utilisation du système financier pour le blanchiment de capitaux comprend une liste plus large de professions dans cette catégorie, décrite comme les «marchands d'articles de grande valeur, tels que pierres et métaux précieux, ou d'œuvres d'art et commissaires-priseurs, lorsque le paiement est effectué en espèces, pour une somme égale ou supérieure à 15.000 euros»<sup>53</sup>. Cette définition plus large peut inclure les marchands d'automobiles (y compris d'occasion), de bateaux et d'antiquités — autant d'activités largement non réglementées jusque-là. Comme ces négociants ne sont soumis à aucune réglementation ni contrôle, le fait de les inclure dans le champ d'application de l'obligation de déclaration soulève le point de savoir quel organisme sera chargé de s'occuper de vérifier qu'ils respectent les règles de LBC/FT. (Voir l'analyse de cette question au chapitre IV.) Quel que soit l'organisme de surveillance retenu, un effort précis de communication pourrait être nécessaire pour garantir le bon respect de l'obligation de déclaration par ces professions.

*Avocats, notaires et autres professions juridiques indépendantes, et comptables*

Les avocats, notaires et comptables sont, tout comme les prestataires de services aux sociétés et les fiduciaires, considérés comme des éléments charnières. En effet, vu la nature de certaines de leurs activités, ils peuvent être en mesure de déceler l'intention d'utiliser des mécanismes légaux comme les fiduciaires et les sociétés pour blanchir des capitaux. En réalité, certains malfaiteurs peuvent rechercher les services de professions juridiques précisément pour obtenir leur aide en vue de rendre les opérations illégales plus difficilement décelables ou pour utiliser le compte client de l'avocat comme moyen d'introduire des fonds illégaux dans le système bancaire<sup>54</sup>.

Le fait que ces professions peuvent être tenues de déclarer les activités illégales dans une mesure limitée seulement résulte de l'idée profondément ancrée que les professions juridiques sont liées aux clients par des règles de confidentialité et de loyauté difficilement conciliables avec une

---

<sup>53</sup> Directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, article 2 [UE].

<sup>54</sup> R.E. Bell, 2002, «The Prosecution of Lawyers for Money Laundering Offenses», *Journal of Money Laundering Control*, volume 6, n° 2, p. 17–26.

obligation de déclaration d'opérations suspectes. L'obligation de déclaration et l'interdiction d'avertir le client (que des soupçons pèsent sur lui) ont souvent été citées comme contraires aux devoirs élémentaires des avocats. À ce jour, les tentatives faites sur le plan international pour inclure les professions juridiques dans le champ d'application de l'obligation de déclaration ont produit des résultats mitigés.

Avant même la publication des Recommandations du GAFI de 2003, la directive modifiée de l'Union européenne avait déjà imposé aux États membres d'étendre la portée de l'obligation de déclaration à certaines activités des professions juridiques — leurs membres étaient tenus de soumettre des déclarations lorsqu'ils participaient à certaines opérations précises en assistant leurs clients pour ces opérations, ou lorsqu'ils agissaient au nom de leurs clients dans des opérations financières ou immobilières. En étendant l'obligation de déclaration aux avocats et aux notaires, le GAFI a également limité le champ des activités qui pouvaient déclencher l'obligation de déclaration. Les avocats, notaires et autres professions juridiques indépendantes ainsi que les comptables ne sont tenus de fournir une déclaration d'opération suspecte que lorsqu'ils effectuent pour un client ou en son nom une opération financière ayant trait aux activités suivantes : «achat et vente de biens immobiliers; gestion des capitaux, des titres ou autres actifs du client; gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de titres; organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés; création, exploitation ou gestion de personnes morales ou de constructions juridiques, et achat et vente d'entités commerciales»<sup>55</sup>. Comme l'indique le *Document consultatif*, «Par essence..., les professions juridiques indépendantes doivent participer à la lutte contre le blanchiment lorsqu'[elles] participent à des types d'activités particulièrement vulnérables en termes de blanchiment»<sup>56</sup>.

Un grand nombre de barreaux et de groupes internationaux d'avocats ont exprimé leur opposition à l'extension à leur profession des règles de déclaration et, dans certains pays, les tentatives faites pour appliquer cette initiative se sont heurtées à des difficultés. Dans deux pays,

---

<sup>55</sup> Recommandations 12 d) et 16 a) du GAFI (2003).

<sup>56</sup> *Document consultatif*, paragraphe 278. Cette affirmation concerne la directive de l'Union européenne mais s'applique également aux Recommandations révisées telles qu'elles ont été publiées.

Monaco<sup>57</sup> et le Canada<sup>58</sup>, les tentatives faites pour étendre l'obligation de déclaration aux avocats ont été attaquées avec succès devant les tribunaux. Cela étant, l'obligation de déclaration pour les professions juridiques existe dans un certain nombre de pays, même si elle est adaptée pour tenir compte de la situation particulière des avocats. Au Royaume-Uni, l'obligation de déclaration fait l'objet d'une exception pour les informations privilégiées<sup>59</sup>. En Slovénie, l'obligation est limitée à certains actes effectués par des membres des professions juridiques au nom de leurs clients<sup>60</sup>. En Belgique, l'obligation est également limitée à certains actes accomplis par des avocats au nom de leurs clients (tels qu'énoncés dans la directive révisée de l'Union européenne), et les cas dans lesquels des déclarations doivent être soumises sont plus limités que pour les professions financières. En outre, les avocats transmettent leurs déclarations au bâtonnier, qui les transmet à la CRF s'il estime que les conditions légales qui imposent la déclaration sont réunies<sup>61</sup>. En

---

<sup>57</sup> À Monaco, la mention des «avocats ayant acquis dans l'exercice de la défense des informations relatives à ces opérations [entraînant des mouvements de capitaux]» dans une ordonnance énumérant les professions soumises aux règles de déclaration de la loi contre le blanchiment de capitaux a été annulée aux motifs que le texte n'énumérait pas les types d'opérations concernés et ne déterminait pas les conditions dans lesquelles les informations relatives auxdites opérations pouvaient être regardées comme ayant été acquises dans l'exercice de la défense et, en conséquence, qu'il n'était pas formulé en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire. Une mention similaire des avocats dans la loi antiblanchiment elle-même n'a toutefois pas été remise en question, ce qui laissait une situation floue (Tribunal suprême de la Principauté de Monaco, décision du 6 mars 2001, *Journal de Monaco, Bulletin officiel de la Principauté*, n° 7486, 16 mars 2001).

<sup>58</sup> Au Canada, les dispositions publiées en novembre 2001 qui appliquaient aux avocats, notaires, comptables, agents immobiliers et autres intermédiaires non financiers l'obligation de déclaration des opérations suspectes et l'interdiction d'avertir le client, énoncées dans la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (blanchiment d'argent), ont été abrogées en mars 2003 après que la quasi-totalité des juridictions canadiennes eut accordé une exemption temporaire aux avocats dans l'attente d'une résolution définitive des vastes recours juridiques et constitutionnels introduits devant les tribunaux par les ordres des avocats. Une affaire exemplaire de ce type de recours introduit devant les tribunaux de Colombie britannique a à présent été ajournée par accord entre les parties (Federation of Law Societies of Canada, Money-Laundering Chronology of Events, juillet 2003, et Federation of Law Societies of Canada, petitioner, and Attorney General of Canada, respondent, Order of the Honorable, the Chief Justice of the Supreme Court of April 15, 2003, Supreme Court of British Columbia, Vancouver Registry, n° L013117).

<sup>59</sup> Proceeds of Crime Act 2002, section 330 [Royaume-Uni]. La CRF du Royaume-Uni a publié un document de «bonne pratique» donnant des lignes directrices au sujet de la révélation par la profession juridique d'informations qu'elle détient (National Criminal Intelligence Unit, *Part 7 Proceeds of Crime Act 2002, National Criminal Intelligence Service guidance in relation to disclosures by the legal profession*, octobre 2003).

<sup>60</sup> Loi modifiée sur la prévention du blanchiment de capitaux, du 20 juillet 2002, articles 28 et 28a [Slovénie].

<sup>61</sup> Bien que les institutions financières doivent déclarer toutes les opérations qu'ils savent ou soupçonnent être liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, les membres des professions juridiques ne doivent établir de déclaration que lorsqu'ils «constatent des faits» qu'ils savent ou soupçonnent être liés à ces délits (loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention (voir page suivante)

Australie, l'obligation de déclaration des avoués est limitée aux opérations en espèces supérieures à un montant minimum prescrit (10.000 dollars australiens) auxquelles ils sont parties dans l'exercice de leur pratique<sup>62</sup>.

Il convient de noter que, bien que le nombre de déclarations d'opérations suspectes établies par des membres des professions juridiques ne soit pas important comparé à celles fournies par les institutions financières, elles peuvent avoir une nature totalement différente et leur analyse pourrait nécessiter d'importantes connaissances spécialisées. Les opérations financières qui impliquent des mécanismes juridiques complexes, des fiducies multiples et des sociétés relais ne sont que quelques-unes des structures qui appelleraient un examen approfondi. Par conséquent, l'extension à ces professions de l'obligation de déclaration pourrait avoir des implications pour la CRF en termes de personnel et de coût.

#### *Fiducies et prestataires de services aux sociétés*

Les fiducies et les prestataires de services aux sociétés ont également été inclus dans la nouvelle liste du GAFI énumérant les entités soumises à l'obligation de déclaration. Il s'agit de personnes non mentionnées ailleurs dans les Recommandations du GAFI qui fournissent à des tiers des services consistant à agir comme agent de constitution de personnes morales, administrateur ou secrétaire général d'une société, associé d'une société de personnes ou personne exerçant une fonction similaire pour d'autres personnes morales; à fournir un siège social, une adresse commerciale ou des locaux à une société de capitaux ou à une société de personnes; à intervenir en qualité d'administrateur d'une fiducie exprès; et à intervenir en qualité d'actionnaire agissant pour le compte d'un tiers<sup>63</sup>.

#### *Autres*

Certains pays étendent l'obligation de déclaration au-delà des normes internationales. En Afrique du Sud, par exemple, bien que seules les institutions désignées doivent déclarer les opérations supérieures à un montant déterminé, toute personne qui exploite une entreprise, la gère ou est employée par elle doit déclarer certaines opérations suspectes spécifiées<sup>64</sup>. En Colombie,

---

de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, telle que modifiée, entrée en vigueur le 2 février 2004, article 14bis [Belgique]. Voir aussi Jean Spreutels et Claire Scohier, «*La prévention du blanchiment des capitaux, évolutions récentes*, Rev. Dr. ULB», 1997-1 (1998), p. 165-87, disponible sur le site Web de la CRF belge à l'adresse <http://www.ctif-cfi.be/fr/index.htm>.

<sup>62</sup> Financial Transaction Reports Act 1988, modifiée, section 15A [Australie].

<sup>63</sup> Recommandation 12 e) et Glossaire du GAFI (2003). Voir annexe VII.

<sup>64</sup> Financial Intelligence Centre Act, 2001, section 29 [Afrique du Sud].

l'obligation de déclaration et les autres obligations connexes sont étendues aux entités engagées dans le commerce extérieur<sup>65</sup>.

### Qu'est-ce qui doit être déclaré?

La norme internationale en matière de déclaration d'opérations a évolué au fil du temps. La fin des années 80 et le début des années 90 ont été marqués par une vive controverse sur le point de savoir si les institutions déclarantes devaient déclarer toutes les opérations supérieures à un montant déterminé, uniquement les opérations qui semblaient liées à une activité délictueuse, ou celles qui satisfaisaient aux deux critères à la fois<sup>66</sup>. Les premières Recommandations du GAFI, publiées en 1990, indiquaient que les pays devaient veiller à ce que les institutions financières accordent une attention particulière aux opérations suspectes; examiner leur arrière-plan; et tenir les résultats à la disposition des autorités de contrôle, des commissaires aux comptes et des organismes de police. En réalité, les pays étaient incités à réfléchir à la faisabilité et à l'utilité d'un système de déclaration différent, axé sur l'obligation de déclarer à une agence centrale les opérations supérieures à un certain montant<sup>67</sup>. Suite à l'adoption des Recommandations révisées du GAFI de 1996, la déclaration des opérations suspectes est devenue la norme internationale<sup>68</sup>.

Dans certains pays, notamment aux États-Unis, les institutions financières sont tenues de déclarer les «activités suspectes» plutôt que les «opérations suspectes»<sup>69</sup>. La première expression a une signification plus large que la seconde, puisqu'elle comprend les opérations suspectes ainsi que d'autres circonstances qui font naître des soupçons d'activités criminelles. Toutefois, la différence entre les deux expressions peut être atténuée quelque peu en précisant que les entités déclarantes doivent signaler les opérations qui n'ont pas été exécutées si les circonstances qui ont entraîné leur non-exécution sont suspectes, règle que l'on retrouve dans de nombreux pays<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> Circulaire 170 du 10 octobre 2002 de la Direction de l'administration des impôts et des douanes (DIAN). La liste comprend les entrepôts publics et privés, les agences en douane, les ports, les entreprises situées dans des zones franches, les agences de fret internationales, les messageries, et les intermédiaires d'expédition postale [Colombie].

<sup>66</sup> Pour une analyse de cette question, voir Jean-François Thony, «Les mécanismes de traitement de l'information financière en matière de blanchiment de l'argent», *Revue de droit pénal et de criminologie*, Bruxelles, p. 257-82 (1996).

<sup>67</sup> Recommandation 24 du GAFI (1990).

<sup>68</sup> Les Recommandations de 1996 et de 2003 utilisaient le terme «fonds» plutôt qu'«opérations», mais le GAFI semble assimiler ce terme à celui d'«opérations» (*Document consultatif*, paragraphe 142).

<sup>69</sup> 12 CFR partie 21, section B, Suspicious Activity Report [États-Unis].

<sup>70</sup> À Monaco, par exemple, l'obligation de déclaration s'étend aux cas où une institution refuse d'exécuter une opération qui eût relevé de l'obligation de déclaration si elle avait été exécutée (*voir page suivante*)

### Déclarations d'opérations suspectes

La définition de l'obligation de déclaration d'opérations suspectes a deux aspects. Le premier est la définition de ce que signifie le terme «suspecte». Il définit le «degré de conviction» qui doit exister pour que les faits qui entourent une opération déterminée constituent un «soupçon» susceptible d'être déclaré. Le second est la définition de l'éventail des activités criminelles qui, si elles sont suspectées, peuvent déclencher l'obligation de déclaration. La Recommandation 13 du GAFI vise les fonds qui «proviennent d'une activité criminelle»<sup>71</sup>. Certaines lois nationales utilisent un critère légèrement différent.

Lorsque l'on définit l'obligation de déclarer des opérations suspectes, la norme de référence doit être fixée de telle manière que le moins possible d'opérations ne soient pas déclarées, tout en limitant le nombre de déclarations qui ne concernent pas en définitive des opérations suspectes. En même temps, il est important de se rendre compte qu'il n'appartient pas aux entités déclarantes d'enquêter sur les opérations suspectes. Elles se bornent à rassembler les faits élémentaires nécessaires pour établir qu'une opération est effectivement suspecte. On s'attend par conséquent à ce que, après analyse par la CRF, une grande partie des déclarations soit jugée sans rapport avec une quelconque délictueuse.

#### *Qu'est-ce qu'un soupçon?*

Un soupçon est la conclusion à laquelle parvient une institution déclarante après avoir pris en compte tous les facteurs pertinents. La définition du soupçon doit être formulée le plus clairement possible. La nécessité d'une définition claire de l'opération suspecte est particulièrement importante dans les pays où le non-respect de l'obligation de déclaration est passible de sanctions pénales. Elle est également importante dans d'autres pays, dans la mesure où des systèmes complexes et coûteux ont été créés pour faire appliquer l'obligation de déclaration.

Dans beaucoup de pays, la loi impose la déclaration de toute opération «suspecte», mais ne définit pas le terme «suspecte». Les termes «suspecte» et «soupçon» ont un éventail assez large de significations et peuvent comprendre des situations où le «niveau de preuve» concerné est extrêmement faible. Par exemple, dans le contexte des lois du Royaume-Uni et de l'Écosse, on a noté que le sens ordinaire du terme anglais («suspicion») comprendrait l'idée «d'imaginer quelque chose sans preuve ou sur la base

---

(loi n° 162 du 7 juillet 1993 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux, modifiée par la loi n° 1253 du 12 juillet 2002, articles 5 et 32) [Monaco].

<sup>71</sup> Voir l'analyse de ce critère à la page 49.

d'indices ténus»<sup>72</sup>. De même, aux États-Unis, le terme a été défini comme «l'imagination ou la crainte de l'existence de quelque chose de répréhensible sans indices ou sur la base d'indices ténus, sans preuve précise»<sup>73</sup>. En français, le terme équivalent («suspçon») a également un certain nombre de sens, dont certains impliquent des indices très minces, par exemple «une simple conjecture, avis, hypothèse ou intuition...»<sup>74</sup>. Bien que ces définitions n'aient pas force de loi, elles montrent clairement que les termes «suspecte» et «suspçon» peuvent avoir une série de significations différentes.

L'utilisation d'un critère aussi large donne beaucoup de latitude à l'entité déclarante dans ses décisions de déclarer ou de ne pas déclarer des opérations. Cette latitude est conforme à l'idée que les décisions qui concernent le caractère suspect ou non suspect des opérations devraient être prises par le personnel de l'institution financière en s'appuyant sur ses compétences, son expérience et sa connaissance du client plutôt qu'en appliquant un ensemble rigide de règles. Ce critère fait peser un poids considérable sur les entités déclarantes et tend aussi à accroître le nombre de déclarations d'opérations suspectes reçues par la CRF. La charge de travail de la CRF s'en trouve alourdie et celle-ci aura besoin de plus de personnel et autres ressources (notamment en termes d'accès aux informations) pour analyser les déclarations. Certains pays, compte tenu en particulier des sanctions applicables en cas de non-déclaration, ont pris des mesures pour limiter la latitude dont disposent les entités déclarantes. Certains l'ont fait en ajoutant plus de précision au «suspçon» requis, d'autres ont totalement évité d'utiliser le terme «suspecte».

Certains pays ont tenté de clarifier le sens du terme «suspçon» en exigeant, dans la loi elle-même, que le suspçon soit fondé sur l'observation de certains faits. Par exemple, la loi suisse contre le blanchiment de capitaux fait état d'un «suspçon fondé» («*a founded suspicion*»), dans la traduction non officielle publiée par les autorités suisses)<sup>75</sup> — autrement dit, un suspçon qui s'appuie sur une base factuelle quelconque, aussi ténue soit-elle. La loi australienne utilise également un critère plus objectif et exige que les négociants en espèces déclarent les opérations lorsqu'ils «peuvent

---

<sup>72</sup> Alastair N. Brown, «Money Laundering: A European and U.K. Perspective» [1997] 8 *J.I.B.L.* p. 307, p. 309. L'auteur estime que, dans le contexte de l'obligation de déclaration, «le terme «suspçon» désigne un état d'esprit dans lequel on juge qu'il existe une possibilité réelle que la personne est un [délinquant]».

<sup>73</sup> Bryan A. Garner, Directeur de publication, *Black's Law Dictionary*, septième édition, West Group, St. Paul, Minnesota, 1999, p. 1460.

<sup>74</sup> «Simple conjecture, avis, hypothèse ou intuition concernant quelque chose sans connotation défavorable», Trésor de la langue française, disponible sur l'Internet à l'adresse <http://zeus.inalf.fr>.

<sup>75</sup> Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier, du 10 octobre 1997, article 9, paragraphe 1 [Suisse].

raisonnablement soupçonner que des informations» qu'ils détiennent peuvent présenter un intérêt par rapport à l'enquête ou aux poursuites relatives à un délit<sup>76</sup>. Ces lois ont peut-être objectivé davantage le critère, mais on a observé qu'elles peuvent aussi avoir relevé le «niveau de preuve»<sup>77</sup>.

Une autre manière de limiter dans une certaine mesure l'éventail des interprétations possibles du terme «soupçon» consiste à mettre en place un mécanisme en vertu duquel un organe est chargé de préciser davantage le terme. C'est ce qui a été fait au Luxembourg, où la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) a publié une circulaire qui comporte un ensemble d'indicateurs destinés à préciser l'obligation de déclaration<sup>78</sup>. Ces indicateurs sont similaires aux 39 indicateurs de blanchiment de capitaux publiés précédemment en Suisse par la Commission fédérale des banques au titre d'une disposition de la loi sur le blanchiment d'argent, qui traite de la détection des opérations à haut risque<sup>79</sup>. En Lituanie, des décisions du gouvernement fixent des critères qui clarifient ce qu'il faut entendre par une opération «suspecte»<sup>80</sup>. Dans d'autres pays, notamment au Canada<sup>81</sup>, la CRF a publié des lignes directrices qui ne font pas partie de la loi ou des réglementations et ne sont pas contraignantes mais aident les entités déclarantes à détecter les opérations suspectes.

D'autres pays ont évité d'utiliser dans la loi le terme «soupçon» et ses variantes et ont tenté de fonder l'obligation de déclaration sur un critère plus objectif. On notera à cet égard que la Directive de l'Union européenne

---

<sup>76</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 (modifiée), section 16 1) b) ii) [Australie].

<sup>77</sup> Dans le contexte européen, des questions ont été soulevées quant à savoir si ces dispositions sont compatibles avec une répartition correcte du travail entre les institutions financières et la CRF. Un rapport récent mentionnait l'impression que la législation prescrit que les soupçons soient «fondés» et «parfaitement fondés» et faisait remarquer qu'il appartient avant tout aux autorités compétentes elles-mêmes [à savoir les CRF] d'établir si le soupçon est tel qu'il requiert une enquête plus poussée par la police. La formulation de certains instruments législatifs pourrait donner l'impression que le personnel des institutions financières et de crédit pourrait avoir un quelconque rôle d'enquêteur. Les États devraient veiller, lorsqu'ils rédigent ou revoient leur législation, à ne pas paraître créer involontairement des obstacles supplémentaires que doivent vaincre les institutions financières et de crédit avant de procéder à la déclaration». (Conseil de l'Europe, Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, *Synthèse des systèmes de lutte contre le blanchiment des capitaux dans 22 pays membres du Conseil de l'Europe (rapport horizontal), 1998–2001*, paragraphe 149).

<sup>78</sup> Circulaire IML 94/112 du 25 novembre 1994, annexe I [Luxembourg].

<sup>79</sup> Ordonnance de la Commission fédérale des banques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du 18 décembre 2002, article 8, et annexe [Suisse].

<sup>80</sup> Décision du gouvernement du 15 mai 2003 complétant la Décision du 6 septembre 2002 portant approbation des critères en vertu desquels une opération monétaire est considérée comme suspecte, Journal Officiel n° 49-2177 du 21 mai 2003 [Lituanie].

<sup>81</sup> Voir par exemple *Ligne directrice 1 : renseignements généraux*, et, 2003; *Ligne directrice 2 : opérations douteuses*, toutes deux publiées le 23 mars 2003; toutes les lignes directrices sont disponibles sur le site Web de Fintrac à l'adresse <http://www.fintrac.gc.ca>.

relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux impose aux pays d'obliger les entités et les personnes concernées à informer les autorités compétentes «de tout fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux»<sup>82</sup>. La loi espagnole impose la déclaration de «tout fait ou toute opération pour lesquels il existe une indication ou une certitude qu'ils sont liés au blanchiment...»<sup>83</sup>.

Une autre formule qui évite l'utilisation du terme «suspçon» comme fondement de l'obligation de déclaration est celle que l'on trouve aux Pays-Bas, où l'obligation de déclaration est fondée sur le caractère «inhabituel» des opérations<sup>84</sup>. En droit néerlandais, il n'existe pas de nécessité de relier une opération à une infraction pénale : il suffit que l'opération soit «inhabituelle». Les ministres de la justice et des finances sont conjointement chargés de publier, le cas échéant, des «indicateurs» pour chaque catégorie d'opération pendant une période de six mois au plus, après consultation avec la CRF. Après qu'ils ont été approuvés par le gouvernement, les indicateurs deviennent permanents<sup>85</sup>. La liste actuelle des indicateurs comporte des indicateurs d'application générale ainsi que des indicateurs liés à certains types d'opérations telles que les contrats d'assurance vie, les opérations au moyen de cartes de crédit et les opérations effectuées dans les casinos<sup>86</sup>.

Selon une approche «intermédiaire», des critères à la fois de caractère «inhabituel» et de caractère «suspect» sont utilisés à différentes étapes de la détermination des opérations à déclarer. En Colombie, par exemple, toute opération qui ne cadre pas avec le profil du client ou qui relève d'une catégorie d'alertes objectives prédéterminée par l'institution déclarante doit être considérée comme «inhabituelle». L'opération est vérifiée de manière plus approfondie par l'institution déclarante afin de déterminer s'il existe une explication économique et légale. Dans le cas contraire, elle est considérée comme «suspecte» et est déclarée à la CRF<sup>87</sup>.

Les Recommandations du GAFI de 2003 laissent à chaque pays le soin de décider de la nature exacte du soupçon nécessaire pour déclencher

---

<sup>82</sup> Directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la Directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, article 6, paragraphe 1 a) [Union européenne]. Le critère est inchangé par rapport à la Directive de 1991.

<sup>83</sup> Loi 19/193 du 28 décembre 1993 relative à certaines mesures particulières pour empêcher le blanchiment de capitaux, article 3, paragraphe 4 a) [Espagne].

<sup>84</sup> Loi sur la divulgation d'opérations inhabituelles (services financiers), du 16 décembre 1993, article 9, paragraphe 1 [Pays-Bas].

<sup>85</sup> *Id.*, article 8.

<sup>86</sup> *Liste d'indicateurs applicables à compter du 28 janvier 2002*, disponible auprès du MOT [Pays-Bas].

<sup>87</sup> Circulaire 25 de 2003 de l'organe de surveillance des banques, chapitre 11, sections 2.3.1.3 et 2.3.1.4 [Colombie].

l'obligation de déclaration. La Recommandation 13 mentionne le cas où une institution financière «soupçonne, ou a des raisons suffisantes de soupçonner,» que les fonds sont liés à une activité criminelle<sup>88</sup>. Si la façon dont l'obligation est définie varie d'un pays à l'autre, il demeure que les institutions financières et les autres entités déclarantes soumises au principe de connaissance de la clientèle sont les mieux placées pour détecter les opérations suspectes ou inhabituelles.

***Qu'est-ce qu'une activité criminelle aux fins de l'obligation de déclaration?***

L'intention fondamentale de l'obligation de déclaration, comme l'énoncent les Recommandations du GAFI de 1996, est de fournir à la CRF des informations sur les opérations impliquant des fonds qui pourraient provenir d'une activité criminelle<sup>89</sup>. L'expression «activité criminelle» est répétée dans les Recommandations de 2003. En pratique, toutefois, l'éventail des délits pénaux qui constituent l'«activité criminelle» — et qui créent dès lors une obligation de déclaration d'une opération à laquelle ils sont liés — varie d'un pays à l'autre. Beaucoup de pays définissent l'obligation par référence au blanchiment de capitaux, mais d'autres adoptent une approche différente. En Belgique, par exemple, où les infractions sous-jacentes sont définies de manière très large par référence à tous les délits<sup>90</sup>, l'obligation de déclaration est limitée aux cas où les fonds sont soupçonnés de provenir d'un des délits parmi une liste limitée<sup>91</sup>.

Les Recommandations de 2003 ont tenté de fournir plus d'indications à cet égard. La nouvelle Recommandation 13 et sa Note interprétative définissent le critère pour l'obligation de déclaration par référence au critère pour la définition des infractions sous-jacentes dans l'incrimination du blanchiment de capitaux, décrite dans la Recommandation 1. Le critère pour l'incrimination lui-même renvoie à la Convention de Vienne de 1988 et à la Convention de Palerme. La Convention de Vienne mentionnait uniquement les infractions liées à la drogue comme infractions sous-jacentes, mais la Convention de Palerme, plus récente, énonce le principe général selon lequel les infractions sous-jacentes devraient inclure «l'éventail le plus large

---

<sup>88</sup> Dans son analyse de l'obligation de déclaration, le *Document consultatif* fait une distinction nette entre «suspecter» (décrit comme un critère subjectif) et avoir des «motifs raisonnables de suspecter» (un critère objectif) (paragraphe 139). En pratique, comme le montrent les exemples cités dans le texte, le contexte dans lequel le terme «suspecter» est utilisé (y compris l'utilisation de termes qui le nuancent et l'utilisation d'indicateurs obligatoires de suspicion) rend cette distinction quelque peu confuse.

<sup>89</sup> Recommandation 15 du GAFI [1996].

<sup>90</sup> Code pénal, article 505, paragraphe 1 [Belgique].

<sup>91</sup> Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, I [Belgique].

d'infractions principales» et «toutes les infractions graves», que la Convention définit comme un acte constituant une infraction passible d'une peine privative de liberté dont la durée ne doit pas être inférieure à quatre ans<sup>92</sup>.

La Recommandation 1 du GAFI (2003) s'inspire de la Convention de Palerme lorsqu'elle énonce que «[l]es pays devraient appliquer l'infraction de blanchiment de capitaux à toutes les infractions graves, afin de couvrir la gamme la plus large possible d'infractions sous-jacentes». Elle stipule aussi que la loi devrait au minimum inclure une gamme d'infractions au sein de chacune des catégories désignées d'infractions. L'obligation de déclaration est définie ensuite dans la Recommandation 13 par référence à un soupçon, à savoir que des fonds «proviennent d'une activité criminelle», qui est définie comme suit dans les Notes interprétatives : «a) tous actes criminels constituant dans le pays une infraction sous-jacente dans le cadre du blanchiment de capitaux, ou b) au minimum, les infractions constituant une infraction sous-jacente en vertu de la Recommandation 1». La Note interprétative ajoute que les pays sont «vivement encouragés à adopter la solution a)». On trouve une obligation similaire dans la Convention internationale pour la répression du terrorisme, qui fixe comme règle la déclaration «d'opérations présumées découler d'activités criminelles»<sup>93</sup>.

#### **Déclarations d'opérations liées au financement du terrorisme**

Outre la déclaration des opérations soupçonnées de relever du blanchiment de capitaux, les pays doivent également veiller à ce que les entités concernées déclarent les opérations soupçonnées d'être liées au terrorisme. Cette nouvelle règle a été consacrée par l'adoption, en octobre 2001, des Recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme<sup>94</sup>.

La plupart des pays ont appliqué cette règle en modifiant la loi énonçant l'obligation de déclaration. Il se peut que cette modification soit superflue dans certains pays. Ce serait notamment le cas si l'obligation de déclaration est formulée en termes suffisamment larges — par exemple, dans les cas où elle mentionne les opérations présumées liées à une activité criminelle et où le financement du terrorisme est un délit dans le pays en question. Contrairement aux opérations de blanchiment de capitaux, les opérations de financement du terrorisme sont illégales non pas en raison de l'origine criminelle des fonds, mais bien à cause de l'intention délictueuse qui

---

<sup>92</sup> Convention de Palerme, article 2 b) et article 6, paragraphes 2 a) et b). La Convention définit également une règle spéciale pour les pays qui se basent sur une liste d'infractions, qui doivent inclure comme infractions principales «un éventail complet d'infractions liées à des groupes criminels organisés». (*Id.*, paragraphe 2 b)).

<sup>93</sup> Convention internationale pour la répression du terrorisme, article 18 b) (voir annexe IX).

<sup>94</sup> Recommandation spéciale IV (voir annexe VIII).

préside à leur accomplissement. Une formation peut être requise pour garantir que les entités déclarantes détectent ces opérations qui, hormis leur objectif illicite, paraissent souvent «normales».

### **Déclarations d'opérations supérieures à un montant déterminé**

Avant que la déclaration des opérations suspectes ne devienne la règle au niveau international, les pays qui possédaient un système de prévention du blanchiment de capitaux recouraient à l'analyse des opérations importantes pour déceler l'activité criminelle. Les déclarations d'opérations importantes sont encore appréciées dans certains pays, car elles constituent une source complémentaire d'informations qui peuvent produire des renseignements et permettre de reconstituer le parcours emprunté par les capitaux une fois que l'activité suspecte est détectée et que des enquêtes sont lancées<sup>95</sup>.

Un certain nombre de pays ont mis en œuvre un tel système. Aux États-Unis, les institutions financières doivent déclarer toutes les opérations en espèces de plus de 10.000 dollars EU à un service central qui relève de FinCEN (sauf exemption)<sup>96</sup>. À partir de janvier 2003, le Canada a mis en œuvre un système en vertu duquel les opérations en espèces supérieures à un certain montant (10.000 dollars canadiens) doivent être déclarées<sup>97</sup>. Les déclarations sont transmises à la CRF canadienne. Les virements télégraphiques internationaux supérieurs au même montant doivent également être déclarés<sup>98</sup>. Il existe une obligation similaire en Australie, où les négociants en espèces doivent déclarer les opérations en espèces auxquelles ils sont parties qui portent sur des monnaies (pièces ou billets) pour un montant équivalent ou supérieur à 10.000 dollars australiens, ainsi que tous les virements télégraphiques internationaux<sup>99</sup>. Une opération peut être déclarable parce qu'elle est à la fois suspecte et supérieure au montant spécifié par la loi.

Ces systèmes engendrent un nombre considérable de déclarations et il faut, pour qu'ils fonctionnent convenablement, que les entités déclarantes

---

<sup>95</sup> La Recommandation 19 du GAFI (2003) indique que les pays devraient envisager «[l]a faisabilité et l'utilité d'un système par lequel les banques et les autres institutions financières et intermédiaires déclareraient toutes les transactions nationales et internationales en espèces supérieures à un certain montant à une agence centrale nationale disposant d'une base de données informatisée, accessible aux autorités compétentes dans les affaires de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, et son utilisation strictement limitée».

<sup>96</sup> L'obligation de déclaration est contenue dans un règlement 31 CFR 103.22, publié en application du Bank Secrecy Act (31 U.S.C. 5311 et suiv.) [États-Unis].

<sup>97</sup> Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, section 12 1) et autres [Canada] Cette obligation de déclaration est entrée en vigueur le 31 janvier 2003.

<sup>98</sup> *Id.* L'obligation de déclarer les virements télégraphiques a été introduite progressivement en 2002 et 2003.

<sup>99</sup> Financial Transaction Reports Act 1988, section 7 et Directive AUSTRAC n° 2 [Australie].

aussi bien que la CRF disposent d'un matériel informatique de pointe. Aux États-Unis, le système de déclaration des opérations en espèces a produit plus de 12 millions de déclarations au cours de l'exercice budgétaire 2002<sup>100</sup>. Les lois prévoient l'octroi d'exemptions à certaines institutions financières, organismes publics et entreprises désignées établies de longue date qui traitent des volumes importants d'espèces dans le cadre de leurs activités ordinaires.

### **Déclarations de transport transfrontalier d'espèces et de titres au porteur négociables**

Un nombre croissant d'instruments internationaux encouragent les pays à mettre en œuvre un système de déclaration des mouvements transfrontaliers de monnaies. La Recommandation 19 du GAFI énonce que «[l]es pays devraient envisager ... [l]a mise en œuvre de mesures réalistes destinées à détecter ou à surveiller les transports physiques transfrontaliers d'espèces et 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». La Convention de Palerme contient une règle similaire<sup>101</sup>. La Convention des Nations Unies contre la corruption contient également une disposition similaire, et ajoute à celle-ci qu'«[i]l peut être notamment fait obligation aux particuliers et aux entreprises de signaler les transferts transfrontaliers de quantités importantes d'espèces et de titres négociables appropriés»<sup>102</sup>. En République tchèque, par exemple, les autorités douanières sont tenues de faire une déclaration à la CRF lorsqu'elles observent, dans l'exercice de leurs fonctions, que des billets de banque, des pièces de monnaie, des chèques ou des chèques de voyage en cours de validité d'un montant supérieur à 350.000 couronnes tchèques (environ 13.000 dollars EU) ont été transportés<sup>103</sup>.

### **Données provenant d'autres CRF**

Une des fonctions les plus importantes d'une CRF est l'échange sans restrictions de données et de renseignements financiers avec d'autres CRF. Les principes qui régissent les échanges d'informations entre les CRF sont énoncés dans les *Principes des échanges d'informations entre les cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment d'argent* et sont

---

<sup>100</sup> *Use of Currency Transaction Reports, Report to the Congress submitted by the Financial Crimes Enforcement Network on behalf of the U.S. Department of the Treasury*, octobre 2002, p. 2.

<sup>101</sup> Convention de Palerme, article 7, paragraphe 2 (annexe X).

<sup>102</sup> Convention des Nations Unies contre la corruption, article 14, paragraphe 2 (annexe XI).

<sup>103</sup> Loi sur le blanchiment de capitaux n° 61/1996, modifiée par la loi n° 15/1998, article 5 [République tchèque].

examinés ci-dessous dans le présent chapitre<sup>104</sup>. La législation qui régit les échanges d'informations entre les CRF devrait permettre que ces échanges aient lieu sans entraves.

Une CRF peut recevoir des informations financières d'une CRF étrangère soit à sa demande, soit spontanément si cette cellule étrangère reçoit des informations financières ou a connaissance de renseignements dont elle estime qu'ils peuvent présenter un intérêt pour la CRF en question. Dans le second cas, la CRF destinataire devra analyser les informations de la même manière qu'elle analyse les informations similaires, et déterminer si ces informations apportent des renseignements concernant une activité illicite.

### **Règles relatives aux entités déclarantes**

#### ***Confidentialité des informations sur les clients***

En règle générale, les dirigeants et le personnel des institutions financières sont soumis à un devoir de non-révéléation des informations relatives aux clients qu'ils obtiennent dans le cadre de leurs activités. Ce devoir est généralement considéré comme une condition implicite du contrat entre l'institution financière et son client. Dans certains pays, outre ce devoir de discrétion, les lois prévoient une obligation de secret dont la violation est passible de sanctions pénales<sup>105</sup>.

D'autres lois peuvent renforcer la protection des informations relatives aux clients. C'est le cas des lois adoptées dans de nombreux pays en vue de protéger la confidentialité des informations personnelles contenues dans des bases de données électroniques. Ces lois limitent souvent l'utilisation que peuvent faire les institutions financières des informations sur leurs clients et les circonstances dans lesquelles elles peuvent communiquer ces informations à des tiers<sup>106</sup>. Ces diverses restrictions du pouvoir des institutions financières de révéler des informations sur leurs clients doivent être surmontées pour permettre le fonctionnement du système de déclaration destiné à lutter contre le blanchiment de capitaux. Ce but est généralement atteint au moyen de dispositions particulières énoncées dans les lois qui instaurent l'obligation de déclaration. Le devoir de communiquer des informations devrait concerner non seulement la transmission de déclarations relatives aux opérations suspectes, mais aussi l'obligation de répondre aux

---

<sup>104</sup> Annexés à la Déclaration de mission du Groupe Egmont. Voir annexe V.

<sup>105</sup> En France, par exemple, les sanctions pénales pour violation du secret professionnel s'appliquent aux directeurs et au personnel des «établissements de crédit» (Code monétaire et financier, article L-511-33) [France].

<sup>106</sup> Voir la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, Strasbourg, 28 janvier 1981 (Conseil de l'Europe, STE 108), et son Rapport explicatif.

demandes d'informations complémentaires formulées par la CRF, y compris les demandes de transmission des documents pertinents.

Les Recommandations du GAFI de 2003 contiennent une disposition générale selon laquelle «[l]es pays devraient veiller à ce que les lois sur le secret professionnel des institutions financières n'entravent pas la mise en œuvre des Recommandations du GAFI»<sup>107</sup>. L'extension de l'obligation de déclaration à certaines professions non financières dans le cadre de l'initiative du G-8 a posé des problèmes complexes sur le plan du devoir de confidentialité qui est rattaché à l'exercice de ces professions. C'est le cas, en particulier, pour les professions juridiques, où la règle du secret professionnel a toujours été strictement respectée.

#### ***L'interdiction d'avertir le client***

Pour éviter que des fonds suspects soient transférés en dehors de l'institution déclarante et que les enquêtes compromettantes ne puissent avoir lieu en permettant aux suspects d'en avoir connaissance, il importe que les institutions déclarantes n'informent pas les titulaires de comptes et les clients des déclarations d'opérations suspectes qu'elles transmettent à la CRF<sup>108</sup>. On trouve cette disposition dans de nombreuses lois sur la LBC et elle est énoncée dans la Recommandation 14 du GAFI.

#### ***Immunité de l'entité déclarante et de son personnel pour les déclarations faites de bonne foi***

Un corollaire de l'obligation de déclarer les opérations suspectes est que la personne qui fait une telle déclaration de bonne foi devrait être exonérée de toute responsabilité pour les conséquences juridiques résultant de la divulgation. Les Recommandations du GAFI érigent ce principe en norme depuis 1990.

Cette immunité présente deux aspects. *Primo*, la loi qui impose la déclaration des opérations suspectes devrait préciser clairement que les auteurs de ces déclarations sont exemptés des prescriptions légales en matière de secret professionnel et de confidentialité. *Secundo*, les personnes qui font les déclarations requises de bonne foi devraient également être protégées contre tout recours potentiel intenté par des personnes citées dans les déclarations qui, si elles devaient apprendre la divulgation, pourraient tenter de poursuivre en dommages-intérêts les auteurs des déclarations.

---

<sup>107</sup> Recommandation 4. Pour une analyse du conflit entre la protection des informations privées et les obligations de déclaration des entités soumises à la législation sur la LBC, voir Guy Stessens, 2000, *Money Laundering: A New Law Enforcement Model* (Cambridge, Angleterre : Cambridge University Press), p. 143–45.

<sup>108</sup> Les Recommandations du GAFI contiennent une règle à cet effet depuis la publication des recommandations initiales en 1990.

Le champ couvert par les lois sur l'immunité des entités déclarantes varie. La loi belge est particulièrement exhaustive à cet égard. Elle énonce qu'«[a]ucune action civile, pénale ou disciplinaire ne peut être intentée ni aucune sanction professionnelle prononcée contre les organismes ou les personnes visés [dans la loi sur la LBC], leurs employés ou leurs représentants qui ont procédé de bonne foi à une information, conformément aux [dispositions concernées de la loi sur la LBC]»<sup>109</sup>. Au Liechtenstein, la loi aborde explicitement comme suit les deux aspects de la recommandation : «Toute personne qui, conformément à [la loi], fait une déclaration à la CRF — et s'il est conclu que cette déclaration était injustifiée — est exonérée de toute responsabilité pour autant qu'elle n'ait agi ni dans l'intention de nuire, ni en commettant une erreur grossière. La déclaration n'est pas un acte illégal au sens du droit pénal, si cette personne n'avait aucune intention de communiquer de fausses informations»<sup>110</sup>. En Afrique du Sud, la loi traite également des deux aspects : «Aucun recours, ni au pénal ni au civil, ne peut être introduit contre [une personne ou une institution déclarante] qui agit de bonne foi conformément à une disposition de la présente loi [...]»<sup>111</sup>. Aux Pays-Bas, l'exonération de responsabilité pour les préjudices occasionnés à des tiers est assortie de la réserve suivante : «sauf si, compte tenu de toutes les circonstances, il est plausible qu'aucune révélation n'aurait dû être faite»<sup>112</sup>.

### Forme et contenu des déclarations faites à la CRF

Dans certains pays, le pouvoir de décider de la forme et du contenu des déclarations est délégué à la CRF. C'est notamment le cas aux Pays-Bas<sup>113</sup>. En Australie, les annexes à la loi contiennent les éléments qui doivent être déclarés pour chaque type d'entité déclarante. Des éléments peuvent être supprimés des listes ou ajoutés à celles-ci par des règlements adoptés par le gouvernement<sup>114</sup>.

Dans beaucoup de pays, les déclarations doivent être faites par écrit, mais il est également prévu de faire des déclarations orales (par téléphone, par exemple) en cas d'urgence. Une confirmation écrite est généralement requise

---

<sup>109</sup> Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, article 20 [Belgique].

<sup>110</sup> Loi sur le devoir professionnel de diligence dans les affaires financières, du 22 mai 1996, article 9 3) [Liechtenstein].

<sup>111</sup> Financial Intelligence Centre Act, 2001, section 38 1) [Afrique du Sud].

<sup>112</sup> Loi sur la communication d'opérations inhabituelles (services financiers), article 13 [Pays-Bas].

<sup>113</sup> *Id.*, article 11 [Pays-Bas].

<sup>114</sup> Financial Transaction Reports Act 1988, modifiée, et Schedules 1-4; légalement, les règlements sont pris par le gouverneur général (section 43 de la loi) [Australie].

## 60 LES FONCTIONS DE BASE D'UNE CRF

après une déclaration orale<sup>115</sup>. D'ordinaire, la CRF prévoit pour les déclarations un format uniforme spécifique pour chaque type particulier d'institution.

Dans certains pays, les déclarations peuvent être transmises électroniquement. La méthode électronique permet non seulement la production automatisée de lots de déclarations transmis par voie électronique, comme le font un grand nombre d'institutions financières de grande taille pour les déclarations relatives aux opérations monétaires portant sur des montants importants, mais permet aussi aux personnes et aux entités déclarantes de transmettre des déclarations en remplissant à l'écran un formulaire fourni par la CRF. La très grande majorité des déclarations sont transmises de cette manière dans un certain nombre de pays économiquement avancés.

En revanche, dans beaucoup de pays moins avancés sur le plan économique, il se peut que l'infrastructure nécessaire pour appuyer un large recours à l'informatique ne soit pas en place. Dans ces pays, les déclarations sont faites d'ordinaire sur des formulaires papier et, si la CRF est en mesure de le faire, elles sont ensuite indexées électroniquement ou introduites dans une base de données locale sécurisée.

Dans la plupart des cas, les informations nécessaires pour la déclaration d'opérations suspectes comprennent non seulement les renseignements sur l'opération ou sur le client, mais aussi une indication de la ou des raison(s) pour laquelle/lesquelles l'opération est jugée suspecte ou des faits qui l'ont rendue suspecte.

### **Améliorer le flux et la qualité des déclarations**

Pour obtenir le respect des obligations de déclaration dans le cadre de la LBC/FT, il est nécessaire que soit en place une série de mesures destinées à favoriser l'amélioration des flux et de la qualité des déclarations sans recourir à des sanctions, par exemple des actions de sensibilisation et de formation. Ces actions de sensibilisation et de formation, assurées par la CRF ou un autre organisme de surveillance, sont particulièrement utiles lors de la création de la CRF, moment où il est important d'instaurer la confiance entre le personnel des entités déclarantes et la CRF. De même, ces mesures peuvent être prises lorsque de nouveaux secteurs sont soumis aux obligations de déclaration.

Toutefois, il faut aussi que des voies de recours soient en place, afin de veiller à ce que toutes les institutions concernées comprennent le caractère

---

<sup>115</sup> Voir, par exemple, la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, article 12, paragraphe 1 [Belgique].

contraignant de l'obligation de déclaration et que des mesures correctrices puissent être prises à l'encontre des institutions défaillantes lorsque d'autres mesures ont été tentées sans produire les résultats souhaités. L'application de sanctions dans les cas appropriés sert aussi à faire comprendre à l'ensemble des entités déclarantes que la CRF (ou un autre organisme de surveillance) est déterminée à aboutir à des niveaux satisfaisants de déclaration.

#### ***Actions de sensibilisation***

Avant d'appliquer des sanctions aux entités défaillantes, un certain nombre d'autres mesures peuvent être prises pour améliorer la qualité et les flux des déclarations. Une démarche possible consiste à évaluer les pratiques des secteurs en matière de déclaration, afin de pouvoir orienter la formation et les autres activités de sensibilisation vers les secteurs qui en ont le plus besoin. À cette fin, la CRF peut analyser les données de base concernant chaque entité déclarante d'un secteur, le volume d'opérations, la part du marché, la nature de l'activité économique et d'autres facteurs en vue d'aboutir à une estimation générale du nombre de déclarations que l'on peut attendre de chaque entité. La pratique de chaque secteur en matière de déclaration est ensuite étudiée et, s'il y a discordance entre le nombre de déclarations «attendues» et le nombre de déclarations reçues, diverses mesures peuvent être envisagées.

Des programmes de formation peuvent être prévus pour les institutions des secteurs où des améliorations sont particulièrement nécessaires. La formation peut aussi être orientée vers les secteurs qui sont ajoutés à la liste des institutions déclarantes. L'objectif immédiat de la participation du personnel de la CRF à la formation des secteurs visés consisterait à améliorer le processus de déclaration, mais on pourrait aussi considérer cette participation comme le début de la relation bilatérale entre la CRF et les entités du secteur. La qualité des déclarations reçues de chaque secteur peut aussi être analysée<sup>116</sup>. Les conclusions peuvent être retransmises aux entités déclarantes de chaque secteur, soit collectivement dans le cadre de réunions regroupant tout le secteur, soit individuellement à chaque entité.

Un autre instrument utilisé par certaines CRF consiste à exiger des entités déclarantes (en vertu d'une obligation légale) qu'elles fassent régulièrement rapport à la CRF de leurs travaux dans le domaine de la LBC/FT, notamment en communiquant des données statistiques sur les déclarations transmises à la CRF. La CRF peut alors vérifier s'il y a concordance entre les données communiquées et les déclarations

---

<sup>116</sup> Au Honduras, la CRF a mis au point un système de contrôle électronique de la qualité des informations financières (autrement dit, des déclarations d'opérations suspectes) communiquées à la CRF par les entités déclarantes. Il s'est avéré que ce système était une méthode efficace pour garantir la qualité des données financières soumises à la CRF et analysées par elle.

effectivement reçues. Si ce n'est pas le cas, la CRF ou l'organe de surveillance devrait relancer l'entité déclarante et demander une explication de cette discordance. Ce système encourage les entités déclarantes à adopter des systèmes efficaces pour contrôler leurs activités de déclaration.

### *Sanctions administratives*

Lorsqu'un programme de sensibilisation est en place depuis un certain temps, la CRF<sup>117</sup> doit examiner le cas des entités dont le taux de déclarations est inférieur à celui de l'ensemble du secteur. À cet égard, il convient de noter qu'il existe une différence entre la non-déclaration des opérations en espèces ou autres supérieures à un certain montant, et la non-déclaration des opérations suspectes. Dans le premier cas (ou pour toute autre obligation de déclaration fondée sur un critère objectif), il existe un étalon objectif pour déterminer si une opération aurait dû être déclarée. En revanche, pour les opérations suspectes, c'est un jugement subjectif qui intervient, basé sur l'ensemble des faits du cas concerné, d'où l'utilité de lignes directrices internes pour la détection des opérations suspectes.

Là où le nombre de déclarations d'opérations suspectes est faible, l'examen d'un échantillon d'opérations peut révéler dans quelle mesure des opérations qui auraient dû être déclarées ne l'ont pas été. À supposer que l'on trouve un nombre élevé d'opérations non déclarées, la CRF peut tenter de déterminer si les entités déclarantes ont respecté les directives applicables à la détection des opérations suspectes. Dans ce contexte, les décisions individuelles de ne pas déclarer certaines opérations sont moins importantes que les habitudes qu'elles révèlent. Les décisions de non-déclaration devraient être examinées conjointement avec l'analyse qui a été faite, pour déterminer si ces décisions dénotent ou non un schéma habituel de non-déclaration.

Une panoplie de sanctions administratives peut être définie dans la législation pour les entités qui ne respectent pas l'obligation de déclaration, et l'application de la sanction varie en fonction de la gravité de la faute. Un barème typique de sanctions administratives graduées comprendrait des avertissements, des blâmes, des amendes de différents montants et, enfin, le retrait de l'autorisation d'exercer pour l'entité défaillante. La publication de ces sanctions (lorsqu'elle est autorisée ou requise) peut contribuer à faire savoir à l'ensemble des entités déclarantes que le respect des obligations de déclaration est contrôlé.

La procédure d'application des sanctions administratives varie d'un pays à l'autre. La CRF ou une autre autorité de surveillance est généralement

---

<sup>117</sup> Le pouvoir d'appliquer des sanctions administratives peut être conféré soit à la CRF, soit à une autre autorité de contrôle. Dans la présente section, seule la CRF est retenue, par souci de simplification de l'exposé.

habilitée à appliquer les sanctions du premier degré, notamment l'émission des avertissements. Dans certains pays, la CRF est aussi autorisée à appliquer d'autres sanctions administratives. En République tchèque, par exemple, la CRF fait partie du Ministère des finances, et le Ministre des finances est habilité, en vertu de la loi sur la LBC, à appliquer certaines amendes pour non-respect de l'obligation de déclaration, mais si la gravité des fautes justifie le retrait d'un agrément, il doit renvoyer l'affaire à l'autorité compétente pour décider de ce retrait<sup>118</sup>. Dans d'autres pays, la CRF ne peut lancer la procédure de sanctions qu'en renvoyant l'affaire devant une autorité de surveillance ou un tribunal administratif. C'est le cas en Belgique, où la CRF n'est pas habilitée à sanctionner et doit renvoyer les affaires aux autorités de surveillance, de réglementation ou de discipline compétentes en vue de l'application de la sanction. (Le ministre des finances est l'autorité désignée en ce qui concerne les entités qui ne relèvent pas de la surveillance ou du contrôle d'un organisme<sup>119</sup>.)

### ***Sanctions pénales***

Dans certains pays, le non-respect, par les personnes physiques et morales, de leurs obligations de déclaration au regard de la loi sur la LBC constitue une violation du droit pénal. La sanction imposée en cas de condamnation peut être l'amende dans la procédure administrative comme dans la procédure pénale, mais il existe une différence très importante entre ces deux procédures. Tout d'abord, dans le cas des sanctions pénales, si le droit pénal le prévoit, la non-déclaration est passible d'une peine d'emprisonnement additionnelle ou substitutive aux amendes. Dans tous les cas, les condamnations laissent une trace permanente dans le casier judiciaire de la personne et, en vertu du critère d'honorabilité en vigueur dans de nombreux pays, celle-ci peut se voir interdire l'accès aux fonctions de direction d'une institution financière ou à la qualité de membre du conseil d'administration d'une telle entité. De plus, les procédures pénales s'assortissent souvent d'une publicité extrêmement négative pour l'entreprise ou pour le particulier, ce qui peut avoir des conséquences commerciales défavorables. On notera aussi que, pour un même ensemble de faits, il peut être plus difficile d'obtenir une condamnation au pénal dans la mesure où le critère de la condamnation (à savoir la preuve hors de tout doute raisonnable) est plus strict que celui généralement appliqué dans les procédures administratives (la prépondérance de la preuve).

Pour toutes ces raisons, ériger le non-respect des obligations de déclaration et des obligations analogues en infraction passible de sanctions pénales est une mesure à envisager avec circonspection. Certains pays ont

---

<sup>118</sup> Loi n° 61, chapitre 3, sections 12 1) et 13 1) [République tchèque].

<sup>119</sup> Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, article 22 [Belgique].

## 64 LES FONCTIONS DE BASE D'UNE CRF

incriminé de nombreux types de comportements qui enfreignent les obligations de déclaration des entités en vertu des lois relatives à la LBC/FT. C'est notamment le cas de l'Afrique du Sud<sup>120</sup>. Dans d'autres, on a tenté de limiter le comportement passible de sanctions pénales aux cas où les circonstances sont telles que le non-respect de l'obligation peut être assimilé au résultat d'une faute grave. À Monaco, par exemple, «quiconque, par méconnaissance manifeste de ses obligations professionnelles de diligence prévues par la [loi sur la LBC] et les textes d'application», contrevient aux dispositions relatives à la déclaration des opérations suspectes (y compris des opérations qui ne sont pas effectuées en raison de soupçons au regard de la LBC/FT) est passible de poursuites pénales pouvant entraîner l'application d'amendes<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Financial Intelligence Center Act, 2001, sections 46–71 [Afrique du Sud].

<sup>121</sup> Loi n° 1253 du 12 juillet 2002 modifiant la loi n° 162 du 7 juillet 1993 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux, article 32 [Monaco].

## **Analyser les déclarations**

Le deuxième volet des fonctions de base d'une CRF, telles que définies par le Groupe Egmont, est l'analyse des déclarations reçues des entités déclarantes. Cette analyse a pour but de déterminer si les données contenues dans les déclarations et dûment corroborées par la CRF constituent un fondement suffisant pour justifier la transmission du dossier pour enquête complémentaire ou poursuites (selon le cas). Il faut toutefois noter qu'en pratique, la frontière qui sépare l'analyse effectuée par la CRF des enquêtes auxquelles procèdent les autorités policières peut être fixée différemment selon le pays et peut aussi varier selon le type de CRF concernée.

Le nombre de déclarations que reçoivent les CRF varie beaucoup d'un pays à l'autre. Dans certains cas, le volume des déclarations peut être trop important pour que la CRF puisse les analyser toutes dans un délai raisonnable. En pareil cas, la CRF peut appliquer des critères internes pour fixer l'ordre de priorité des déclarations et traiter uniquement les déclarations les plus importantes. Dans la plupart des circonstances, les déclarations d'opérations suspectes et les communications en provenance d'autres CRF bénéficient d'un degré de priorité supérieur à celui des déclarations fondées sur le montant de l'opération. Cela étant, les déclarations qui ne sont pas analysées immédiatement peuvent se révéler précieuses par la suite, lors de l'analyse des déclarations prioritaires, et fournir des données utiles pour procéder à une analyse opérationnelle ou stratégique. Beaucoup de CRF stockent ces «données dormantes» pour un usage ultérieur et indiquent qu'elles les ont utilisées après plusieurs mois, voire plusieurs années, lorsque de nouvelles déclarations sont reçues et confrontées avec ces données d'archives.

Le processus d'analyse débute dès la réception d'une déclaration, se poursuit par la collecte d'informations connexes complémentaires, passe par différentes formes d'analyse, et débouche tantôt sur un dossier détaillé relatif à une affaire de blanchiment de capitaux (ou de financement du terrorisme), qui est transmis à la police ou au parquet, tantôt sur la conclusion qu'aucune activité suspecte n'a été constatée. À l'issue de l'analyse, la déclaration initiale qui l'a déclenchée peut représenter une faible partie seulement du dossier.

Dès que les données reçues dépassent un certain volume, il est nécessaire de recourir à des moyens électroniques de stockage et d'analyse. À défaut, l'extraction et le traitement des données prennent trop de temps et l'analyse risque d'être moins approfondie. La capacité d'analyser rapidement les données est essentielle pour un système de lutte contre le blanchiment du produit de la criminalité, et les bases de données et instruments d'analyse informatisés sont des éléments importants pour y parvenir. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les bases de données électroniques et les logiciels

peuvent, certes, faciliter le travail des analystes, mais qu'ils ne peuvent s'y substituer.

Aux fins du présent exposé, il est utile de faire une distinction entre les différents niveaux de renseignements produits dans une CRF. On distingue généralement trois niveaux : tactique, opérationnel et stratégique<sup>122</sup>. Chaque niveau a son utilité et aucun n'est intrinsèquement plus valable que les autres. Les trois niveaux d'analyse sont complémentaires et il est utile pour une CRF de combiner les trois niveaux.

### **Analyse tactique**

L'analyse tactique consiste à rassembler les données nécessaires pour constituer un dossier qui établit les agissements répréhensibles et les faits connexes qui éclairent les raisons sous-jacentes de la commission d'un délit. L'analyse tactique fournit des informations tactiques. Bien qu'elle puisse être appliquée à toutes les déclarations reçues, l'analyse tactique produit généralement les indications les plus directement utiles dans le cas des déclarations d'opérations suspectes, et la description qui suit se fonde sur l'analyse de ces déclarations.

L'analyse tactique consiste notamment à confronter les données reçues des institutions déclarantes avec les données détenues par la CRF ou auxquelles elle a accès, notamment les listes de noms, d'adresses, de numéros de téléphone et de données contenues dans les autres déclarations transmises par les institutions déclarantes. Certaines de ces institutions peuvent produire elles-mêmes la forme la plus simple d'informations tactiques en joignant à leurs déclarations les informations connexes sur le client ou l'opération visés dans la déclaration, qu'elles détiennent dans leurs bases de données.

Dès réception d'une déclaration d'opération suspecte, l'analyste recherche des informations complémentaires sur le sujet, la société, les opérations ou d'autres éléments se rapportant à une affaire particulière, afin d'établir la base d'une analyse plus poussée. Les principales sources de ces informations complémentaires sont décrites succinctement ci-dessous.

### ***Les données propres de la CRF***

L'analyste confronte les données figurant dans la déclaration avec les informations figurant dans les sources internes de la CRF, notamment les données provenant de déclarations antérieures d'opérations suspectes, de déclarations d'opérations en espèces, et de déclarations de transferts transfrontaliers (le cas échéant). À cette fin, les nouvelles données reçues sont

---

<sup>122</sup> Certaines CRF considèrent les renseignements tactiques et opérationnels comme un seul niveau.

ventilées en composantes qui sont collationnées avec les sources précitées. Lorsqu'une composante correspond à des données existantes, ces informations sont ajoutées aux données du dossier à l'étude. Lorsque les données complémentaires sont réunies, on peut commencer à utiliser le terme «affaire», qui peut se rapporter à de nombreuses opérations différentes.

#### ***Sources dans le domaine public***

Les informations sont comparées avec les données tirées des sources qui sont dans le domaine public, notamment les registres et les statuts de l'entreprise ou les rapports administratifs et les rapports de solvabilité établis par des sociétés privées, des sociétés d'audit et des organes comptables. Même les annuaires téléphoniques sont parfois une bonne source d'informations.

#### ***Bases de données des administrations publiques***

Des vérifications seront également effectuées par rapport aux données contenues dans les bases de données des administrations publiques. Ces données concernent généralement les dossiers fiscaux, les dossiers de création de sociétés, les casiers judiciaires, les fichiers de l'immigration et des douanes, les immatriculations de véhicules et les rapports de l'organisme de surveillance. Il est capital que ces données soient disponibles le plus rapidement possible et autant que possible en temps réel. Idéalement, une CRF devrait être en mesure d'accéder directement à ces bases de données par des moyens électroniques en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un accord entre les organismes concernés. Certaines données pourraient en réalité faire partie d'une base de données interne d'une CRF.

#### ***Informations complémentaires en provenance des entités déclarantes initiales et d'autres entités***

Le cas échéant, l'analyste peut retourner à la source primaire d'informations — à savoir les institutions financières et autres qui ont fourni les déclarations initiales — si cela est autorisé, pour leur demander des informations complémentaires (si nécessaire). Par ailleurs, il est extrêmement utile que la CRF soit autorisée à demander des informations à d'autres institutions soumises aux obligations de déclaration en vertu des dispositions de LBC/FT et qui peuvent avoir été impliquées dans des opérations ou des activités connexes du client suspect, même si elles n'ont pas fourni de déclarations à leur sujet.

#### ***Autres CRF***

Après avoir procédé aux vérifications initiales des nouvelles données au regard de ces sources nationales et établi les motifs de soupçon de blanchiment de capitaux ou de délits connexes, la CRF peut, si des éléments internationaux sont en jeu, demander des informations complémentaires à des CRF étrangères ou d'autres organismes homologues.

### **Analyse opérationnelle**

L'analyse opérationnelle consiste à utiliser des informations tactiques pour formuler différentes hypothèses sur les activités possibles du suspect en vue de produire des informations opérationnelles. L'analyse opérationnelle soutient le processus d'enquête. Elle exploite toutes les sources d'informations dont dispose la CRF pour établir des schémas d'activité, des cibles nouvelles, des liens entre le sujet et ses complices, des pistes d'investigation, des profils criminels et — si possible — des indications quant aux futurs agissements possibles du ou des suspects. Une des techniques d'analyse opérationnelle utilisée dans certaines CRF est l'établissement du profil financier. Elle offre à l'analyste des méthodes pour mettre au point des indicateurs relatifs aux revenus dissimulés d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une organisation. C'est une méthode indirecte efficace pour rassembler, organiser et présenter des éléments de preuve concernant la situation financière des sujets. L'intérêt du profil est qu'il montre que la cible ne peut apporter la preuve d'une source légitime pour expliquer la différence entre les sommes qu'il dépense et ses revenus. En retraçant l'origine des avoirs d'un individu, on peut aussi découvrir des pistes qui relient le sujet aux infractions sous-jacentes.

Grâce à l'analyse opérationnelle, les informations reçues par la CRF sont transformées en renseignements opérationnels qui peuvent être transmis aux organismes policiers ou au parquet pour suivi. Pour s'assurer que ses analyses tactiques et opérationnelles sont pertinentes, la CRF devrait contrôler dans quelle mesure son travail contribue à faire aboutir les poursuites.

### **Analyse stratégique**

L'analyse stratégique consiste à produire un ensemble de connaissances («renseignement stratégique») qui servira à guider le travail futur de la CRF. Sa principale caractéristique est qu'elle n'est pas liée à des affaires déterminées, mais bien aux questions et aux tendances nouvelles. Toute analyse stratégique peut porter sur un champ d'étude étendu ou restreint, selon les besoins. Elle peut consister à déterminer l'évolution des formes de criminalité d'un groupe particulier ou à fournir des indications générales sur les nouvelles formes de criminalité qui apparaissent au niveau national afin d'appuyer la mise au point d'un plan stratégique pour la CRF.

Le renseignement stratégique est celui qui est établi après que toutes les informations disponibles ont été réunies et analysées. Il nécessite un éventail plus large de données que l'analyse opérationnelle ainsi que des analystes chevronnés. Les données proviennent des déclarations transmises par les entités déclarantes, des renseignements opérationnels et des informations tactiques de la CRF elle-même, de sources publiques, des organismes de

police et d'autres administrations publiques. L'analyste peut conclure à partir de ces données que, par exemple, un schéma inhabituel de variation du volume des opérations est en train d'apparaître dans un certain secteur financier ou dans une région donnée. Ces constatations forment la base des activités futures de la CRF ou des organismes de lutte contre la criminalité. À un niveau plus général, le renseignement stratégique peut faire ressortir la nécessité d'imposer aux nouvelles entités les obligations de déclaration et d'autres obligations relatives à la LBC/FT. Selon les circonstances, le renseignement stratégique peut être partagé avec d'autres organismes de police ainsi qu'avec des organismes publics chargés de l'élaboration ou de la coordination de la politique de lutte contre le blanchiment de capitaux.

### **Diffuser les déclarations**

La troisième fonction essentielle d'une CRF est la diffusion des informations qu'elle a reçues et des résultats de son analyse. Il faut que la CRF soit en mesure de partager rapidement des renseignements financiers fiables et les informations connexes avec les autorités nationales et étrangères, car c'est essentiel pour la réussite de sa mission. Les fonds se déplaçant rapidement à destination et en provenance des institutions financières et à travers les frontières nationales, les CRF doivent pouvoir fournir aussi rapidement que possible des informations financières aux autorités compétentes en vue de leur travail de lutte contre la criminalité. L'aptitude des CRF à partager promptement des informations valables influe non seulement sur l'efficacité du régime de LBC/FT interne d'un pays, mais aussi sur sa capacité de coopération à l'échelle internationale.

La fonction de diffusion des CRF présente trois aspects. Les deux premiers concernant les échanges d'informations à l'intérieur d'un pays et le troisième, les échanges internationaux. Le premier aspect est l'obligation qu'a la CRF de transmettre les informations aux autorités compétentes pour enquête complémentaire ou poursuites chaque fois que son analyse révèle une activité de blanchiment de capitaux ou une autre activité délictueuse. Le deuxième est l'échange d'informations entre la CRF et les organismes nationaux autres que ceux auxquels les dossiers sont transmis pour enquête ou poursuites. Le troisième est l'échange international d'informations, principalement, mais pas exclusivement, entre les CRF.

#### **Transmission des déclarations pour enquête ou poursuites**

Lorsqu'une CRF conclut son analyse d'une opération ou d'une série d'opérations suspectes en constatant qu'elle révèle une activité criminelle

(telle que définie par la loi sur la CRF), elle est tenue de transmettre les résultats de son analyse aux autorités compétentes pour enquête complémentaire ou poursuites<sup>123</sup>. Le choix de l'autorité qui recevra les informations dépend du système juridique du pays concerné. Dans certains systèmes, les informations sont transmises à la police afin que celle-ci procède aux enquêtes qui déboucheront sur un dossier prêt à être transmis au parquet aux fins de poursuites. Dans d'autres systèmes, le dossier est transmis directement au parquet, qui ordonne, le cas échéant, des enquêtes complémentaires et, si les preuves sont suffisantes, entame les poursuites.

La loi qui régit les CRF précise habituellement la portée de l'obligation de transmettre un dossier aux fins d'enquête ou de poursuites, qui est variable d'un pays à l'autre. Dans la plupart des pays, l'obligation a une portée assez restreinte, conformément au «principe de spécialité»<sup>124</sup> en vertu duquel les informations fournies à la CRF par des institutions financières et autres ne peuvent être utilisées qu'à des fins précises, telle que la lutte contre le blanchiment de capitaux<sup>125</sup>. En Slovénie, par exemple, la loi adoptée en 2001 limitait l'obligation de transmettre les documents aux autorités compétentes aux cas pour lesquels la CRF estimait, «compte tenu des données, informations et documents obtenus conformément à la loi», qu'il existait des motifs de suspecter une activité de blanchiment de capitaux<sup>126</sup>. Une modification de la loi a étendu l'obligation de déclaration aux autorités compétentes aux cas de corruption et d'association de malfaiteurs ainsi qu'aux délits graves passibles d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus<sup>127</sup>. En Belgique, la portée de l'obligation est plus restreinte : le soupçon doit résulter de l'examen d'une déclaration d'opération suspecte, et les délits qui peuvent être signalés au parquet sont limités au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme<sup>128</sup>. Dans les CRF de type policier, le principe de

---

<sup>123</sup> Certaines CRF, notamment celles de la Norvège, du Danemark (toutes deux du type «policier/judiciaire») et du Luxembourg (dotée de pouvoirs de poursuite), sont habilitées à entamer des poursuites dans les affaires qui les concernent. Techniquement, ces CRF ne «transmettent» pas les dossiers aux fins de poursuites.

<sup>124</sup> Pour l'analyse du principe de spécialité, voir Guy Stessens, 2000, *Money Laundering: A New Law Enforcement Model* (Cambridge, Angleterre : Cambridge University Press), p. 193-99.

<sup>125</sup> La directive initiale de l'Union européenne relative au blanchiment de capitaux, de 1991, contenait une disposition à cet effet; celle-ci a été supprimée lors de la modification de 2001 (Directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, article 6, troisième paragraphe) [UE].

<sup>126</sup> Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux, entrée en vigueur le 25 octobre 2001, article 22, paragraphe 1) [Slovénie].

<sup>127</sup> Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux, modification entrée en vigueur le 20 juillet 2002, article 22, paragraphe 3) [Slovénie].

<sup>128</sup> La loi impose qu'un dossier soit transmis au parquet «[d]ès que [l']examen [d'une déclaration d'opération suspecte] fait apparaître un indice sérieux de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme». Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du  
(voir page suivante)

spécialité peut ne pas fonctionner de la même manière. En Afrique du Sud, par exemple, où la CRF est une cellule autonome de type policier, la CRF transmet les informations à une autorité d'enquête, aux autorités fiscales et au service du renseignement sur demande de l'autorité en question ou de sa propre initiative si elle «estime raisonnablement que ces informations sont nécessaires pour enquêter sur l'activité suspectée d'illégalité»<sup>129</sup>.

Une fois que l'autorité compétente a reçu les informations de la CRF, l'usage qu'elle peut en faire est fixé par la loi régissant les activités de cet organisme ou par les lois générales de procédure pénale. Souvent, lorsque le parquet reçoit des informations qui peuvent déboucher sur l'inculpation d'une personne physique ou morale, il est libre d'utiliser ces informations comme bon lui semble et de déterminer, en s'appuyant sur l'ensemble des facteurs pertinents, quels seront les chefs d'accusation<sup>130</sup>.

#### **Partage d'informations avec d'autres organismes du pays**

Outre la transmission de dossiers pour enquête ou poursuites, les CRF peuvent également être en mesure d'aider d'autres organismes du pays à accomplir leur mission en leur fournissant des informations financières utiles. Les principaux destinataires potentiels des renseignements provenant de la CRF sont notamment les organes de réglementation et de surveillance du secteur financier. La CRF est plus ou moins en mesure de fournir cette aide en fonction des lois qui régissent l'usage que la CRF peut faire des informations qu'elle recueille. L'encadré 9 énumère les organismes avec lesquels une CRF peut partager des informations.

Dans la plupart des systèmes, c'est la loi qui détermine les organismes avec lesquels la CRF peut partager des informations et les usages que peuvent en faire l'organisme ou les organismes. La loi régissant la CRF peut stipuler que celle-ci fournira des informations financières au parquet aux fins de poursuites et, en outre, échangera des informations avec certains organes de réglementation et de surveillance du secteur financier. En Afrique du Sud, par exemple, la loi cite les organismes de police, le fisc et les organismes de renseignement ainsi que les organes de surveillance du secteur financier comme destinataires des informations de la CRF<sup>131</sup>. Lorsqu'un autre organisme a reçu des informations de la CRF, la loi régissant cet organisme précise normalement les usages que celui-ci peut en faire. En particulier, ces

---

ystème financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, article 16 [Belgique].

<sup>129</sup> Financial Intelligence Act, 2001, section 40 1) a) [Afrique du Sud].

<sup>130</sup> Si certaines des informations en question ont été reçues d'une CRF étrangère, leur utilisation peut être limitée par l'accord régissant l'échange d'informations entre les deux CRF.

<sup>131</sup> Financial Intelligence Centre Act (2001), section 40 1) a), d) [Afrique du Sud].

## 72 LES FONCTIONS DE BASE D'UNE CRF

lois (notamment celles qui régissent le comportement des organes de réglementation du secteur financier) contiennent habituellement des règles de stricte confidentialité analogues à celles qui s'appliquent à la CRF et à son personnel. Il s'ensuit que l'organisme destinataire ne peut partager les informations reçues que dans la mesure où la loi le permet.

### **Encadré 9. Partage d'informations avec d'autres organismes du pays**

Les CRF et les organismes du pays se transmettent mutuellement des informations, comme suit :

- les banques, services de transfert de fonds et autres institutions financières fournissent des déclarations d'opérations suspectes; ils peuvent fournir d'autres notifications à la CRF et recevoir d'elle des informations en retour;
- les organes de réglementation du secteur financier peuvent transmettre des informations financières à la CRF, y compris au sujet d'opérations suspectes constatées dans le cadre de leur activité de surveillance des institutions financières, et peuvent recevoir de la CRF des renseignements et des informations financières concernant les infractions aux lois sur le blanchiment de capitaux commises par des entités soumises à leur autorité;
- la police et le parquet fournissent des informations de caractère policier à la CRF et reçoivent d'elle des renseignements financiers (dans les CRF de type policier, les fonctions de la CRF et la fonction répressive sont intégrées dans un organisme unique);
- d'autres administrations (registre des sociétés et bureaux d'immatriculation des véhicules, par exemple) fournissent des données brutes à la CRF;
- les autorités fiscales, les organismes de lutte contre la corruption, les bureaux des douanes et des accises, et les agences de renseignement peuvent, si la législation les y autorise, recevoir des renseignements financiers de la CRF et lui transmettre des informations.

Contrairement aux dossiers communiqués au parquet ou aux organismes d'enquête, qui concernent des questions pénales, les informations transmises aux organes de surveillance ou de réglementation du secteur financier peuvent se rapporter à des statistiques, des questions administratives ou des affaires au civil. Par exemple, un organe de réglementation ou de surveillance du secteur financier enquêtant sur un manquement, qui ne constitue pas un délit mais qui est passible de sanctions administratives ou

d'une peine au civil, peut avoir besoin de renseignements financiers détenus par la CRF pour étayer son argumentation.

En déterminant quels sont les organismes habilités à recevoir des informations financières de la CRF, les législateurs doivent mettre en balance les droits privés des personnes et les besoins d'information financière rapide des organismes du pays<sup>132</sup>. Ils doivent veiller à ce que la CRF soit autorisée à partager des informations avec les institutions ou organismes concernés qui sont engagés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En même temps, ils doivent prendre des précautions pour empêcher que des informations financières sensibles acquises par une CRF ne soient révélées à des personnes non autorisées<sup>133</sup>.

Les institutions financières sont appelées à communiquer de plus en plus d'informations financières aux CRF et les consommateurs de renseignements financiers adressent de multiples demandes d'informations aux CRF. Celles-ci doivent dès lors s'équiper pour répondre à la demande croissante de leurs services. Les ressources de la CRF peuvent ne pas croître au même rythme que la demande de services dont elle fait l'objet. Elle peut donc avoir besoin de trouver des moyens efficaces de partager les informations avec les autorités intérieures concernées.

Dans de nombreux pays, la CRF échange des informations avec d'autres organismes locaux en vertu de la législation et des règlements qui autorisent ces échanges. Dans certains pays, les CRF ont eu recours à des protocoles d'accord ou à des documents similaires pour conclure des conventions plus détaillées sur les échanges d'informations autorisés par la loi avec d'autres organismes avec lesquels elles échangent régulièrement des informations. Ces protocoles d'accord fixent les conditions auxquelles la CRF donnera suite aux demandes, les conditions d'utilisation des informations de la CRF et toutes autres conditions convenues entre les parties. Ces conventions écrites constituent une excellente manière de garantir que les parties comprennent les règles d'échange et d'utilisation de renseignements financiers, même lorsqu'elles n'ont pas force de loi. L'encadré 10 décrit les étapes que suivent les demandes d'informations financières adressées à une CRF.

---

<sup>132</sup> Paul Allan Schott, 2003, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, p. VII-13–14.

<sup>133</sup> Ces mesures de précaution concernent notamment, en règle générale, l'interdiction faite au personnel de la CRF de dévoiler des informations financières en dehors de leurs fonctions normales.

**Encadré 10. Demande d'informations à une CRF**

Une demande d'informations adressée à une CRF passe par les étapes suivantes :

*Étape 1.* Un organisme du pays (un organe de surveillance du secteur financier ou un organisme policier) ou une CRF étrangère formule une demande d'informations financières pour étayer son enquête sur une affaire de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou autres délits connexes.

*Étape 2.* La CRF sollicitée détermine si la demande répond aux conditions légales, opérationnelles et stratégiques. Dans l'affirmative, la CRF recherche dans ses bases de données ou ses dossiers des informations correspondant à la demande.

*Étape 3.* Le cas échéant, la CRF demande des informations à d'autres organismes publics et aux institutions financières en vue de répondre à la demande.

*Étape 4.* La CRF analyse les informations et établit un rapport à partager avec l'organisme ou la CRF qui a introduit la demande et fixe les conditions auxquelles cet organisme ou cette CRF peut utiliser et diffuser les informations contenues dans le rapport.

**Partage d'informations au niveau international<sup>134</sup>**

Les régimes de LBC/FT, pour être complets et efficaces, doivent permettre l'échange d'informations entre deux CRF en vue de soutenir la coopération internationale<sup>135</sup>. Au niveau international, les CRF partagent des renseignements financiers avec d'autres CRF en vue d'appuyer l'analyse des déclarations d'opérations suspectes et la collecte d'informations. Grâce aux échanges bilatéraux d'informations entre CRF, les organismes policiers et les autres «consommateurs» de renseignements financiers nationaux sont en mesure de demander et d'obtenir rapidement des informations fournies par les gouvernements étrangers en vue de prévenir, détecter et poursuivre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les délits connexes. Le

<sup>134</sup> Pour d'autres analyses de ce sujet, voir Guy Stessens, 2000, *Money Laundering: A New Law Enforcement Model* (Cambridge, Angleterre : Cambridge University Press), partie IV; et Paul Allan Schott, 2003, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, chapitre VIII.

<sup>135</sup> La Recommandation 40 du GAFI (2003) déclare, dans la partie concernée, que «[l]es pays devraient faire en sorte que leurs autorités compétentes accordent à leurs homologues étrangers la coopération internationale la plus large possible... Lorsque la possibilité d'obtenir des informations recherchées par une autorité compétente étrangère ne fait pas partie des prérogatives de l'autorité homologue, les pays sont également encouragés à permettre un échange rapide et constructif d'informations avec les autorités non homologues...»

réseau international de CRF facilite les échanges transfrontaliers rapides de renseignements financiers — processus qui se déroule d'ordinaire plus rapidement par le biais des CRF que par d'autres voies intergouvernementales de partage d'informations<sup>136</sup>. Il convient de noter que l'échange d'informations entre CRF facilite, certes, le développement du renseignement financier mais qu'il ne peut être utilisé comme preuve dans une procédure pénale sans l'accord explicite de la CRF qui fournit ces informations. Les pays fournissent habituellement les éléments de preuve à utiliser dans les affaires pénales dans le cadre de procédures d'entraide judiciaire, qui sont généralement longues. Toutefois, les échanges d'informations ne devraient pas être utilisés en remplacement de ces procédures.

Le Groupe Egmont a souligné l'importance du partage sans restriction d'informations entre les CRF. Ses *Principes des échanges d'informations entre les cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment d'argent* sont analysés ci-dessous, à la fin de la sous-section «Partage d'informations au niveau international»<sup>137</sup>. La législation qui régit l'échange d'informations entre les CRF devrait permettre que ces échanges aient lieu sans entraves.

La plupart des échanges internationaux de renseignements financiers sont organisés de manière «symétrique» : chaque organisme communique avec ses homologues du même type à l'étranger. En outre, certaines CRF (Autriche, Danemark, Îles Cayman, Slovénie et Venezuela) sont habilitées à échanger des renseignements financiers avec des organismes étrangers de lutte contre la criminalité. Certaines CRF, notamment la CRF slovène<sup>138</sup>, sont autorisées à partager des renseignements financiers avec certaines organisations internationales, notamment Interpol<sup>139</sup>, Europol<sup>140</sup>, ou l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)<sup>141</sup>.

#### ***Fondement juridique des échanges d'informations entre CRF***

La capacité d'échange d'informations d'une CRF avec ses homologues et d'autres organismes au sein des gouvernements étrangers est déterminée par la loi ou par ses statuts. De nombreux pays autorisent leur CRF à échanger des informations avec d'autres CRF dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et les délits connexes. Après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, un nombre croissant de pays ont autorisé leurs CRF à échanger les informations relatives non seulement au blanchiment de capitaux, mais aussi au financement du terrorisme. Pour les pays membres de l'Union européenne, la

---

<sup>136</sup> Voir *Document d'information sur les cellules de renseignements financiers et le Groupe Egmont*, p. 1, disponible à l'adresse [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGinfo-web\\_fr.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGinfo-web_fr.pdf).

<sup>137</sup> Ce texte est annexé à la Déclaration de mission du Groupe Egmont. Voir annexe V.

<sup>138</sup> Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux, modifiée en juillet 2002, article 21 [Slovénie].

<sup>139</sup> Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol).

<sup>140</sup> Office européen de police (Europol).

<sup>141</sup> Office européen de lutte anti-fraude (OLAF).

## 76 LES FONCTIONS DE BASE D'UNE CRF

Décision du 17 octobre 2000 fixe des règles détaillées en ce qui concerne l'échange d'informations entre les CRF des États membres<sup>142</sup>.

La plupart des pays habilite leur CRF à échanger des informations avec d'autres CRF de n'importe quel type. Compte tenu de l'importance du partage d'informations entre les CRF et du travail du Groupe Egmont à cet égard, la tendance actuelle consiste à renforcer la capacité des CRF de coopérer avec leurs homologues qui respectent les principes internationaux de l'échange d'informations entre CRF. En réalité, un grand nombre de CRF membres du Groupe Egmont se sont engagées à échanger des informations avec d'autres CRF conformément au modèle de protocole d'accord du Groupe Egmont — à savoir le libre échange d'informations aux fins d'analyse au niveau de la CRF, l'interdiction de diffusion ou de tout autre usage des informations à quelque fin que ce soit sans l'accord préalable de la CRF qui les a fournies, et la confidentialité des informations.

Certaines CRF sont autorisées par la loi à échanger des informations avec d'autres CRF sans qu'un accord entre elles soit nécessaire. Dans d'autres pays, en vertu de la loi ou de la politique adoptée, la CRF échange des informations avec d'autres CRF avec lesquelles elle a conclu un protocole d'accord. Les protocoles d'accord définissent les conditions auxquelles elles partagent des renseignements financiers et autres informations financières avec d'autres CRF. Un protocole d'accord classique identifie les parties, le type d'informations pouvant être partagées, les limites de l'utilisation de toute information partagée, et les restrictions à la rediffusion de ces informations. Le Groupe Egmont a mis au point un modèle de protocole d'accord pour le partage d'informations entre deux CRF<sup>143</sup>.

Les protocoles d'accord sont destinés à appuyer l'échange d'informations. Bien qu'un protocole d'accord ne soit pas opposable en justice, il est porteur d'une obligation morale de respect des termes de l'accord. Si une des parties ne souscrit pas à l'interprétation ou à l'application du protocole d'accord par l'autre partie, les deux parties tentent généralement de résoudre le problème d'un commun accord. Si, après discussion, elles n'y réussissent pas, elles peuvent choisir de régler le différend par la médiation avec l'aide d'une tierce partie<sup>144</sup>, modifier les termes du protocole d'accord ou dénoncer celui-ci. La réputation d'une CRF a une incidence capitale sur son aptitude à participer effectivement au

---

<sup>142</sup> Décision du Conseil, du 17 octobre 2000, relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignements financiers des États membres en ce qui concerne l'échange d'informations.

<sup>143</sup> Certaines CRF préfèrent procéder à des échanges de lettres plutôt que de conclure un protocole d'accord. Un échange de lettres peut contenir les mêmes dispositions de fond qu'un protocole d'accord.

<sup>144</sup> Les CRF du Groupe Egmont peuvent faire appel à l'aide du Comité Egmont pour résoudre par la médiation les problèmes de partage d'informations entre elles.

réseau des CRF. Une CRF connue pour ne pas respecter les conditions du partage d'informations trouvera difficilement des CRF disposées à partager avec elle des informations financières sensibles.

Par le passé, quelques pays ont exigé l'existence d'un accord formel avec un autre pays avant que les CRF respectives puissent échanger des renseignements. Les pays qui exigent un accord formel, soumis au visa du ministre des affaires étrangères ou d'un autre fonctionnaire de haut rang, avant que leur CRF puisse échanger des informations avec une autre CRF créent un handicap à sa participation efficace à la lutte internationale contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En effet, la plupart des CRF n'ont pas besoin d'accords formels pour partager des informations. Les pays qui prévoient cette nécessité peuvent ne pas être en mesure d'accorder «à leurs homologues étrangers la coopération internationale la plus large possible», comme le demande la Recommandation 40 du GAFI.

#### ***Échange d'informations***

La plupart des demandes de renseignements financiers faites par le biais du réseau de CRF sont formulées par écrit. La CRF requérante transmet une demande à une autre CRF par lettre ou en complétant un formulaire de demande. Les demandes sont transmises soit sur papier, soit électroniquement. Certaines CRF se transmettent les demandes par des réseaux sécurisés qu'elles partagent, notamment le réseau sécurisé Egmont sur l'Internet ou, pour les CRF de l'Union européenne, par FIU-NET (voir encadré 11). Dans les cas urgents, la CRF demandera les informations oralement. Si la CRF destinataire accepte cette demande, elle invite habituellement la CRF requérante à confirmer la demande par écrit.

#### Encadré 11. FIU.NET

FIU.NET est un réseau informatique grâce auquel les cellules de renseignements financiers participantes s'échangent des informations rapidement et sans risque. Au 16 mai 2004, 16 CRF des États membres de l'Union européenne partageaient des renseignements financiers par l'intermédiaire de FIU.NET.

Les origines de FIU.NET remontent à l'invitation lancée aux États membres en octobre 2001 par le Conseil conjoint ECOFIN/JAI (les ministres européens des finances, de la justice et de l'intérieur) en vue de créer un système automatisé d'échange d'informations relevant du renseignement financier. Suite à cette invitation, la Commission européenne a accordé une aide au Ministère de la justice des Pays-Bas pour le développement de FIU.NET et pour procéder à la mise en place des connexions électroniques complexes requises entre les CRF participantes.

Dans l'état actuel de la mise en œuvre de FIU.NET, il existe fondamentalement deux types de flux d'informations, qui se produisent lorsque

- une CRF sollicite des informations au moyen d'une demande; ou
- une CRF fournit une réponse à une demande antérieure.

L'analyste financier de la CRF requérante, guidé par l'écran de visualisation, remplit les cases des scénarios d'échange d'informations pour demander à une autre CRF (la CRF requise) si un sujet déterminé est connu. La CRF requérante envoie sa demande par le réseau. Si la CRF requise connaît le sujet et est disposée à partager les informations, elle peut transmettre celles-ci sous forme électronique à la base de données FIU.NET de la CRF requérante. L'échange d'informations devient ainsi un processus rapide et relativement simple.

FIU.NET s'articule autour d'un réseau privé et est fortement sécurisé, protégé par des pare-feux et des technologies complexes de cryptage et d'authentification. Dans chaque CRF, le matériel informatique se compose de serveurs, de pare-feux, d'un système de réseau privé virtuel et d'un ou plusieurs ordinateurs Windows clients.

Les CRF participantes sont celles des pays suivants : Allemagne, Belgique, Espagne, Estonie, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie et Slovénie.

Les CRF ont mis au point des formulaires types pour répondre au besoin de normalisation des demandes internationales. Il arrive qu'une CRF omette de fournir suffisamment d'informations sur l'affaire sous-jacente, le type d'informations demandées, l'usage auquel les informations sont destinées ou leurs utilisateurs potentiels. Dans ce cas, la CRF destinataire doit demander à la CRF requérante de fournir les informations manquantes, ce qui entraîne des retards dans le traitement de la demande. Pour éviter ces retards, le Groupe Egmont a mis au point un formulaire normalisé pour les demandes d'échange d'informations sur des cas de blanchiment d'argent entre deux CRF.

#### ***Mécanismes spéciaux pour les cas de financement du terrorisme***

Ces dernières années, les attaques terroristes ont fortement affecté les modalités d'échange d'informations entre les CRF. Immédiatement après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, les CRF du Groupe Egmont ont compris qu'il était important de convenir d'un cadre pour l'échange rapide et efficace d'informations liées au financement du terrorisme. Les CRF étaient, certes, soucieuses d'appuyer l'enquête relative aux terroristes du 11 septembre 2001, mais certaines CRF avaient reçu de multiples demandes insuffisamment détaillées émanant de différents organismes au sein du même gouvernement. Pour réduire au minimum la charge pour toutes les CRF, le Groupe Egmont a convenu que, dans tous les pays, quiconque demandait des informations au réseau des CRF devait solliciter l'aide de sa CRF nationale et ne pas s'adresser directement à une CRF étrangère. De cette manière, les CRF serviraient de point d'entrée pour les demandes adressées à d'autres CRF et pourraient accélérer le processus, compte tenu de leur connaissance des conditions de l'échange d'informations.

#### ***Les principes du Groupe Egmont relatifs aux échanges d'informations dans le cadre du blanchiment de capitaux***

Le Groupe Egmont a fait de l'amélioration de l'échange d'informations entre les CRF sa priorité. En juin 2001, il a adopté la série de *Principes des échanges d'informations entre les cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment d'argent*, et, pour souligner l'importance qu'il leur accordait, a joint ces principes en annexe à sa Déclaration de mission<sup>145</sup>.

Les *Principes des échanges d'informations* servent de norme internationale pour l'échange d'informations entre les CRF. En outre, afin de résoudre les problèmes pratiques qui portent atteinte à l'efficacité de l'assistance mutuelle entre les CRF, le Groupe Egmont a publié un document

---

<sup>145</sup> Voir annexe V.

## 80 LES FONCTIONS DE BASE D'UNE CRF

intitulé *Best Practices for the Implementation of Exchange of Information between Financial Intelligence Units*<sup>146</sup>.

Les principes encouragent la coopération internationale fondée sur la confiance et la souplesse entre les CRF dans les affaires de blanchiment de capitaux. Ils insistent sur le fait que les CRF devraient être en mesure de se transmettre mutuellement des informations, spontanément ou sur demande. Les informations échangées par les CRF ne peuvent être utilisées qu'aux fins précises pour lesquelles elles ont été demandées ou fournies et ne peuvent être transférées à une autre autorité (y compris pour utilisation comme élément de preuve en justice) sans l'accord préalable de la CRF qui les communique. En outre, la confidentialité des informations fournies devrait être protégée par des mesures strictes de contrôle et de précaution et ces informations devraient être considérées au minimum comme étant protégées par les mêmes règles de confidentialité que celles qui s'appliquent aux informations similaires obtenues de sources internes au pays par la CRF destinataire.

---

<sup>146</sup> Disponible sur le site Web du Groupe Egmont à l'adresse <http://www.egmontgroup.org>.

# 4

## LES AUTRES FONCTIONS DES CRF

Bien que toutes les CRF membres du Groupe Egmont exercent les trois fonctions de base (recevoir les déclarations d'opérations suspectes, les analyser, et diffuser les renseignements financiers qui en découlent), certaines CRF sont également chargées d'autres fonctions. Cinq d'entre elles sont examinées ci-dessous : vérifier le respect des règles de LBC/FT; bloquer les opérations; assurer la formation du personnel des entités déclarantes pour remplir les déclarations et autres obligations au titre de la LBC/FT; effectuer des travaux de recherche; et améliorer la sensibilisation du public aux divers aspects de la LBC/FT.

Certaines CRF exercent d'autres fonctions encore. Une fonction particulièrement intéressante est la collecte et le stockage de renseignements financiers. Au fil des années, de nombreuses CRF ont accumulé un volume considérable d'informations et de renseignements financiers dans le cadre de leur travail d'analyse des déclarations d'opérations suspectes et autres qui leur sont adressées, mais certaines CRF sont devenues des «entrepôts» nationaux centralisés d'informations et de renseignements financiers et ont mis au point des programmes qui permettent aux organismes de lutte contre la criminalité d'avoir accès à ces informations. FinCEN, aux États-Unis, en est un exemple.

D'autres CRF ont acquis un rôle officieux ou officiel de conseillers importants des autorités gouvernementales pour de nombreux aspects du blanchiment de capitaux et les moyens de le combattre. Ces CRF peuvent produire des analyses stratégiques qui seront utilisées pour arrêter les priorités du gouvernement en matière de lutte contre la criminalité financière. Elles peuvent aussi être particulièrement bien placées pour rédiger des projets de modifications de la législation en fonction de l'évolution de la politique pénale.

On notera aussi que, dans certains pays, la liste des fonctions de la CRF telle qu'elle figure dans une loi ou un autre document comprend certaines activités ou responsabilités supplémentaires qui ont été examinées ailleurs dans le présent manuel. Par exemple, la publication d'un rapport annuel figure parfois au nombre des fonctions d'une CRF.

### **Surveiller le respect des règles de LBC/FT**

Un système préventif de LBC/FT, qui impose aux entreprises et aux professionnels d'identifier leurs clients, de tenir des registres, d'organiser des contrôles internes et de déclarer les opérations suspectes demande à être contrôlé pour fonctionner efficacement. La simple existence de sanctions ne suffit pas pour assurer le respect des règles. Si aucune attention n'est accordée à la surveillance, le risque existe que des secteurs rétifs ne s'y conforment pas ou s'y conforment moins fidèlement qu'ils ne le devraient. Une surveillance régulière et minutieuse améliore le respect des règles. En outre, un système de surveillance qui fonctionne correctement a une fonction similaire au retour de l'information : il contribue à la qualité des informations fournies à la CRF.

La Recommandation 23 du GAFI stipule que les pays devraient s'assurer que les institutions financières font l'objet d'une réglementation et d'une surveillance adaptées. Le but premier de la fonction de surveillance est de veiller à ce que les institutions appliquent effectivement les règles de LBC/FT et aient mis en place des mesures suffisantes pour maîtriser le risque d'être impliquées ou utilisées dans le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme; il ne consiste pas à déceler les cas de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme<sup>147</sup>.

### **Systèmes de surveillance en matière de LBC/FT**

Certains pays ont attribué la fonction de surveillance du respect des règles de LBC/FT par les institutions réglementées aux organes de tutelle de ces institutions. Ces instances de surveillance et de réglementation connaissent parfaitement les secteurs concernés, peuvent intégrer le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans leur analyse générale des risques, et possèdent généralement l'expérience nécessaire de la fonction de surveillance et disposent souvent aussi des ressources requises. Ce type de système est aussi conforme au fait que les normes internationales de surveillance prudentielle comprennent la surveillance dans le domaine de la LBC/FT<sup>148</sup>.

Dans les pays qui ont un organe de surveillance financière unique, cet organe est le seul à s'assurer du respect des règles de LBC/FT. Au

---

<sup>147</sup> Normalement, les organes de surveillance qui, dans le cadre de leurs activités, découvrent des faits indiquant une activité de blanchiment de capitaux sont tenus d'en avertir la CRF et peuvent également prendre des sanctions.

<sup>148</sup> Voir la sous-section du chapitre 2 intitulée «Principes fondamentaux de la surveillance du secteur financier». Un fondement juridique explicite peut être nécessaire pour que l'organe de réglementation ou de surveillance puisse assurer la surveillance dans le domaine de la LBC/FT si les règles de LBC/FT ne sont pas incluses dans la loi générale qui régit les institutions soumises à la surveillance.

Royaume-Uni, par exemple, un des objectifs statutaires de la Financial Services Authority en vertu de la loi sur les services et marchés financiers (Financial Services and Markets Act 2000) consiste à limiter les possibilités d'utilisation des entreprises réglementées aux fins de la criminalité financière, notamment du blanchiment de capitaux<sup>149</sup>.

Dans d'autres pays, toutefois, plusieurs organes de surveillance peuvent être chargés de veiller au respect des règles de LBC/FT : la banque centrale pour les banques et autres établissements de crédit; l'organe de surveillance des compagnies d'assurances pour le secteur de l'assurance; et la commission de valeurs pour les bourses, les courtiers et les négociants en valeurs mobilières. En République tchèque, la surveillance de la conformité des institutions financières réglementées aux règles de LBC/FT incombe à la Banque nationale tchèque, à la Commission de valeurs et à l'Office de surveillance des caisses populaires; et la CRF est l'organe de surveillance pour les maisons de jeu, les casinos, les bureaux de paris, les salles de vente aux enchères, les agences immobilières, les entités offrant des crédits-bails financiers ou d'autres types de financements, les bureaux de change et les officines assurant des services de transferts d'espèces ou de virements électroniques<sup>150</sup>.

Pour les entités déclarantes qui n'ont pas d'autorité de tutelle, comme les sociétés de remise de fonds ou les marchands d'articles de grande valeur, il est nécessaire d'attribuer la responsabilité de la surveillance dans le domaine de la LBC/FT à un ou des organismes désignés. Il est possible de désigner à cet effet la CRF, comme l'a fait la République tchèque. Il est aussi possible de désigner un organe de surveillance dont le domaine d'expérience est lié à la nature des activités d'un groupe non réglementé ou qui est particulièrement bien placé pour surveiller une activité déterminée. Par exemple, certains pays ont choisi de faire surveiller les marchands d'articles de grande valeur par un organisme d'enquête tel que l'Agence de contrôle économique aux Pays-Bas, ou par un service spécialisé de l'administration des douanes, comme c'est le cas en France et au Royaume-Uni. En Pologne, les autorités douanières surveillent le respect de l'obligation de déclaration pour le transport transfrontalier d'espèces ou d'instruments au porteur<sup>151</sup>. Il n'est pas toujours possible d'assurer cette «correspondance» des secteurs et des organes de surveillance et l'on peut être amené à confier la surveillance à des organismes qui n'ont guère de lien avec le secteur. Aux Pays-Bas, par exemple, c'est la

---

<sup>149</sup> Financial Services and Markets Act 2000, § 6 1) [Royaume-Uni].

<sup>150</sup> Section 8 3) de la loi n° 61 du 15 février 1996 relative à certaines mesures de lutte contre la légitimation du produit d'activités criminelles [République tchèque].

<sup>151</sup> Loi n° 61 du 15 février 1996 relative à certaines mesures de lutte contre la légitimation du produit d'activités criminelles et à l'amendement de la législation pertinente, modifiée en 2000, section 5, paragraphe 8 [Pologne].

banque centrale néerlandaise qui surveille le respect des règles de LBC/FT par les casinos<sup>152</sup>.

### **La CRF en tant qu'organe de surveillance dans le domaine de la LBC/FT**

Dans certains pays, la CRF est compétente pour surveiller le respect de l'obligation de déclaration et des autres obligations préventives par toutes les institutions régies par la loi, qu'elles soient ou non soumises à une surveillance prudentielle. C'est le cas en Australie, au Canada et en Espagne, par exemple. Un des avantages de ce système est que le savoir-faire en matière de LBC/FT est concentré entre les mains d'un organisme de surveillance unique, ce qui peut améliorer son efficacité. Il faut toutefois noter que la surveillance est une tâche qui nécessite beaucoup de ressources et une grande connaissance des institutions soumises à la surveillance. Si l'on veut que la CRF exerce ses compétences à cet égard, il importe de lui accorder des ressources suffisantes à cet effet, afin qu'elle puisse s'acquitter de cette tâche sans que ses fonctions de base en souffrent.

Dans les pays où la CRF est chargée de veiller au respect des obligations en matière de LBC/FT, des systèmes sont nécessaires pour garantir la collaboration efficace de CRF et des autres organes de surveillance<sup>153</sup>. Ces derniers ont une bonne connaissance des secteurs placés sous leur autorité, acquise dans l'exécution de leurs tâches de surveillance, et peuvent donc contribuer très efficacement à assurer le respect des règles de LBC/FT<sup>154</sup>.

Lorsqu'un pays décide d'attribuer une mission de surveillance à la CRF, que ce soit pour toutes ou pour certaines institutions et professions déclarantes, la loi doit conférer à la CRF les pouvoirs suffisants pour lui permettre d'exécuter cette fonction. La CRF a besoin, en particulier, du pouvoir non seulement de demander des informations concernant toutes les déclarations d'opérations suspectes, mais aussi de pénétrer dans les locaux des institutions surveillées pour inspecter des documents, en faire des copies et partager les informations avec d'autres organes de surveillance, y compris sur des cas suspectés de non-respect des règles du secteur, tant nationales qu'étrangères. Bref, tous les pouvoirs dont disposent les organes classiques de

---

<sup>152</sup> Loi sur la déclaration d'opérations inhabituelles, article 17 b) et article 8a, paragraphes 1g et 2g du règlement d'exécution. La banque centrale néerlandaise a longtemps été chargée de la surveillance des bureaux de change. Étant donné que les casinos doivent posséder une autorisation de la banque centrale pour exercer des activités de bureau de change, il a été décidé que la banque centrale vérifierait le respect général des règles de LBC/FT par les casinos.

<sup>153</sup> La Recommandation 31 du GAFI énonce une règle générale concernant la coopération entre les responsables de l'action gouvernementale, la CRF, les autorités de poursuite pénale et les autorités de surveillance dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>154</sup> Recommandation 29 du GAFI.

surveillance pour l'inspection des aspects qui intéressent la LBC/FT devraient également être conférés à la CRF.

La CRF a également besoin d'un mandat juridique clair si elle doit surveiller le respect des obligations en matière de LBC/FT. De manière plus générale, étant donné que la création d'une CRF chargée notamment de surveiller le respect des prescriptions en matière de LBC/FT peut influencer sur la manière dont les organes de surveillance et de réglementation prudentielles existants exécutent leurs tâches de surveillance conformément aux normes internationales admises, il importe d'examiner attentivement la définition des compétences respectives de chaque organisme concerné et de veiller à ce que la loi traduise clairement les mécanismes voulus.

### **Échange d'informations et coopération**

Quels que soient les systèmes adoptés pour la tâche essentielle de surveillance des règles de LBC/FT, il est nécessaire, vu les multiples organismes concernés, d'instaurer des mécanismes de coopération entre ces organismes, afin d'empêcher les conflits et d'assurer la coordination des activités. En particulier, lorsqu'un organe autre que la CRF est chargé d'inspecter les institutions d'un secteur pour vérifier leur conformité aux règles de LBC/FT, l'organisme de surveillance a besoin d'informations précises, qui doivent lui être fournies par la CRF, notamment sur la fréquence, l'exhaustivité et la qualité des déclarations reçues de chacune des institutions surveillées; sur les typologies les plus souvent déclarées; sur les villes ou régions présentant le plus de problèmes; et sur les institutions qui semblent justifier un examen plus approfondi. Il ne suffit pas que l'organe de surveillance examine les déclarations d'opérations suspectes transmises à la CRF lors de ses inspections sur place : il doit confronter ces informations avec les données reçues par la CRF. Ces recoupements donnent un aperçu des dispositifs de contrôle des institutions financières et permettent aux organes de surveillance d'effectuer une analyse statistique et de comparer ainsi la performance des institutions financières.

Les données que reçoit la CRF sont protégées par des règles de confidentialité rigoureuses. Il faut donc que la loi lève ces restrictions pour que la CRF puisse communiquer ces données aux autres organes de surveillance. En République tchèque, par exemple, la loi stipule que la CRF est tenue au secret.

Toutefois, le secret professionnel ne doit pas être imposé, entre autres, aux personnes qui exercent des activités de surveillance bancaire<sup>155</sup>.

Lorsque plusieurs autorités sont concernées, il importe que toutes les parties, y compris la CRF, coopèrent pour veiller à ce que la surveillance soit exercée de manière égale entre les divers secteurs. Cette coopération peut fonctionner de manière informelle, au moyen de réunions régulières destinées à échanger les expériences. Un système plus formel fondé sur une loi nouvelle peut toutefois fournir une base juridique à l'échange d'informations entre les organismes concernés. Monaco, par exemple, a créé un comité qui est chargé de la coordination entre les différents organismes de surveillance concernés<sup>156</sup>. Ces mécanismes de coopération peuvent contribuer à garantir l'existence de chances égales pour toutes les institutions déclarantes et à réduire l'«arbitrage réglementaire».

### **Bloquer les opérations et geler les comptes**

Même dans les meilleures conditions, il se peut qu'une CRF ne puisse pas déterminer instantanément si l'opération visée dans une déclaration précise est ou non liée à une activité criminelle et, si c'est le cas, transmettre le dossier aux autorités compétentes pour enquête ou poursuites. Dans certains cas, un retard dans le lancement de la procédure pénale peut avoir pour conséquence que l'opération est réalisée et que les fonds sont perdus aux fins des poursuites pénales. Pour laisser aux CRF le temps de déterminer si une opération est ou non liée à une activité criminelle, certains pays confèrent à la CRF le pouvoir de bloquer pendant un laps de temps limité l'opération qui a fait l'objet de la déclaration. Pendant ce délai, la CRF peut analyser l'opération et si, après analyse, elle conclut que l'opération est effectivement liée à une activité criminelle, elle peut transmettre le dossier aux autorités de poursuite pénale compétentes pour geler pendant une période plus longue l'opération et les comptes bancaires y afférents<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> Loi n° 61 du 15 février 1996 relative à certaines mesures de lutte contre la légitimation du produit d'activités criminelles, sections 7 2) et 7 4) a) [République tchèque].

<sup>156</sup> Ordonnance souveraine n° 15.530 du 27 septembre 2002 créant un comité de coordination entre les différents services administratifs ayant des missions de contrôle des activités financières. Ce comité a pour mission d'organiser les échanges d'informations entre les services chargés du contrôle des activités de banque, d'investissement, d'assurance, de gestion et d'administration de personnes morales étrangères, ainsi que d'évoquer toute question d'intérêt commun relative à la coordination du contrôle desdites activités [Monaco].

<sup>157</sup> Il peut exister des cas où, en présence d'une opération liée à une activité criminelle, la meilleure façon de procéder consiste à ne pas bloquer l'opération, afin de permettre à l'enquête qui la concerne de suivre son cours normal. C'est ce que note le Luxembourg : voir Cellules de renseignements financiers (CRF), *Rapport d'activités pour 2001 et 2002*, p. 7. En Italie, la CRF peut suspendre une opération sur demande des autorités d'enquête, «à condition que cette (voir page suivante)

Le pouvoir dont dispose la CRF à cet égard est généralement limité au blocage d'une opération suspecte déterminée. Dans quelques cas, la CRF a le pouvoir plus large de geler la totalité d'un compte bancaire, voire de saisir les avoirs. Il convient de noter que le pouvoir de la CRF de bloquer les opérations est inhabituel en ce sens que, dans la plupart des systèmes juridiques, cette mesure ne peut être prise que par un tribunal ou sur ordre d'un tribunal.

Il n'existe pas de norme ni de règle internationale qui exige que la CRF ait le pouvoir de bloquer les opérations. Un certain nombre de traités, notamment la Convention de Strasbourg, la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et la Convention de Palerme, exigent que les États parties prennent des mesures au niveau national en vue du gel des opérations suspectes<sup>158</sup>. De même, les Recommandations du GAFI de 2003 contiennent une remarque générale aux termes de laquelle les pays devraient adopter des mesures pour permettre à leurs autorités de confisquer des biens d'origine criminelle et, notamment, leur permettre «de mettre en œuvre des mesures provisoires, tels le gel et la saisie, afin de faire obstacle à toute transaction, transfert ou cession de ces biens»<sup>159</sup>. Toutefois, ces instruments permettent de conférer le pouvoir de geler les opérations à d'autres autorités que la CRF et, dans beaucoup de pays, ce pouvoir est attribué aux tribunaux.

Dans la plupart des pays où la CRF possède ce type de pouvoir, le pouvoir de bloquer les opérations qui lui ont été déclarées est limité à un laps de temps maximum fixé par la loi. Quelques CRF ont des pouvoirs plus étendus, notamment le pouvoir de bloquer des opérations sur demande d'une CRF étrangère. La CRF de la Barbade, par exemple, peut geler un compte bancaire pendant cinq jours au plus à compter de la date d'une demande formulée par une autorité de poursuite pénale ou une CRF étrangère qui concerne un délit pour lequel la CRF est compétente, sous réserve d'une procédure de recours introduite par le titulaire du compte<sup>160</sup>. En Thaïlande, le «Comité des opérations», composé de cinq personnes et présidé par le directeur de la CRF, a le pouvoir de geler les opérations et de saisir les avoirs.

---

suspension n'ait pas d'effet défavorable sur le cours de l'enquête et sur les activités courantes des intermédiaires». (Décret-loi 143 du 3 mai 1991, article 3, paragraphe 6 [Italie]).

<sup>158</sup> Voir [Strasbourg] Convention relative au blanchiment, au dépiage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, article 3; Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, article 12; et Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, article 8.

<sup>159</sup> Recommandation 3 du GAFI (2003).

<sup>160</sup> Financial Intelligence Unit Act, 2000, section 4 2) c) [Barbade].

En cas d'urgence, le directeur de la CRF peut agir seul et faire ensuite rapport au Comité des opérations<sup>161</sup>.

La plupart des lois qui confèrent un pouvoir de blocage à une CRF lui donnent autorité pour bloquer une opération de sa propre initiative, généralement suite à la réception d'une déclaration d'opération suspecte. Dans certains systèmes, cette autorité est plus limitée. En Italie, par exemple, la CRF ne peut suspendre une opération que si elle y est invitée par une autre autorité (par exemple, le Bureau des enquêtes antimafia ou la police financière)<sup>162</sup>. En Bulgarie, le directeur de la CRF lance le processus, mais c'est officiellement le Ministre des finances qui émet l'ordre de blocage<sup>163</sup>.

La durée pendant laquelle la CRF peut bloquer une opération est un élément essentiel de la législation. Le pouvoir de blocage est destiné à donner à la CRF le temps d'examiner le cas et de déterminer si les faits justifient sa transmission aux autorités compétentes pour enquête et poursuites, et à permettre à ces autorités de prendre des mesures, dans les limites de leur compétence, pour sauvegarder les avoirs en question. La durée requise pour que ces mesures soient prises peut varier d'un pays à l'autre. Comme le montre le tableau 1, ces durées s'échelonnent généralement de 24 à 72 heures, soit de 2 à 3 jours. Une durée supérieure à trois jours peut être justifiée par des contraintes locales, mais une période beaucoup plus longue pourrait porter préjudice à la relation entre l'institution déclarante et son client et pourrait soulever des questions au sujet des droits fondamentaux du titulaire du compte. En outre, plus la période est longue, plus il y a de risque que le titulaire du compte soit informé de ces mesures.

Il y a des variations par rapport à la tendance générale. En République tchèque, par exemple, une institution financière qui fait une déclaration d'opération suspecte ne peut pas exécuter l'opération déclarée pendant un délai de 24 heures à compter de la réception de la déclaration par la CRF si son exécution «contrecarrerait ou compliquerait la saisie du produit de l'opération». Pendant ce délai, la CRF peut, si l'analyse de l'opération prend plus que les 24 heures initiales, bloquer l'opération pendant un nouveau délai sous réserve que la durée totale du blocage n'excède pas 72 heures à compter de la réception de la déclaration par la CRF. Si l'entité déclarante est avertie du lancement d'une procédure pénale, elle doit attendre trois jours

---

<sup>161</sup> Loi sur le blanchiment de capitaux, articles 35, 36 et 48 [Thaïlande]. Les membres du Comité des opérations sont choisis parmi les 25 membres de la Commission de lutte contre le blanchiment de capitaux, dont la plupart sont des fonctionnaires de haut rang.

<sup>162</sup> Décret-loi 143 du 3 mai 1991, article 3.6 [Italie].

<sup>163</sup> Loi de 1998 relative aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, modifiée par la loi du 4 avril 2003, article 12, paragraphe 1 [Bulgarie].

avant d'exécuter l'opération<sup>164</sup>. En Thaïlande, la durée du blocage varie en fonction des éléments factuels dont dispose la CRF. Cette période est de trois jours au plus si le lien entre l'opération et le blanchiment de capitaux est simplement probable. Elle peut atteindre 10 jours s'il existe des indications qu'une opération participe ou peut participer de la perpétration d'un délit de blanchiment de capitaux<sup>165</sup>.

**Tableau 1. Pouvoir d'une CRF de bloquer des opérations et de geler des comptes dans certains pays**

| Pays               | Bloquer des opérations | Durée maximale       | Geler des comptes | Durée maximale |
|--------------------|------------------------|----------------------|-------------------|----------------|
| Afrique du Sud     | ✓                      | 5 jours              |                   |                |
| Barbade            | ✓                      | 72 heures            | ✓                 | 5 jours        |
| Belgique           | ✓                      | Deux jours ouvrables |                   |                |
| Bulgarie           | ✓                      | 72 heures            |                   |                |
| Croatie            | ✓                      | 2 heures             |                   |                |
| France             | ✓                      | 12 heures            |                   |                |
| Italie             | ✓                      | 48 heures            |                   |                |
| Luxembourg         | ✓                      | Illimitée            |                   |                |
| Pologne            | ✓                      | 48 heures            |                   |                |
| République tchèque | ✓                      | 72 heures            |                   |                |
| Slovénie           | ✓                      | 72 heures            |                   |                |
| Thaïlande          | ✓                      | 3–10 jours           | ✓                 | 90 jours       |

L'entité déclarante devrait être en droit de savoir rapidement si elle peut exécuter l'opération demandée, et une coordination étroite entre l'entité déclarante et la CRF est nécessaire à cet effet. Les lois contiennent parfois des dispositions détaillées à cet égard. En Belgique, par exemple, la loi impose que l'entité qui déclare une opération suspecte indique à quel moment elle a l'intention de l'exécuter. La CRF doit accuser réception à l'entité déclarante «dès réception de l'information». La CRF peut, «en raison de la gravité ou de l'urgence de l'affaire», faire opposition à l'exécution de l'opération avant l'expiration du délai d'exécution mentionné par l'entité déclarante. Cette opposition fait obstacle à l'exécution de l'opération pendant une durée de deux jours ouvrables à compter de la notification. Si la CRF estime que cette période doit être prorogée, elle doit en demander l'autorisation au procureur

<sup>164</sup> Loi n° 61/1996 relative au blanchiment de capitaux, modifiée par la loi n° 15/1998, article 6.2 [République tchèque].

<sup>165</sup> Loi B.E. 2542 relative au blanchiment de capitaux, articles 35 et 36 [Thaïlande].

du Roi. À défaut de notification, l'entité déclarante est libre d'exécuter l'opération<sup>166</sup>. Dans d'autres pays, la décision concernant l'octroi d'une prolongation peut être prise par un tribunal ou un magistrat instructeur<sup>167</sup>. En Autriche, l'entité déclarante a le droit d'exiger que la CRF décide s'il existe des objections à l'exécution immédiate d'une opération. Faute de réponse donnée avant la fin du jour ouvrable suivant, l'entité est libre d'exécuter l'opération<sup>168</sup>.

Lorsqu'une opération a été bloquée, quelle est l'étape suivante? Dans certains systèmes, la CRF peut demander à un juge d'ordonner le blocage ou la saisie de fonds, de comptes ou d'autres avoirs liés à une opération suspecte<sup>169</sup>. D'autres systèmes autorisent la CRF à demander à un procureur de prendre les mesures nécessaires<sup>170</sup>. En Estonie, la CRF peut renvoyer l'affaire aux tribunaux uniquement en vue d'obtenir la saisie des avoirs qui font l'objet du blanchiment de capitaux<sup>171</sup>.

### **Formation du personnel des institutions déclarantes pour remplir les déclarations et les autres obligations**

La formation du personnel des entités déclarantes est un élément important de la stratégie d'amélioration du flux et de la qualité des déclarations. En réalité, la Recommandation 15 indique que les institutions financières devraient mettre au point des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui comprennent un programme de formation continue des employés. Dans beaucoup de pays, une des fonctions de la CRF consiste à participer à cette formation.

Outre qu'elle apporte au personnel des entités déclarantes les informations dont il a besoin pour comprendre les règles et obligations, la formation peut aussi contribuer à créer un climat de confiance entre le personnel de la CRF et celui des entités déclarantes, ce qui est particulièrement important pendant les premières années d'existence de la CRF dans la mesure où il peut exister de fortes réticences initiales qu'il faut vaincre avant de pouvoir obtenir un taux de déclarations satisfaisant. Les programmes de formation peuvent aussi mettre en évidence des problèmes de

---

<sup>166</sup> Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, article 12 [Belgique].

<sup>167</sup> Voir, par exemple, le Code monétaire et financier, article 562-5 [France].

<sup>168</sup> Loi fédérale de 1993 sur les banques, article 41.1 [Autriche].

<sup>169</sup> Voir, par exemple, la loi 90-614 du 12 juillet 1990, article 6, paragraphe 4 [France].

<sup>170</sup> Loi du 11 janvier 1993, article 12.3 [Belgique], et loi sur le secteur du renseignement financier, 2001, section 34 1) b) [Afrique du Sud].

<sup>171</sup> Loi du 25 novembre 1998 sur la prévention du blanchiment de capitaux, article 18.3 [Estonie].

mise en œuvre de la législation relative aux déclarations, qui pourront être résolus à un stade ultérieur. Enfin, la formation peut conférer aux entités déclarantes le sentiment que le travail qu'elles effectuent est utile et important, ce qui peut faciliter l'obtention par la CRF de déclarations de meilleure qualité.

La formation à la détection des opérations suspectes peut être assurée par le personnel de la CRF, par des consultants (privés) externes, par les agents de conformité des entités déclarantes, ou par un panachage de ces options. Par exemple, il est possible de faire appel à des spécialistes de la formation pour concevoir les cours et élaborer les documents (tâche pour laquelle la CRF peut manquer de personnel qualifié), mais certaines sessions peuvent être assurées par des cadres de la CRF possédant les connaissances spéciales requises. Dans de nombreux pays, il existe des sociétés privées pour effectuer ce genre de tâche et pour assurer la formation générale requise. Dans les petits pays qui ne possèdent pas ce savoir-faire privé, en revanche, la CRF peut être l'unique source disponible dans ce domaine et les considérations de coût peuvent limiter la possibilité de faire appel à des compétences privées en dehors du pays.

Les cours peuvent être adaptés à chaque type d'entité déclarante, et les programmes de formation peuvent être menés en partenariat avec l'association professionnelle et avec l'organe de surveillance respectif du secteur concerné. Par exemple, l'association nationale des banques pourrait organiser des séminaires de formation pour les banques ou se joindre à la CRF pour les organiser, ou le contraire. Les organes nationaux de réglementation et de surveillance qui ont un intérêt par rapport à la LBC/FT peuvent également participer aux programmes de formation.

Les types de formation nécessaires peuvent également varier au fil du temps. Au début de ses activités, une CRF centre généralement sa formation sur les obligations élémentaires en matière de déclaration et sur la sensibilisation générale. Le développement de la confiance est également un produit important de la formation initiale. À un stade ultérieur, le personnel de la CRF peut offrir une formation plus spécialisée, adaptée aux différents secteurs, voire aux différentes institutions déclarantes (pour les institutions de plus grande taille). Les décisions quant au secteur ou à l'institution auquel une formation sera proposée peuvent être fondées sur leur taille et leur part de marché relatives ainsi que sur les écarts constatés entre le volume attendu et le volume effectif des déclarations. Ces programmes de formation ciblés peuvent être axés sur des indicateurs spécifiques d'opérations suspectes dans le secteur choisi et peuvent être présentés au moyen d'études de cas apparentées.

Quelle que soit l'approche retenue, le personnel de la CRF peut offrir son savoir-faire unique en matière d'examen des déclarations et de suivi des typologies nouvelles dans chacun des secteurs clés, contribuant ainsi de manière importante à la formation du personnel des entités déclarantes. La

participation du personnel de la CRF est également souhaitable si un des objectifs du programme de formation est d'instaurer la confiance entre le personnel de la CRF et le personnel des institutions déclarantes.

### **Effectuer des travaux de recherche**

Les CRF se livrent à la recherche pour de nombreuses raisons et, en particulier, comme outil pour guider la propre stratégie de la CRF et élaborer une politique nationale de LBC/FT (si la CRF participe à cette élaboration). Dans certains cas, la législation stipule que la recherche est une des fonctions de la CRF. Dans d'autres, la CRF mène des travaux de recherche parce que cette fonction lui est intrinsèquement nécessaire pour atteindre ses objectifs déclarés.

Certains projets de recherche peuvent utiliser les résultats de l'analyse stratégique des opérations. Selon la nature du projet de recherche, d'autres types d'informations peuvent toutefois être utilisés, notamment des données statistiques, des typologies de cas et des faits nouveaux dans le contexte de la LBC/FT. Bien que la recherche ne constitue pas la tâche principale d'une CRF, la capacité d'effectuer des travaux de recherche dans ses domaines d'activité lui permet de mieux assurer ses fonctions de base et procure aussi à sa direction et à d'autres une compréhension plus large et plus objective du travail de la CRF.

### **Sensibiliser le public aux divers aspects de la LBC/FT**

Dans beaucoup de pays, la création d'une CRF est accueillie sans enthousiasme. Le public se sent menacé par les abus potentiels de ses données financières, et les institutions déclarantes craignent la réaction de leurs clients s'ils aident la CRF dans son travail. La confiance n'existe pas d'emblée. Ces problèmes peuvent être particulièrement aigus dans le cas d'une CRF de type policier, puisque les entités qui coopèrent avec la CRF peuvent sembler participer à un travail policier et d'enquête. Pour les CRF de type administratif, les organismes policiers homologues peuvent ne pas soutenir la création de la CRF et hésiter à coopérer avec elle après sa création.

Quel que soit le pays ou le système, il est nécessaire de convaincre le public de la valeur d'une CRF en tant qu'institution, de l'importance de son rôle et de ce qu'elle offre en termes d'avantages et de protection du système financier. Aucune CRF ne peut fonctionner correctement sans la confiance du public et du personnel des institutions déclarantes.

La confiance peut être instaurée au fil du temps par une série de mesures. La plus importante est la coopération quotidienne, cas par cas, avec les institutions déclarantes, dans le cadre de laquelle le professionnalisme du personnel de la CRF peut favoriser un climat de confiance. Il est important que le

personnel soit correctement formé afin qu'il sache comment débattre des problèmes par les voies appropriées et ne jamais perdre de vue la question de la protection des données.

Une autre manière de renforcer la confiance et la sensibilisation à la LBC/FT consiste à coopérer avec les médias. De nombreuses CRF publient des brochures d'information pour le public, veillent à ce que les membres du personnel accordent des interviews et publient des articles sur la LBC/FT dans des revues et des publications professionnelles et mettent des informations complémentaires à la disposition des journalistes<sup>172</sup>. Une des manières de retenir l'attention des médias consiste à publier des relations de cas couronnés de succès (tout en protégeant les données confidentielles et la sécurité du personnel de la CRF). Dans certaines régions du monde, les CRF préfèrent opter pour la discrétion afin de préserver la sécurité de leur personnel. Dans ces conditions, les CRF peuvent coopérer avec d'autres organismes publics et parties prenantes pour sensibiliser le public de manière indirecte.

---

<sup>172</sup> Le MOT (la CRF néerlandaise) publie un bulletin d'informations trimestriel présentant des cas et des typologies de blanchiment de capitaux; l'OMLP (la CRF slovène) rédige des articles pour les publications professionnelles de divers secteurs (banque, valeurs mobilières, assurance, etc.); son personnel est interviewé par les quotidiens; et elle fournit aussi des données statistiques sur son travail à un éventail plus large de médias lors d'une conférence de presse annuelle; d'autres CRF ont également des pratiques similaires.

## AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES CRF

Lorsqu'une CRF est créée et fonctionne depuis un certain temps, il devient nécessaire d'évaluer son efficacité ainsi que celle de l'ensemble du système de LBC/FT du pays. Ces évaluations devraient être effectuées à intervalles réguliers afin de garantir que la CRF et le système dans son ensemble s'efforcent continuellement d'améliorer leur efficacité. Cette façon de procéder est conforme à une bonne politique de gestion du secteur public et est désormais aussi une règle du GAFI<sup>173</sup>.

À terme, l'objectif d'un système efficace de LBC/FT devrait être de diminuer sensiblement les cas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Cet objectif serait le résultat d'un fonctionnement optimal des composantes préventive et répressive du système (et en postulant une certaine stabilité de l'environnement extérieur, notamment des profils de criminalité de base et un certain degré de coopération de la part des autres pays). Avant de pouvoir dégager une tendance définitive, on observera toutefois des fluctuations dans les statistiques. Le nombre d'opérations suspectes déclarées, le nombre de cas qui ont fait l'objet de poursuites et d'autres données varieront d'une année à l'autre, suite à l'imposition aux entités financières et autres d'obligations en matière de connaissance de la clientèle, à l'ajustement minutieux des règles de déclarations, à l'expérience acquise dans le domaine de la criminalité financière par les autorités chargées des poursuites, à quoi il faut ajouter le fait que les délinquants adaptent leurs méthodes pour tenir compte du nouveau contexte.

Pour parvenir à une efficacité maximale, tous les organismes concernés — des entités déclarantes aux autorités judiciaires — doivent améliorer leur propre efficacité et coopérer entre eux pour former un tout performant. Il s'ensuit que chaque composante du système doit être soumise à une évaluation des efforts déployés pour réaliser ce que l'on attend d'elle, même si elle ne constitue qu'une partie de l'ensemble du système.

---

<sup>173</sup> La Recommandation n° 32 (2003) du GAFI est libellée comme suit : «Les pays devraient faire en sorte que leurs autorités compétentes puissent examiner l'efficacité de leurs systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en tenant des statistiques complètes sur des questions relatives à l'efficacité et au bon fonctionnement de ces systèmes. Ces statistiques devraient porter sur les déclarations d'opérations suspectes reçues et diffusées; les enquêtes; les poursuites et condamnations liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme; les biens gelés, saisis ou confisqués; et l'entraide judiciaire ou les autres demandes internationales de coopération.»

Analyser l'efficacité d'une CRF n'est pas une tâche aisée, compte tenu des liens entre ses activités et celles des autres éléments du système de LBC/FT. Par exemple, les défaillances du renseignement des CRF pourraient ne pas être imputables à la CRF elle-même, mais à un maillon faible ailleurs dans le système. De même, les résultats obtenus par la CRF dépendent dans une large mesure de la qualité des informations qu'elle reçoit des institutions déclarantes, et la CRF ne peut influencer sur cette qualité que jusqu'à un certain point, par la formation, l'information en retour et les recommandations qu'elle dispense aux institutions déclarantes<sup>174</sup>. De plus, tout goulet d'étranglement aux stades ultérieurs du processus peut limiter l'impact du travail de la CRF, notamment le manque de connaissances spécialisées des organismes policiers ou du pouvoir judiciaire dans le domaine financier. Une source supplémentaire de difficultés dans bon nombre de pays est l'absence d'un cadre statistique cohérent couvrant les différentes parties du système.

L'élaboration, à l'échelle internationale, de critères et de méthodes pour évaluer l'efficacité du système de LBC/FT en est encore à ses débuts. Jusqu'à présent, le GAFI a érigé en norme le principe des examens périodiques de l'efficacité du système de LBC/FT, y compris de la CRF, sur la base d'un ensemble cohérent de statistiques tenues par les autorités concernées. Les examens effectifs de l'efficacité des CRF sont censés être effectués par les CRF elles-mêmes ou par leurs autorités de tutelle en recourant aux méthodes qu'elles jugent appropriées.

### **Rassembler les données pertinentes**

La première étape de l'évaluation de l'efficacité d'une CRF consiste à réunir les données relatives aux intrants qu'elle reçoit et aux résultats qu'elle produit. D'une manière générale, pour paraphraser la Recommandation 32, les autorités compétentes devraient tenir des statistiques complètes sur les questions relatives à l'efficacité et au bon fonctionnement du système de LBC/FT, notamment sur les déclarations d'opérations suspectes reçues et diffusées; sur les enquêtes, les poursuites et les condamnations liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme; sur les avoirs gelés, saisis ou confisqués; et sur l'entraide judiciaire ou les autres demandes de coopération internationale.

---

<sup>174</sup> Une CRF dotée de compétences de surveillance dans le domaine de la LBC/FT aurait évidemment plus de pouvoir (et de responsabilité) pour améliorer la qualité des informations qu'elle reçoit des entités déclarantes.

Une liste plus détaillée, mais non exhaustive, limitée aux activités de la CRF, serait la suivante<sup>175</sup> :

- Déclarations d'opérations suspectes — totales et ventilées par
  - type d'entité qui fait la déclaration (institution financière, entreprises et professions non financières désignées);
  - déclarations d'opérations suspectes analysées, diffusées et transmises pour enquête ou poursuites;
  - contenu, région d'origine, montant (et monnaie de libellé), délits connexes possibles, complexité, etc.;
  - déclarations d'opérations suspectes effectivement analysées, diffusées, stockées, ou rejetées;
  - déclarations d'opérations suspectes débouchant sur des poursuites ou des condamnations pour blanchiment de capitaux, financement du terrorisme ou une infraction sous-jacente.
- Évaluations de la qualité des déclarations d'opérations suspectes.
- Déclarations transmises qui concernent i) des opérations en monnaie nationale ou en devises supérieures à un seuil déterminé; ii) le transport transfrontières d'espèces et d'instruments au porteur; ou iii) des virements télégraphiques internationaux (le cas échéant).
- Types et fréquence des informations complémentaires demandées.
- Quantité d'informations disponibles pour les autorités compétentes dans chaque communication faite par la CRF, exprimée en nombre de
  - déclarations d'opérations suspectes et de déclarations d'opérations en espèces utilisées et liées aux informations communiquées;
  - institutions déclarantes concernées;
  - personnes ou suspects éventuels identifiés;
  - types de bases de données interrogées.
- Délai de communication des informations concernées aux autorités compétentes après qu'elles ont été reçues des institutions déclarantes.
- Demandes d'assistance formulées ou reçues par la CRF, que la demande ait été acceptée ou rejetée.
- Délai de réponse à chaque demande d'assistance adressée à la CRF.
- Renvois spontanés aux autorités étrangères faits par la CRF.
- Fréquence et importance des instructions communiquées aux institutions déclarantes (instructions générales et individuelles) (le cas échéant).
- Délais de réaction des institutions déclarantes aux demandes d'informations complémentaires.

---

<sup>175</sup> Cette liste est donnée à titre d'illustration uniquement. Elle comprend des éléments qui sont énoncés dans la méthode d'évaluation associée à la Recommandation 32 et à d'autres.

- Fréquence et portée de l'analyse stratégique fournie aux autres autorités compétentes et aux responsables de l'élaboration des politiques.
- Information en retour reçue des organismes policiers, du pouvoir judiciaire ou d'autres autorités.

Ces données doivent être correctement corrélées. Par exemple, on ne doit pas considérer un grand nombre de déclarations d'opérations suspectes comme une indication de la «performance» de la CRF sans examiner si les déclarations proviennent d'un large éventail de secteurs ou d'un seul (le secteur bancaire) et si les déclarations contiennent des informations utiles. De même, si peu de cas sont transmis par la CRF pour enquête complémentaire ou poursuites, cela n'indique pas nécessairement que la CRF est inefficace si chaque cas englobe déjà l'analyse de nombreuses opérations ou si la valeur ajoutée par la CRF mène souvent à des poursuites couronnées de succès.

### **Déterminer les possibilités d'amélioration**

L'analyse des données rassemblées pour chacune des fonctions de la CRF peut soulever des questions au sujet de l'adéquation des ressources consacrées à cette fonction particulière. Une analyse plus approfondie de cette fonction peut faire apparaître des possibilités de l'améliorer. Un apport précieux à cette analyse serait les réactions des organismes policiers et judiciaires et des autres entités qui reçoivent les informations de la CRF.

Par exemple, il peut apparaître que l'analyse des déclarations d'opérations suspectes appelle des améliorations. Si, de façon habituelle, les déclarations ne contiennent pas des informations suffisantes, il peut être possible de demander un complément d'informations aux entités déclarantes et à d'autres sources. S'il apparaît que les données sont suffisantes, des améliorations peuvent être recherchées dans la fonction d'analyse. Cette fonction exige des ressources analytiques solides pour tirer le maximum des données qualitatives reçues. Dans ce cas, améliorer l'efficacité de la CRF pourrait (entre autres mesures) nécessiter ce qui suit :

- former des analystes aux complexités des divers secteurs déclarants;
- assurer aux analystes un meilleur accès aux sources complémentaires d'informations;
- élargir le cercle des experts en concluant des accords d'échanges de personnel avec les autorités spécialisées telles que les organismes de surveillance du secteur financier ou les organismes de poursuite pénale (par exemple, en mettant en place un programme de détachements de personnel auprès de ces organismes);

## 98 AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES CRF

- accroître l'automatisation du système de déclarations afin que les informations puissent alimenter directement les bases de données de la CRF et faciliter ainsi le regroupement des diverses déclarations se rapportant à un même cas;
- former le personnel des institutions déclarantes en lui apprenant ce qui constitue des déclarations d'opérations suspectes de qualité et quelles informations sont utiles (ou inutiles) pour la CRF.

Pour chacune des fonctions de la CRF, un certain nombre de questions peuvent surgir, notamment les suivantes :

- *Cadre juridique.* La CRF possède-t-elle les compétences nécessaires pour exécuter chacune de ses fonctions?
- *Capacité.* Est-elle capable, sur le plan opérationnel et technique, d'assumer chaque fonction conformément aux fins qu'elle poursuit?
- *Qualité des informations diffusées.* Les déclarations des institutions déclarantes et l'accès de la CRF à d'autres informations sont-ils suffisants pour permettre à la CRF de remplir ses fonctions? Quelle est la valeur qu'ajoute la CRF aux informations qu'elle reçoit? Y a-t-il discordance entre ce que l'on attend d'elle et les résultats qu'elle produit? Une cause fréquente de tension découle du fait que la police et les autorités répressives attendent de la CRF des informations qu'elle ne peut fournir et n'utilisent guère les autres informations précieuses disponibles à la CRF.
- *Diligence.* Le flux des informations à tous les stades du processus de la CRF a-t-il la vitesse voulue? Existe-t-il des goulets d'étranglement à l'intérieur de la CRF?
- *Efficacité-coût.* La CRF s'efforce-t-elle de produire ce qu'elle doit produire de manière proportionnée aux ressources qui y sont consacrées?

Il reste bien d'autres choses à faire pour mettre au point des critères et des méthodes d'évaluation de l'efficacité des CRF qui soient acceptables à l'échelle internationale. Pour parvenir à cet objectif important, il faudra accumuler davantage d'expérience en matière de collecte et d'analyse des statistiques relatives à la performance des CRF.

## ÉVALUATIONS INTERNATIONALES DES CRF

Des évaluations des cadres de la LBC/FT sont réalisées depuis le début du premier cycle d'évaluations mutuelles des membres du GAFI, en 1992, et les CRF ont été incorporées dans ces évaluations dès le début. Un examen par le GAFI des deux premiers cycles des évaluations mutuelles de ses membres a indiqué que le système de déclaration d'opérations suspectes et les CRF qui l'accompagnent étaient «l'élément moteur de nombreux régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux» et que la CRF était «essentielle dans les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux de presque tous les membres»<sup>176</sup>. Les évaluations des régimes de LBC/FT, y compris des CRF, sont désormais effectuées à l'échelle mondiale en appliquant un ensemble de critères et de procédures reconnus.

### Les normes relatives aux CRF

Avant l'adoption des Recommandations du GAFI de 2003, la norme relative à la LBC/FT ne citait pas explicitement les CRF. Dans certains contextes, dans les Recommandations de 1996, les CRF étaient comprises dans l'expression «autorités compétentes». Malgré cela, comme le montrent les citations du paragraphe précédent, les CRF étaient considérées comme un élément essentiel du cadre de la LBC/FT. Par conséquent, bien qu'il n'existât pas de norme formelle relative uniquement aux CRF avant 2003, les évaluations par rapport à la LBC/FT considéraient les CRF comme un élément essentiel dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Suite à l'approbation en 2002, par la plupart des institutions ayant des fonctions d'évaluation, de la *Méthodologie d'évaluation de la conformité aux normes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, les évaluations ont été effectuées en utilisant une méthodologie qui

---

<sup>176</sup> GAFI, *Examen des systèmes antiblanchiment du GAFI et des procédures d'évaluation mutuelle, 1992-99*, 16 février 2001, paragraphes 67 et 105. On trouve des déclarations similaires dans la *Synthèse des systèmes de lutte contre le blanchiment des capitaux dans 22 pays membres du Conseil de l'Europe (rapport horizontal), 1998-2001*, Strasbourg, 21 mars 2002, paragraphe 249. («La CRF est essentielle par rapport aux efforts de la plupart des membres de PC-R-EV [actuellement MONEYVAL]. En réalité, certaines des CRF les plus préventives dans leur démarche, outre leur fonction d'organisme de réception des déclarations, sont dans une grande mesure le point de convergence des stratégies de lutte contre le blanchiment de capitaux.»)

## 100 ÉVALUATIONS INTERNATIONALES DES CRF

faisait expressément mention des CRF, même si cette méthodologie ne faisait pas encore formellement partie de la norme internationale<sup>177</sup>.

À l'origine, les Recommandations du GAFI concernaient uniquement les membres du GAFI. Au fil des années, les recommandations ont toutefois été de plus en plus reconnues comme norme mondiale pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les Recommandations de 1996 ont été adoptées par un certain nombre d'organes régionaux de type GAFI (ORTG) et approuvées par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale en vue de leur utilisation dans le cadre du travail de ces institutions.

En juillet 2002, les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé sous condition les Recommandations du GAFI comme norme de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour le travail opérationnel des deux institutions. Ils ont approuvé par ailleurs un programme pilote de 12 mois d'évaluations de la LBC/FT fondé sur cette norme et utilisant la méthodologie qui s'y rapporte. Les Rapports sur l'observation des normes et codes (RONC) sont établis sur la base de cette norme.

Les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont insisté par ailleurs sur le fait que toutes les procédures d'évaluation devaient être compatibles avec le caractère uniforme, volontaire et coopératif du système des RONC; que les évaluations seraient effectuées selon une méthodologie globale et intégrée; et que les évaluations seraient suivies d'une assistance technique appropriée sur demande des pays évalués, afin de mettre en place leurs capacités institutionnelles et de développer leurs secteurs financiers.

En mars 2004, les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé sans condition les Recommandations du GAFI de 2003 en tant que nouvelle norme à utiliser dans leur travail, ainsi qu'une méthodologie revue pour l'évaluation de la nouvelle norme. Il s'ensuit que la LBC/FT est désormais une composante permanente du travail des deux institutions. On attend des ORTG qu'ils envisagent l'adoption des Recommandations de 2003 et de la Méthodologie dans le courant de 2004.

---

<sup>177</sup> La méthodologie approuvée en 2002 et utilisée dans les évaluations intègre jusqu'à présent les Recommandations du GAFI sur le blanchiment de capitaux et les Recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme, ainsi que les principes de base relatifs aux CRF publiés par le Groupe Egmont et ceux relatifs au blanchiment de capitaux, publiés par les groupes internationaux d'organismes de surveillance du secteur bancaire.

## Évaluer la conformité aux normes relatives aux CRF

Dans le cadre du programme pilote de 12 mois du FMI et de la Banque mondiale, quelque 53 évaluations ont été entamées, dont certaines réalisées par le FMI et la Banque mondiale et d'autres par le GAFI et des ORTG. Conformément à la méthodologie en vigueur à l'époque, des évaluations ont été faites en ce qui concerne 27 des 40 Recommandations du GAFI et sept des huit Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme<sup>178</sup>. Par ordre décroissant de conformité, à chaque recommandation correspondait l'appréciation «conforme», «largement conforme», «substantiellement non conforme» ou «non conforme».

Les données rassemblées au cours des 41 évaluations pour lesquelles il existait des rapports détaillés ont été analysées et résumées dans un document conjoint du FMI et de la Banque mondiale de mars 2004<sup>179</sup>. La note attribuée au groupe de Recommandations du GAFI qui présentent le plus d'intérêt pour les CRF était généralement élevée. Prises conjointement, le degré de conformité avec les Recommandations 16 (protection par la loi pour les déclarations faites de bonne foi), 17 (interdiction d'avertir le client) et 18 (respect des instructions) était très élevé, 88, 86 et 76 % respectivement des pays étant notés «conformes»<sup>180</sup>.

La mise en œuvre des Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme a été à la traîne par rapport à celle des Recommandations sur le blanchiment de capitaux. Par exemple, les dispositifs de 68 % des pays ont été jugés «conformes» ou «largement conformes» à la Recommandation 15 sur la déclaration des opérations suspectes, tandis que 22 % étaient notés «substantiellement non conformes» et 10 %, «non conformes». En revanche, les dispositifs de 59 % des pays seulement ont été estimés «conformes» ou «largement conformes» à la Recommandation spéciale IV sur la déclaration des opérations soupçonnées d'être liées au financement du terrorisme, contre 13 % notés «substantiellement non conformes», et 28 % «non conformes».

---

<sup>178</sup> Certaines recommandations n'ont pas donné lieu à une évaluation, soit parce qu'elles ne s'y prêtaient, soit parce qu'elles n'étaient pas encore pleinement en vigueur. On notera aussi que les évaluations examinées dans le cadre du projet pilote, qui étaient fondées sur les Recommandations de 1996 du GAFI, ne concernaient pas la collecte des statistiques examinée au chapitre précédent, dès lors qu'il n'existait pas de recommandation du GAFI sur ce point avant l'adoption des Recommandations de 2003.

<sup>179</sup> Fonds monétaire international et Banque mondiale, 2004, *Programme expérimental de douze mois d'évaluations des dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme (LBC/FT)*, 10 mars (Washington), annexe II.

<sup>180</sup> *Id.*, annexe II, tableau 10.

## 102 ÉVALUATIONS INTERNATIONALES DES CRF

D'autres constatations au sujet des CRF concernaient l'indépendance de la CRF, son personnel, la clarification de son rôle vis-à-vis des organes de surveillance, le renforcement de sa structure organisationnelle, l'accès plus large de la CRF aux bases de données officielles et la mise en place de systèmes de rapports de gestion en vue de contrôler l'efficacité de la CRF.

Parallèlement à la réalisation de ces évaluations du FMI, le Fonds, la Banque mondiale et d'autres institutions ont fourni une assistance technique importante aux pays qui souhaitaient renforcer leur cadre de LBC/FT. L'assistance technique fournie par le FMI et la Banque mondiale dans ce domaine s'est fortement développée entre janvier 2002 et décembre 2003. Pendant ces deux années, les deux organisations ont exécuté 117 projets d'assistance technique, dont 85 projets d'aide directe aux différents pays et 32 projets régionaux regroupant plus de 130 pays<sup>181</sup>. L'intensification de l'activité d'assistance technique a été stimulée en grande partie par les évaluations, qui ont doté les autorités nationales d'un instrument de diagnostic pour déterminer les besoins d'assistance technique de leur pays. Plus d'un quart des projets d'assistance technique consistaient à prodiguer différentes formes de conseils concernant la création et le renforcement des CRF.

---

<sup>181</sup> *Id.*, paragraphe 18.

## CONCLUSIONS

Les CRF sont une composante essentielle de la lutte menée à l'échelle internationale contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la criminalité qui s'y rattache. Leur capacité à transformer les données financières en renseignements financiers est un élément capital de cette lutte. La place des CRF dans la panoplie des mesures destinées à combattre ces délits graves est désormais solidement établie. Pourtant, les CRF sont confrontées à un certain nombre de défis.

Deux difficultés générales semblent être des constantes dans la conception des CRF et dans l'amélioration des CRF existantes. La première est qu'il n'existe pas de formule fixe pour qu'une CRF soit performante. Chaque CRF doit être adaptée à la situation particulière du pays dans lequel elle se trouve. La structure et l'importance relative de la criminalité financière dans le pays, les objectifs du gouvernement dans la lutte contre cette forme de criminalité, les ressources disponibles pour cette tâche et les systèmes juridique et administratif du pays sont autant de facteurs à prendre en considération lors de la conception d'une CRF ou de la formulation de propositions de mesures destinées à améliorer la performance d'une CRF existante. Comme le présent manuel l'a montré, pour beaucoup de problèmes de conception d'une CRF, de nombreuses solutions sont possibles et aucune n'est intrinsèquement meilleure que les autres.

La création d'une CRF capable de remplir les trois fonctions de base — recevoir des déclarations d'opérations suspectes et autres, les analyser, diffuser les renseignements financiers — fait depuis peu l'objet d'une norme internationale et est encouragée dans un certain nombre de conventions internationales qui traitent de la criminalité financière. Cela étant, cette norme est exprimée en termes très généraux et, dans chaque pays, les autorités doivent avoir une vision claire de leurs propres objectifs stratégiques et du contexte local et régional lorsqu'ils conçoivent une CRF qui répondra à la norme. Par ailleurs, outre la conformité avec la norme, chaque pays doit veiller à ce que sa CRF contribue dans les limites de ses possibilités au fonctionnement efficace de l'ensemble du système de LBC/FT.

Le second défi à relever est, paradoxalement, le changement. Dans bon nombre de pays qui ont mis en place des CRF au cours des dix dernières années, le changement a été manifeste : leurs CRF ont dû s'affirmer comme des organismes crédibles capables de traiter avec les institutions financières et

## 104 CONCLUSIONS

les autres entités déclarantes, avec d'autres organismes publics et avec leurs homologues à l'échelle internationale et, dans le cadre de ce processus, de s'adapter à l'évolution des relations traditionnelles entre les acteurs économiques et les organisations chargées de l'application des lois.

Le changement demeurera, demain, une caractéristique du travail des CRF. L'adoption des nouvelles Recommandations du GAFI en 2003 peut être le signal d'une stabilisation temporaire des normes applicables aux CRF elles-mêmes, mais d'autres aspects de la lutte contre le blanchiment de capitaux continueront d'évoluer. Un de ces aspects, et non des moindres, est le comportement des délinquants. Le comportement criminel est semblable à un cours d'eau : il obéit aux lois de la gravité et ne cesse d'exercer des poussées contre le rivage à la recherche de points faibles qui lui permettront de s'étendre. À mesure que des défenses sont érigées dans le secteur financier surveillé, les délinquants peuvent déplacer leurs fonds là où ils sont mieux dissimulés ou utiliser d'autres secteurs de l'économie, moins réglementés. De même, lorsque certains pays prennent des mesures décisives pour renforcer leurs systèmes juridique et administratif en vue de faire face à la criminalité financière, les malfaiteurs peuvent déplacer certaines de leurs activités vers des pays qui n'ont pas encore pris ces mesures. Il est nécessaire d'être constamment vigilant pour déjouer les changements de profils du comportement criminel.

Dans ce contexte général, les CRF sont confrontées à des défis plus spécifiques, les plus importants étant l'intégration du financement du terrorisme dans leur travail, l'élargissement de l'obligation de déclaration des opérations suspectes au-delà du secteur financier réglementé et la recherche d'une meilleure coopération au niveau international.

Pour les pays qui ont la chance de ne pas avoir eu affaire au terrorisme dans le passé, l'ajout de la lutte contre le financement du terrorisme à l'éventail des fonctions de la CRF présente des défis particuliers. Le financement du terrorisme est différent à maints égards du blanchiment de capitaux. Le terrorisme n'est généralement pas considéré comme un crime dont la motivation est le profit et, même si des sommes importantes peuvent entrer en jeu dans la perpétration d'actes terroristes, l'objectif — au cœur de toute stratégie de lutte contre le blanchiment de capitaux — consistant à priver les auteurs des profits qu'ils tirent de leur activité illégale ne s'applique pas directement au terrorisme. Par ailleurs, dans beaucoup de pays, les organismes qui participent à la lutte contre le terrorisme ne sont pas les mêmes que ceux qui s'occupent du blanchiment de capitaux, ce qui contraint les CRF à nouer de nouvelles relations avec les premiers. (Dans les pays qui ont déjà été confrontés au terrorisme, il se peut que les éléments de base pour le combattre soient déjà en place, et il peut être plus facile d'intégrer la lutte contre le financement du terrorisme dans les fonctions de la CRF).

Le deuxième défi particulier auquel sont confrontées les CRF consiste à étendre l'obligation de déclaration (et les autres obligations préventives) aux entités autres que les institutions financières réglementées sur le plan de la surveillance. L'extension de l'obligation de déclaration aux casinos, aux marchands d'articles de grande valeur et, plus récemment, aux professions comptables et juridiques a eu un certain nombre de répercussions sur les CRF. Certaines de ces professions, notamment les casinos, peuvent être fortement réglementées dans certains pays, mais pas dans d'autres. Certaines ne sont réglementées qu'en ce qui concerne les obligations de base en matière de constitution en société, comme cela peut être le cas pour les concessionnaires d'automobiles. Des ressources importantes en termes de contacts risquent d'être nécessaires pour amener ces professions à un niveau acceptable de conformité avec les règles de déclaration. Par leur nature, les déclarations fournies par les professions comptables et juridiques seront nécessairement très différentes de celles transmises par les institutions financières. Les structures complexes des sociétés et fiduciaires requièrent, pour les démêler, des connaissances spécialisées. Des ressources doivent être affectées à ce type de travail, et il se peut que des décisions difficiles doivent être prises en termes d'équilibre des ressources à consacrer à ces nouveaux types de déclarations par rapport aux types plus classiques.

Le troisième défi particulier est la nécessité d'améliorer les capacités de coopération internationale des CRF. La croissance dynamique des CRF dans le monde entier est allée de pair avec une intensification considérable de la coopération internationale entre les CRF. L'aptitude des plus de 80 CRF à constituer un réseau et à partager les renseignements financiers en vertu de principes d'échange d'informations convenus a eu l'effet d'un mécanisme prodigieux de lutte contre la criminalité financière à l'échelle mondiale. Malgré les succès obtenus à ce jour dans ce domaine, il reste des défis importants à relever. Il est essentiel, en particulier, de lever les obstacles juridiques qui entravent encore l'échange d'informations et de créer et d'améliorer des systèmes pour garantir la confidentialité des informations échangées.



## **APPENDICES**

---

**Déclaration de mission  
des cellules de renseignements financiers  
du Groupe Egmont  
Guernesey, le 23 juin 2004**

*Reconnaissant la nature internationale du blanchiment d'argent;*

*Constatant qu'aux fins de lutter contre le blanchiment d'argent, un nombre croissant de gouvernements du monde entier a, d'une part, imposé aux institutions financières certaines obligations en matière de déclaration d'informations financières et, d'autre part, désigné des cellules de renseignements financiers (CRF), pour recevoir, analyser et transmettre aux autorités compétentes ces déclarations d'informations financières;*

*Identifiant le financement du terrorisme comme un problème grandissant et distinct qui à l'instar du blanchiment d'argent dépasse les frontières nationales et opère dans le système financier international;*

*Constatant que les cellules de renseignements financiers, en tant qu'unités chargées de recevoir, d'analyser et de transmettre des déclarations financières sensibles, sont devenues de plus en plus des outils précieux dans la lutte mondiale contre le financement du terrorisme en soutenant le travail entrepris par les agences gouvernementales nationales traditionnelles;*

*Convaincues que la coopération entre et parmi les CRF, non seulement accroît l'efficacité de chaque cellule, mais contribue également au succès de la lutte mondiale contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme;*

*Conscientes tant de la nature sensible des déclarations d'informations financières, que de la valeur des CRF créées en vue de protéger leur caractère confidentiel, de les analyser et d'en référer, selon les cas, aux autorités compétentes aux fins d'enquête, de poursuites judiciaires ou de jugement;*

*Comprenant qu'une coopération internationale efficace entre CRF doit se fonder sur une confiance mutuelle;*

*Reconnaissant l'importance du rôle des organisations internationales et des divers organismes gouvernementaux nationaux traditionnels — tels que les ministères de la justice et des finances, les forces de police et les autorités de contrôle des institutions financières — en tant qu'alliés dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme;*

## Déclaration de mission des CRF du Groupe Egmont 109

*Ayant périodiquement convoqué des réunions plénières informelles — officiellement dénommées «Réunions du Groupe Egmont»<sup>1</sup> — aux fins de discuter des questions communes aux CRF, de favoriser cette coopération internationale entre les CRF déjà créées, d'aider et de conseiller les CRF en voie de création, et enfin de coopérer avec les représentants d'autres organismes gouvernementaux et organisations internationales concernés par la lutte internationale contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme;*

*Ayant en outre convenu d'une définition d'une «cellule de renseignements financiers», effectué une enquête sur les possibilités et modalités d'échange d'informations, préparé un accord type d'échange d'informations, créé un site Internet sécurisé pour faciliter ces échanges d'informations et entrepris un certain nombre d'initiatives spécifiques visant à développer le niveau d'expertise et les compétences du personnel des CRF, ainsi qu'à contribuer au succès des enquêtes menées sur les affaires relevant de la juridiction desdites CRF;*

*Conscientes que des obstacles limitent toujours l'échange d'informations ainsi que la coopération efficace entre certaines CRF et que ces obstacles comprennent parfois des restrictions légales et/ou concernent la nature même des CRF (administrative, judiciaire ou policière); et*

*Convaincues qu'il existe non seulement un potentiel important de coopération internationale élargie entre les CRF, mais aussi un besoin vital de renforcer une telle coopération,*

Les CRF participant au Groupe Egmont affirment par la présente leur engagement à encourager le développement des CRF et la coopération entre et parmi ces cellules, dans le souci de combattre le blanchiment d'argent et de contribuer à la lutte mondiale contre le financement du terrorisme.

À cette fin, nous réaffirmons ici notre adhésion à la définition suivante des Cellules de renseignements financiers, adoptée lors de la réunion plénière du Groupe Egmont qui a eu lieu à Rome en novembre 1996, et amendée lors de sa réunion plénière à Guernesey, en juin 2004 :

*«Un organisme national central chargé de recevoir (et, s'il y est autorisé, de demander), d'analyser et de transmettre aux autorités compétentes, les déclarations d'informations financières :*

---

<sup>1</sup> En référence au Palais d'Egmont-Arenberg de Bruxelles où s'est tenue la première de ces réunions le 9 juin 1995.

*i) concernant les produits présumés d'une activité criminelle et un possible financement du terrorisme, ou*

*ii) requises par la législation ou la réglementation nationale, aux fins de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.»*

Nous adoptons également les conclusions du groupe de travail juridique, relatives à l'identification des organismes correspondant actuellement à la définition d'une CRF.

Désormais, nous convenons que les réunions plénières du Groupe Egmont seront convoquées par les CRF et à leur intention, ainsi qu'à celle d'autres personnes ou organismes invités se trouvant en position de contribuer aux objectifs dudit Groupe. Les participants du Groupe Egmont comprendront les CRF et autres organismes représentant les gouvernements qui ne sont pas actuellement dotés de CRF. Tous les autres invités, particuliers, organismes ou organisations internationales, seront considérés comme des «observateurs».

Nous croyons qu'il est vital de créer un réseau d'échange d'informations fondé sur les «Principes d'échange d'informations entre les cellules de renseignements financiers», tels qu'exposés en annexe et incorporés à la présente par voie de référence.

Nous reconnaissons le droit de chaque CRF de soumettre sa coopération à d'autres conditions requises par sa législation nationale.

Nous convenons également de poursuivre, à titre de priorité, au moyen de groupes de travail appropriés ou toute autre voie :

la détermination des conséquences appropriées attachées au statut de participant au Groupe Egmont, eu égard à la définition des CRF adoptée à Rome;

la création de CRF au sein des administrations du monde entier;

la stimulation renforcée de l'échange d'informations fondé sur la réciprocité ou un accord mutuel;

l'accès au site Internet sécurisé du Groupe Egmont pour toutes les CRF;

le développement continu d'opportunités de formation, d'ateliers régionaux/opérationnels et d'échanges de personnel;

la mise à l'étude d'une structure formelle destinée à assurer la continuité de l'administration du Groupe Egmont, ainsi que d'une fréquence régulière et d'un lieu de réunion des réunions plénières;

*Déclaration de mission des CRF du Groupe Egmont 111*

l'établissement de procédures plus formelles de prise de décision concernant le statut de certains organismes particuliers vis-à-vis de la définition d'une CRF;

la désignation de groupes de travail supplémentaires, si nécessaire;

l'élaboration de modalités appropriées d'échange d'informations;

la création d'une documentation approuvée par le Groupe Egmont à l'usage des exposés et communications au public et à la presse, dans les domaines relevant dudit Groupe.

Document approuvé à l'origine à Madrid, le 24 juin 1997, et amendé à La Haye le 13 juin 2001, à Sydney le 23 juillet 2003 et à Guernesey, le 23 juin 2004.

**Procédure pour être reconnue en tant que  
cellule de renseignements financiers (CRF)  
par le Groupe Egmont**

La Déclaration de mission, approuvée lors de la réunion plénière du Groupe Egmont à Madrid, requiert une approche intégrée et formelle de la procédure par laquelle une cellule de renseignements financiers est reconnue comme étant conforme à la définition Egmont d'une CRF, afin de devenir membre du Groupe Egmont.

Le Groupe de travail assistance (GTA) est chargé de diffuser l'idée Egmont de par le monde. Le rôle des membres du GTA à l'égard de juridictions qui ne sont pas membres d'Egmont est d'agir comme CRF de soutien ou de suivi vis-à-vis de toute unité candidate, afin d'obtenir les coordonnées, la législation et les informations nécessaires concernant la CRF en question et son statut opérationnel. Les membres du GTA fournissent le maximum d'assistance possible aux candidats.

Chaque membre du Groupe Egmont disposant d'informations sur des candidats potentiels les communique au président du GTA, qui organise un premier examen de l'unité par un membre du GTA.

Celui-ci comprend au moins la collecte des informations suivantes :

- nom et adresse du contact;
- législation en vigueur en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme;
- statut opérationnel de la CRF (sur le fondement d'une étude documentaire);
- volonté d'adhérer au Groupe Egmont;
- possibilité d'échanger des informations avec d'autres CRF;
- statut opérationnel de la CRF (visite sur place).

En principe, l'examen comprend une visite sur place. Si le membre du GTA, agissant comme CRF de soutien, n'est pas en mesure d'effectuer cette visite, un autre membre du Groupe Egmont peut s'en charger.

Une fois que le GTA a obtenu toutes informations nécessaires et estime que le candidat potentiel est susceptible de répondre aux critères Egmont, le président du GTA adresse une recommandation écrite au président du Groupe de travail juridique (GTJ), avec copie au Secrétariat Permanent d'Egmont (SPE). Le GTJ procède alors à une évaluation en profondeur afin de décider s'il recommande le candidat aux chefs des CRF.

Cette procédure débute avec la décision du président du GTJ de poursuivre la procédure sur la base des résultats et recommandations du GTA. Le président du GTJ charge alors le SPE d'envoyer les documents suivants à la CRF candidate, en lui demandant de renvoyer le questionnaire dûment rempli au SPE

avant une date limite, avec toute la documentation annexe pertinente :

- Questionnaire Egmont
- Document d'information sur le Groupe Egmont
- Déclaration de mission
- Principes pour l'échange d'informations entre CRF
- Note interprétative sur la Définition du Groupe Egmont
- Modèle d'accord de coopération

Après réception de toute la documentation requise dans les délais impartis, la candidature est examinée par le GTJ lors de sa réunion suivante, à l'exclusion de la réunion qui précède immédiatement la plénière.

Le GTJ conduit l'évaluation finale afin de s'assurer que la CRF candidate remplit bien les critères d'admission à Egmont, à savoir que l'unité :

- est conforme à la définition Egmont d'une CRF<sup>1</sup>;
- est pleinement opérationnelle;
- a la capacité juridique et la volonté de coopérer sur la base des «Principes pour l'échange d'informations» d'Egmont;
- est parrainée par une CRF Egmont.

Le président du GTJ peut décider d'inviter l'unité candidate à présenter son dossier lors d'un entretien. La règle est que l'évaluation par le GTJ a lieu en présence de la CRF membre du GTA qui suit le candidat.

L'évaluation implique également la désignation par le GTJ d'une CRF qui parraine le candidat. Outre le fait d'assister le candidat lors de la procédure d'admission et de lui servir de porte-parole lors des réunions de groupes de travail, le parrain doit être à même de confirmer le statut opérationnel de l'unité candidate en tant que CRF sur la base d'une expérience directe, impliquant une visite sur place. Le cas échéant, la CRF membre du GTA qui a suivi le candidat peut faire office de parrain. Le GTJ peut prendre les décisions suivantes :

- reporter la discussion à sa prochaine réunion, dans l'attente de clarifications ou de documentation complémentaires de la part du candidat;

---

<sup>1</sup> Un organisme national central chargé de recevoir (et, s'il y est autorisé, de demander), d'analyser et de transmettre aux autorités compétentes, les déclarations d'informations financières :

- i) concernant les produits présumés d'une activité criminelle et un possible financement du terrorisme, ou
- ii) requises par la législation ou la réglementation nationale, aux fins de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

114 APPENDICE II

- émettre une opinion négative lorsqu'il considère qu'un ou plusieurs critères Egmont ne sont pas remplis ou partiellement remplis;
- recommander que l'unité candidate soit reconnue et acceptée comme une CRF Egmont, sous réserve de l'approbation par les chefs des CRF lors de la prochaine plénière.

Le SPE informe le candidat par écrit du résultat de l'évaluation par le GTJ et assure l'information des CRF Egmont par le biais du compte rendu de la réunion et via l'*Egmont Secure Web*.

Une CRF est officiellement reconnue comme membre du Groupe Egmont par l'approbation de la recommandation du GTJ par les chefs des CRF lors de leur réunion plénière annuelle.

UNITÉS OPÉRATIONNELLES (selon la définition du Groupe Egmont)

*Au 25 juin 2004*

1. Afrique du Sud : Financial Intelligence Centre (FIC) — Centre de renseignements financiers
2. Albanie : Drejtoria e Bashkerendimit te Luftes Kunder Pastrimit te Parave (DBLKPP) — Direction de la coordination de la lutte antiblanchiment
3. Allemagne : Zentralstelle für Verdachtsanzeigen — Cellule centrale de renseignements financiers
4. Andorre : Unitat de Prevenció del Blanqueig (UPB) — Unité de prévention du blanchiment
5. Anguilla : Money Laundering Reporting Authority (MLRA) — Unité de déclaration du blanchiment
6. Antigua-et-Barbuda : Office of National Drug and Money Laundering Control Policy (ONDCP) — Office national de répression du trafic de stupéfiants et du blanchiment
7. Antilles néerlandaises : Meldpunt Ongebruikelijke Transacties — Nederlandse Antillen (MOT-Nederlandse Antillen) — Bureau de déclaration des opérations inhabituelles
8. Argentine : Unidad de Información Financiera (UIF) — Cellule de renseignements financiers
9. Aruba : Meldpunt Ongebruikelijke Transacties — Ministerie van Financiën (MOT-Aruba) — Bureau de déclaration des opérations inhabituelles
10. Australie : Australian Transaction Report & Analysis Centre (AUSTRAC) — Centre de déclaration et d'analyse des opérations financières
11. Autriche : Bundeskriminalamt (A-FIU) — Bureau fédéral de répression de la criminalité
12. Bahamas : Financial Intelligence Unit (FIU) — Cellule de renseignements financiers
13. Bahreïn : Anti-Money Laundering Unit (AMLU) — Cellule antiblanchiment
14. Barbade : Financial Intelligence Unit (FIU) — Cellule de renseignements financiers

15. Belgique : Cellule de traitement des informations financières/Cel voor Financiële Informatieverwerking (CTIF-CFI)
16. Belize : Financial Intelligence Unit (FIU) — Cellule de renseignements financiers
17. Bermudes : Bermuda Police Service / Financial Investigation Unit (BPSFIU) — Police nationale/Cellule de renseignements financiers
18. Bolivie : Unidad de Investigaciones Financieras (UIF – Bolivia) — Cellule de renseignements financiers
19. Brésil : Conselho de Controle de Atividades Financeira (COAF) — Commission de contrôle des activités financières
20. Bulgarie : Financial Intelligence Agency (FIA) — Cellule de renseignements financiers
21. Canada : Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada/Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (FINTRAC/CANAFE)
22. Chili : Departamento de Control de Trafico Ilícito de Estupefacientes Consejo de Defensa del Estado (CDE) — Direction de la prévention du trafic illicite de stupéfiants — Conseil de défense de l'État
23. Chypre : MO.K.A.Σ. — Cellule de répression du blanchiment
24. Colombie : Unidad de Informacion y Analisis Financiero (UIAF) — Cellule de renseignement et d'analyse financière
25. Corée (République de) : Korea Financial Intelligence Unit (KoFIU) — Cellule de renseignements financiers
26. Costa Rica : Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas/Unidad de Analisis Financiero (CICAD/UAF) — Centre de renseignement conjoint antidrogue/antiblanchiment
27. Croatie : Financijska Policija / Ured za Sprjecavanje Pranja Novca Police financière — Service antiblanchiment
28. Danemark : SØK / Hvidvasksekretariatet Stadsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet / Hvidvasksekretariatet (HVIDVASK) — Procureur public national pour la criminalité économique grave/Secrétariat antiblanchiment
29. Dominique : Financial Intelligence Unit (FIU) — Cellule de renseignements financiers
30. Égypte : Egyptian Money Laundering Combating Unit (EMLCU) — Cellule de prévention du blanchiment

*Liste des CRF du Groupe Egmont 117*

31. El Salvador : Unidad de Investigacion Financiera (UIF) — Cellule de renseignements financiers
32. Émirats arabes unis : Anti-Money Laundering and Suspicious Cases Unit (AMLSCU) — Cellule antiblanchiment et opérations suspectes
33. Espagne : Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) — Service exécutif de la commission de prévention du blanchiment et de la criminalité financière
34. Estonie : Rahapesu Andmebüroo — Bureau de renseignement antiblanchiment
35. États-Unis : Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) — Réseau de répression de la criminalité financière
36. Finlande : Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus (RAP) — Bureau national de recherche criminelle/Centre d'information antiblanchiment
37. France : Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN)
38. Géorgie : Saqartvelos Finansuri Monitoringis Samsaxuri — Service de surveillance financière de Géorgie (FMS)
39. Gibraltar : Gibraltar Co-ordinating Centre for Criminal Intelligence and Drugs/Gibraltar Financial Intelligence Unit (GCID GFIU) — Cellule de renseignements financiers
40. Grèce : Φορηαζ Αρθρου 7 Ν.2331/95 -- «Comité de l'article 7 de la loi 2331/1995» (C.F.C.I.)
41. Grenada : Financial Intelligence Unit (FIU) — Cellule de renseignements financiers
42. Guatemala : Intendencia de Verificación Especial (IVE) — Autorité de vérification spéciale
43. Guernesey : Financial Intelligence Service (FIS) — Service de renseignements financiers
44. Hong Kong : Joint Financial Intelligence Unit (JFIU) — Cellule conjointe de renseignements financiers
45. Hongrie : Pénzmosás Elleni Alosztály (ORFK) — Cellule de renseignements financiers
46. Îles Caïmans : Financial Reporting Authority (CAYFIN) — Cellule de renseignements financiers

47. Îles Cook : Cook Islands Financial Intelligence Unit (CIFIU) — Cellule de renseignements financiers
48. Île de Man : Financial Crime Unit (FCU – IOM) — Cellule de lutte contre la criminalité financière
49. Îles Marshall : Domestic Financial Intelligence Unit (DFIU) — Cellule de renseignements financiers
50. Îles Vierges britanniques : Government of BVI/Financial Services Department — Cellule de renseignements financiers du Département des services financiers
51. Indonésie : Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan Indonesian — Centre de renseignements et d'analyse des opérations financières (PPATK/INTRAC)
52. Irlande : An Garda Síochána / Bureau of Fraud Investigation (MLIU) — Bureau d'enquêtes sur les fraudes
53. Islande : Commissariat national de la police islandaise (Ríkislögreglustjórnin) — Cellule d'enquête et de prévention de la criminalité économique et environnementale
54. Israël : Israel Money Laundering Prohibition Authority (IMPA) — Service de prévention du blanchiment
55. Italie : Ufficio Italiano dei Cambi / Servizio Antiriciclaggio – (UIC/SAR) — Office italien des changes/Service antiblanchiment
56. Japon : Japan Financial Intelligence Office (JAFIO) — Cellule de renseignements financiers
57. Jersey : Joint Police & Customs Financial Investigation Unit- Jersey (FCU – Jersey) — Cellule de renseignements financiers conjointe douanes-police
58. Lettonie : Kontroles dienests, Noziedīgi iegūto līdzekļu legalizācijas novērsšanas dienests (KD) — Service du contrôle-Bureau de prévention du blanchiment du produit d'activités criminelles
59. Liban : Special Investigation Commission (SIC) — Commission spéciale d'enquêtes antiblanchiment
60. Liechtenstein : Einheit für Finanzinformationen (EFFI) — Cellule de renseignements financiers
61. Lituanie : Mokesėiu policijos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos. (MDP prie VRM) — Division antiblanchiment de la Direction des impôts du Ministère des affaires intérieures
62. Luxembourg : Cellule de renseignements financiers (FIU-LUX)

63. Macédoine : Ministerstvo za Finansii-Direkcija za Sprecurvanje na Perenje Pari — Direction de la prévention du blanchiment (MLPD)
64. Malaisie : Unit Perisikan Kewangan, Bank Negara Malaysia (UPW) — Cellule de renseignements financiers de la Banque nationale
65. Malte : Financial Intelligence Analysis Unit (FIAU) — Cellule de renseignements financiers
66. Maurice : Financial Intelligence Unit (FIU) — Cellule de renseignements financiers
67. Mexique : Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones Unidad de Inteligencia Financiera (DGAIO / UIF) — Direction générale de contrôle des opérations financières/Cellule de renseignements financiers
68. Monaco : Service d'information et de contrôle sur les circuits financiers (SICCFIN)
69. Norvège : ØKOKRIM / Hvitvaskingsenheten — Agence nationale d'enquête et de poursuite des crimes économiques et environnementaux — Service antiblanchiment
70. Nouvelle-Zélande : NZ Police Financial Intelligence Unit — Cellule de renseignements financiers
71. Panama : Unidad de Análisis Financiero (UAF - Panama) — Cellule de renseignements financiers
72. Paraguay : Unidad de Análisis Financiero (UAF - Paraguay) — Cellule de renseignements financiers
73. Pays-Bas : Meldpunt Ongebruikelijke Transacties — Ministerie van Justitie (MOT) — Bureau de déclaration des opérations inhabituelles
74. Pologne : Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF) — Inspection générale de l'information financière
75. Portugal : Unidade de Informação Financeira (UIF) — Cellule de renseignements financiers
76. République Dominicaine : Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) — Cellule de renseignements financiers
77. République slovaque : Spravodajská jednotka finacnej polície Úradu boja proti organizovanej kriminalite (SJFP UBPOK) — Service de renseignements financiers du Bureau de répression de la criminalité organisée
78. République tchèque : Finanční analytický útvar (FAU – CR) — Cellule d'analyse financière

120 APPENDICE III

79. Roumanie : Oficiul Nacional de Prevenire si Combatere a Spalarii Banilor (ONPCSB) — Bureau national de prévention et de contrôle du blanchiment
80. Royaume-Uni : National Criminal Intelligence Service / Financial Intelligence Division (NCIS / FID) — Service national d'enquêtes criminelles/Division du renseignement financier
81. Russie : Komitet Rossijskoi Federacii po Finansovomu Monitoringu — Comité de surveillance financière de la Fédération de Russie
82. Saint-Kitts-et-Nevis : Financial Intelligence Unit (FIU) — Cellule de renseignements financiers
83. Saint-Vincent-et-les Grenadines : Financial Intelligence Unit (FIU) — Cellule de renseignements financiers
84. Serbie : Uprava Za Sprečavanje Pranja Novca. — Service de prévention du blanchiment
85. Singapour : Suspicious Transaction Reporting Office (STRO) — Bureau de déclaration des opérations suspectes
86. Slovénie : Urad RS za Preprečevanje Pranja Denarja Ministrstvo za Finance — Bureau de prévention du blanchiment
87. Suède : Finanspolisen Rikspolisstyrelsen (NFIS) National Criminal Intelligence Service, Financial Unit — Service de renseignement criminel, brigade financière
88. Suisse : Meldestelle für Geldwäscherei, Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent, Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
89. Taiwan : Money Laundering Prevention Center (MLPC) — Centre de prévention du blanchiment
90. Thaïlande : Anti-Money Laundering Office (AMLO) — Office de prévention du blanchiment
91. Turquie : Mali Suçlari Arastirma Kurulu (MASAK) — Comité d'enquête sur la criminalité financière
92. Ukraine : Держфінмоніторинг, Державний департамент фінансового моніторингу — Direction nationale de la surveillance financière
93. Vanuatu : Financial Intelligence Unit (FIU) — Cellule de renseignements financiers
94. Venezuela : Unidad de Inteligencia Financiera (UNIF) — Cellule de renseignements financiers

**Note interprétative relative à la définition  
d'une cellule de renseignements financiers  
par le Groupe Egmont****Historique du Groupe Egmont**

En juin 1995, des organismes gouvernementaux et des organisations internationales se sont réunis au Palais d'Egmont-Arenberg à Bruxelles pour discuter du blanchiment de capitaux et des formes d'action pour faire face à ce problème mondial. À l'issue de cette première réunion, a été créé le Groupe Egmont, une organisation informelle qui regroupe des organismes gouvernementaux chargés de la réception des déclarations de nature financière et partageant un objectif commun : mettre en place un forum en vue d'une meilleure coopération mutuelle et de l'échange d'informations utiles à la détection et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et, plus récemment, contre le financement du terrorisme. Au fil du temps, des groupes de travail ont été formés pour mener à bien les missions du Groupe Egmont. Ce dernier compte aujourd'hui quatre groupes de travail : juridique, formation et communications, assistance, opérationnel et technologies de l'information.

Dès le début, les participants au Groupe Egmont ont reconnu la nécessité de mettre en œuvre des moyens de coopération efficaces et concrets, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations et le partage de leur expérience. Pour relever ces défis, le groupe de travail «juridique» a procédé à l'étude des obstacles à l'échange d'informations entre organismes gouvernementaux chargés spécifiquement de combattre le blanchiment d'argent au travers du traitement des renseignements financiers. Afin d'identifier les organismes gouvernementaux chargés de recevoir les déclarations de nature financière à travers le monde et de mieux comprendre leur fonctionnement, des questionnaires ont été remplis dans les différentes juridictions, puis remis pour examen au groupe de travail «juridique». Sur la base des réponses à ces questionnaires, ce dernier a élaboré une définition fonctionnelle des organismes gouvernementaux de lutte contre le blanchiment de capitaux que sont les cellules de renseignements financiers («CRF»).

Bien qu'à l'origine la lutte contre le blanchiment de capitaux constitue leur principal objectif, les CRF du Groupe Egmont ont, très récemment, commencé à jouer un rôle important dans la lutte internationale contre le financement du terrorisme. Les déclarations financières reçues, analysées et transmises par les CRF se sont, en effet, révélées des sources d'information très précieuses pour les agences nationales chargées d'enquêter sur le financement du terrorisme. Afin de se conformer aux standards internationaux obligatoires, les pays ont modifié, ou sont sur le point de modifier, leur législation nationale, pour inclure le financement du terrorisme dans le champ de compétences de leur CRF comme infraction autonome, en plus du financement du terrorisme en

tant qu'infraction sous-jacente, élargissant ainsi le champ d'action des CRF.

### **Définition approuvée par le Groupe Egmont**

Sur la base des travaux du groupe de travail «juridique», le Groupe Egmont a approuvé, en 1996, la définition suivante et l'a amendée en 2004 afin de refléter le rôle des CRF dans la lutte contre le financement du terrorisme :

L'expression «cellule de renseignements financiers (CRF)» désigne :

**Un organisme national central chargé de recevoir (et, s'il y est autorisé, de demander), d'analyser et de transmettre aux autorités compétentes les déclarations d'informations financières :**

- i) concernant les produits présumés d'une activité criminelle et un possible financement du terrorisme, ou**
  - ii) requises par la législation ou la réglementation nationale,**
- aux fins de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.**

Pour une meilleure compréhension de cette définition de la CRF, procédons à une brève explication de chacun de ses éléments.

**1. Un organisme national central.** Le caractère central donné par le Groupe Egmont à la coopération internationale exige qu'un seul organisme gouvernemental par territoire ou juridiction autonome, dans leurs frontières internationalement reconnues, serve de point de contact pour les échanges internationaux. Il doit fonctionner dans une juridiction régie par les lois du territoire concerné. Pour éviter toute confusion, l'utilisation de l'expression «organisme national central» ne revêt aucune connotation de désignation ou de reconnaissance politique, quelle qu'elle soit.

Un organisme gouvernemental antiblanchiment agissant dans une juridiction dépendant politiquement d'un autre pays peut être considéré comme une CRF tant qu'elle constitue l'unique organisme gouvernemental luttant contre le blanchiment de capitaux à l'intérieur des frontières internationalement reconnues de cette juridiction. Le fait qu'un organisme gouvernemental de ce type satisfasse à la définition de la CRF établie par le Groupe Egmont ne confère pas obligatoirement à celle-ci une souveraineté.

Dans les systèmes fédéraux, l'expression «organisme national central» implique qu'un seul organisme gouvernemental peut être considéré comme une CRF selon le Groupe Egmont. Bien que les systèmes fédéraux comportent de multiples sous-divisions, un seul organisme centralisé doit servir de point de contact pour les échanges d'informations pour le Groupe Egmont.

**2. Chargé de.** Cette expression suggère que le cadre juridique établissant la CRF autorise, au minimum, les fonctions mentionnées dans la définition du Groupe Egmont.

**3. Recevoir (et, s'il y est autorisé, de demander), d'analyser et de transmettre.** Il s'agit là des trois principales activités de l'ensemble des CRF du Groupe Egmont, couvrant les fonctions auxquelles celles-ci doivent leur spécificité.

- **Recevoir.** Les CRF constituent les points centraux de réception des déclarations d'informations financières. Ceci prend en compte les CRF disposant de plusieurs bureaux et les CRF recevant des déclarations d'informations financières émanant d'organismes nationaux distincts. Par ailleurs, ce concept établit une distinction entre les CRF et les organismes répressifs dotés d'une mission judiciaire (générale).
- **(Et, s'il y est autorisé, de demander).** Certaines CRF sont habilitées à demander des informations spécifiques à certaines institutions financières et autres entités non financières, qui vont au-delà des déclarations qu'elles reçoivent régulièrement de ces mêmes institutions. L'expression est donc entre parenthèses, car elle a un champ d'application limité.
- **D'analyser.** L'analyse correspond à l'évaluation préalable de l'utilité et de la pertinence des déclarations reçues des entités déclarantes lors de la phase précédant l'enquête judiciaire proprement dite. L'analyse des informations déclarées aux CRF peut être effectuée à différents stades et prendre différentes formes. Certaines CRF analysent les déclarations une à une, au fur et à mesure qu'elles en accusent réception. Pour d'autres CRF, cette méthode est inapplicable, les déclarations qu'elles reçoivent étant tout simplement trop nombreuses. Ces CRF transmettent donc immédiatement aux autorités d'enquête compétentes les déclarations reçues et se chargent du traitement de celles-ci dans la mesure où elles répondent à des demandes d'information ou bien selon leur propre convenance, mais non pas systématiquement dès leur réception. Dans de nombreuses CRF, l'utilisation de logiciels analytiques se généralise pour aider à déterminer les tendances et modèles de blanchiment de capitaux dont se serviront ensuite les services répressifs, pour assurer le renvoi d'informations aux institutions déclarantes et, dans certains cas, pour procéder à un ciblage proactif. En tout état de cause, une analyse minimale doit être réalisée afin de définir la nature de chaque information et de déterminer le ou les organismes auxquels elle doit être transmise.
- **De transmettre.** Les CRF doivent impérativement être capables de transmettre les informations issues des déclarations et les résultats de leur analyse concernant le blanchiment de capitaux et la criminalité liée à celui-ci — tels que définis par la législation nationale —, et

concernant le financement du terrorisme, aux autorités nationales compétentes, puis aux autres CRF. Aux fins de l'évaluation des capacités de communication, il est essentiel de déterminer dans quelle mesure la législation régissant une CRF candidate permet la coopération avec les autres CRF à travers l'échange d'informations.

**4. Les déclarations d'informations financières.** Ce sont les supports que les CRF utilisent et s'échangent pour identifier et lutter contre les opérations de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. À cet égard, les CRF peuvent aussi bien transmettre des informations publiques que confidentielles (qu'il s'agisse de déclarations de nature financière ou d'informations émanant des services répressifs) aux autorités compétentes, selon les termes prévus en matière de protection des informations contre tout usage irrégulier.

**5. Concernant les produits présumés d'une activité criminelle et un possible financement du terrorisme.** Cette première catégorie de déclarations d'informations financières concerne la communication de transactions ou d'activités suspectes ou inhabituelles, impliquant des fonds suspectés de provenir d'activités criminelles ou destinés à soutenir des activités terroristes.

**6. (Ou bien de déclarations) requises par la législation ou la réglementation nationale.** Cette seconde catégorie englobe tous les autres types d'exigences légales relatives à l'obligation de déclaration, que celle-ci concerne des espèces, des chèques, des transferts ou d'autres modes de transaction.

**7. Aux fins de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.** Cette expression réitère l'objectif commun à tous les CRF.

**Groupe Egmont : principes des échanges  
d'informations entre les cellules de renseignements  
financiers pour les cas de blanchiment d'argent  
et de financement du terrorisme**

**La Haye — 13 juin 2001**

A. Introduction

1. Le Groupe Egmont s'emploie à favoriser le développement des cellules de renseignements financiers (CRF)<sup>1</sup> et l'échange d'informations.
2. Le Groupe Egmont a convenu, dans sa Déclaration de mission adoptée à Madrid le 24 juin 1997, de placer parmi ses priorités la stimulation des échanges d'informations et de surmonter les obstacles qui s'opposent aux partages d'informations transfrontières.
3. Les arrangements de partage d'informations devraient avoir pour but de favoriser la plus large coopération possible entre les CRF.
4. Les principes des échanges d'informations entre les CRF énoncés ci-après visent à décrire les notions généralement partagées, tout en laissant aux pays la flexibilité nécessaire.

B. Cadre général

5. La coopération internationale entre les CRF devrait être encouragée et reposer sur des bases de confiance mutuelle.
6. Les CRF devraient prendre des mesures pour rechercher des informations susceptibles d'être utilisées par d'autres organismes nationaux identifiés d'application de la loi ou de supervision financière entreprenant des activités d'application de la loi et de réglementation.
7. Les CRF devraient s'employer à faire en sorte que les normes juridiques nationales et les lois nationales sur la vie privée ne sont pas conçues de manière à inhiber les échanges d'informations, conformément aux présents principes, entre les CRF ou en leur sein.
8. Les arrangements de partage des informations doivent reconnaître la possibilité de solutions à des problèmes spécifiques au cas par cas et y faire place.

---

<sup>1</sup> Voir la définition dans la Déclaration de mission du Groupe Egmont.

C. Conditions des échanges d'informations

9. Les CRF devraient pouvoir échanger librement des informations avec les autres CRF sur une base de réciprocité ou en vertu d'accords mutuels et conformément à des procédures comprises par la partie auteur de la demande et la partie destinataire de la demande. De tels échanges, soit spontanés, soit sur demande, devraient porter sur toute information disponible pouvant être pertinente aux fins d'une analyse d'opérations financières ou d'une enquête sur de telles opérations et sur toute autre information pertinente ayant trait aux personnes ou sociétés concernées.
10. La CRF demandant l'information devrait divulguer, à la CRF qui traitera la demande, au minimum le motif de la demande, l'usage auquel l'information est destinée, et des informations suffisantes pour permettre à la CRF destinataire de la demande de déterminer si celle-ci est conforme à sa législation nationale.

D. Usage autorisé de l'information

11. L'information échangée entre les CRF ne peut être utilisée qu'aux fins spécifiques en vue desquelles elle a été demandée ou fournie.
12. La CRF auteur de la demande n'est pas autorisée à transférer l'information partagée par la CRF objet de la demande à une tierce partie, ni à faire usage de l'information à des fins administratives, d'enquête, de poursuites ou judiciaires, sans le consentement préalable de la CRF ayant divulgué l'information.

E. Confidentialité — Protection de la vie privée

13. Toute information échangée par les CRF doit être soumise à des contrôles et des mesures de protection stricts pour s'assurer qu'elle n'est utilisée que de manière autorisée, conformément aux dispositions nationales relatives à la protection de la vie privée et des données. L'information échangée doit, au minimum, être traitée comme étant protégée par les mêmes dispositions de confidentialité qui s'appliquent à une information analogue de source intérieure obtenue par la CRF qui l'a reçue.

## RÉUNION PLÉNIÈRE DU GROUPE EGMONT

### LA HAYE (PAYS-BAS), JUIN 2001

*Proposition présentée à la Réunion plénière du Groupe Egmont du vendredi 15 juin 2001 concernant l'établissement d'un Comité de direction ainsi qu'il est mentionné dans la note du FinCEN et de la CTIF.*

---

Les directeurs des CRF ont décidé lors de leur réunion du 13 juin qu'il conviendrait d'établir un «Groupe de direction» du Groupe Egmont.

Ayant entendu les débats lors de la réunion des directeurs des CRF, le président de la présente séance a réservé du temps à l'ordre du jour pour le vendredi 15 juin.

Aux fins de formuler une proposition concrète en prévision du temps réservé, un groupe de réflexion s'est réuni le jeudi 14 juin pour élaborer un projet de proposition à présenter au Groupe Egmont.

Ont participé à la réunion du jeudi 14 juin les CRF suivantes :

1. CTIF-CFI (Belgique)
2. Financial Investigation Unit (Bermudes)
3. COAF (Brésil)
4. Reporting Authority (Îles Vierges britanniques)
5. FRU (Îles Caïmans)
6. Financijska Policija (Croatie)
7. Money Laundering Clearing House (Finlande)
8. TRACFIN (France)
9. UIC/SAR (Italie)
10. MOT (Pays-Bas)
11. OMLP (Slovénie)
12. SEPBLAC (Espagne)
13. FinCEN (États-Unis)
14. NCIS (Royaume-Uni)
15. Les trois présidents des Groupes de travail d'Egmont
16. Le président de la 9<sup>e</sup> Réunion plénière du Groupe Egmont
17. Les vice-présidents des Groupes de travail chargés des affaires juridiques et de la diffusion extérieure
18. L'Administrateur du Groupe Egmont

### **PROPOSITIONS ÉLABORÉES**

Les membres du groupe de réflexion ci-dessus mentionnés ont émis les propositions suivantes :

- Modifier le nom du «Groupe de réflexion» pour en faire le «Groupe de coordination».
- Les CRF présentes dans le groupe ci-dessus participent au «Groupe de coordination».
- L'équipe de facilitation du groupe de coordination sera formée du Président de la 9<sup>e</sup> Réunion plénière à la Haye, M. Harald Koppe, et de l'Administrateur d'Egmont.
- Le Groupe de coordination est un groupe ouvert dont tout membre du Groupe Egmont est invité à faire partie; l'invitation est valable jusqu'au 1<sup>er</sup> août 2001.
- Les membres du Groupe de coordination ne deviendront pas nécessairement membres du futur «Groupe de direction».
- Le Groupe de coordination produira un document de travail interne au plus tard pour le 30 octobre 2001.
- Le document ci-dessus mentionné sera présenté aux 58 directeurs des CRF au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2002.
- Les directeurs des CRF disposeront d'un délai d'un mois pour émettre des remarques sur les propositions contenues dans le document.
- Le document couvrira les domaines suivants :
  - a) énoncé d'une proposition de nom officiel du «Groupe de direction»;
  - b) définition des activités du «Groupe de direction, qui comprendront :
    - la préparation des réunions annuelles des directeurs des CRF;
    - la préparation de la réunion plénière annuelle du Groupe Egmont;
    - la coordination des travaux des trois groupes de travail;
    - les façons de mesurer et de publier l'efficacité du Groupe Egmont;
  - c) examen de la mesure dans laquelle le «Groupe de direction» a autorité pour définir la politique intérieure, représenter le Groupe Egmont dans les forums internationaux, et à traiter selon qu'il est approprié de toute question au nom des membres du Groupe Egmont, ou recommandations sur ces points;

*Principes des échanges d'informations entre les CRF 129*

d) recommandations relatives à l'infrastructure concernant notamment :

- la composition;
- le nombre de représentants;
- l'équilibre de la représentation selon les régions, continents et/ou types de CRF au sein du Groupe;
- les procédures d'élection des candidats;
- la présidence;
- la rotation de la présidence et des membres;

D'après les résultats de a), b), c) et d) :

e) un ensemble de recommandations sera présenté en vue d'une décision concernant le «Groupe de direction».

À Monaco, les directeurs des CRF décideront des points suivants :

- la proposition émise par le groupe de coordination concernant toutes les questions énoncées dans le présent document, notamment la question du nom officiel du «Groupe de direction»;
- les propositions de candidats représentants.

**Groupe Egmont : bonnes pratiques  
pour l'amélioration des échanges d'informations  
entre les cellules de renseignements financiers**

**Introduction**

1. Conformément à la **Déclaration de Mission** du Groupe Egmont, les cellules de renseignements financiers (CRF) qui participent au Groupe Egmont ont pris la décision d'encourager la coopération entre et parmi ces cellules, aux fins de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Les membres se sont montrés conscients du besoin de porter au maximum l'échange d'informations et l'efficacité de la coopération entre CRF et ont exprimé leur conviction qu'il existe à la fois un potentiel important pour une large coopération internationale entre CRF et un besoin crucial d'améliorer cette coopération.

Les membres d'Egmont se sont mis d'accord pour poursuivre comme priorité l'amélioration de l'échange d'informations sur la base de la réciprocité ou d'un accord mutuel et la mise au point des modalités appropriées à cet effet.

2. Suite à cela, un document sur les «**Principes d'échange d'informations entre les cellules de renseignements financiers**» a été approuvé et intégré à la Déclaration de Mission.

Ces principes reflètent la volonté du Groupe Egmont de donner la priorité à leur poursuite de l'amélioration de l'échange d'informations et de surmonter les obstacles empêchant le partage transfrontalier de ces informations. C'est pourquoi les CRF sont invitées à faire tout leur possible pour s'assurer que les normes légales nationales et les lois sur la protection de la vie privée ne soient pas conçues de telle sorte qu'elles limitent l'échange d'informations parmi ou entre les CRF. Les principes concernent les conditions de l'échange d'informations, l'emploi qu'il est permis de faire de ces dernières, ainsi que la question de la confidentialité.

3. Dans certains pays, il peut exister des restrictions au libre échange d'informations avec d'autres CRF ou à l'accès aux informations pertinentes pour une CRF requérante. Le présent document décrit tout d'abord des pratiques qui optimisent la coopération entre CRF et peuvent inspirer les autorités et les représentants gouvernementaux lors de l'élaboration de la législation en matière de blanchiment.

En outre, afin de résoudre les problèmes d'ordre pratique qui ont été identifiés comme entravant l'efficacité de l'assistance mutuelle, le présent document a pour objectif de fournir des lignes directrices en termes de bonnes pratiques pour l'échange d'informations entre CRF. Lorsqu'elles ont affaire à des demandes

d'information émanant de l'étranger, les CRF devraient s'efforcer d'observer ces bonnes pratiques dans la plus large mesure du possible.

#### A. ASPECTS JURIDIQUES

1. Le principe Egmont du libre échange d'informations entre CRF devrait être rendu possible sur la base de la réciprocité, y compris l'échange spontané.
2. L'échange d'informations entre CRF ne devrait pas être affecté par le statut juridique de ces dernières, qu'il soit de nature administrative, policière, judiciaire ou autre.
3. Des différences dans la définition des infractions qui déterminent le champ de compétences des CRF ne devraient pas faire obstacle au libre échange d'informations entre CRF. À cette fin, la compétence d'une CRF devrait s'étendre à toutes les infractions sous-jacentes au blanchiment, ainsi qu'au financement du terrorisme.
4. L'échange d'informations entre CRF devrait s'opérer de la manière la plus informelle et la plus rapide possible, sans formalités excessives, tout en garantissant la protection de la vie privée et la confidentialité des données échangées.
5. Si une CRF requiert des accords de coopération pour échanger des informations, ceux-ci devraient être négociés et signés par la CRF dans les plus brefs délais. À cette fin, la CRF devrait avoir la capacité de signer des accords de manière indépendante.
6. La communication entre CRF devrait pouvoir s'opérer de manière directe, sans intermédiaire.
7. Les demandes d'une CRF homologue devraient être traitées de la même manière qu'une déclaration nationale, de telle sorte que la CRF qui reçoit la demande puisse échanger toutes les informations dont elle dispose de son propre chef.

Dans ce but, les CRF devraient avoir un accès rapide aux informations complémentaires. Les CRF devraient notamment avoir accès :

- à tous les instruments et registres existant dans leurs juridictions respectives, y compris aux informations des services répressifs;
- aux informations détenues par les institutions financières et les autres entités déclarantes;
- aux informations concernant les véritables ayants droit bénéficiaires réels et les détenteurs du contrôle sur les personnes morales, telles que les sociétés commerciales, les *trust* et les *IBC*.

8. Le consentement préalable de la CRF qui fournit les informations en vue de leur transmission à des fins policières et judiciaires devrait être octroyé rapidement et dans la plus large mesure du possible.

La CRF qui fournit les informations ne devrait pas refuser de consentir à cette utilisation à moins que cela n'excède le champ d'application de ses dispositions en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, puisse entraver une enquête judiciaire, n'entraîne des effets clairement disproportionnés au regard des intérêts légitimes d'une personne physique ou morale ou de l'État de la CRF qui fournit les informations, ou ne soit contraire de quelque autre manière aux principes fondamentaux de son droit national. Tout refus d'un tel consentement doit être dûment expliqué.

## B. ASPECTS PRATIQUES

### 1) DEMANDE

Lorsqu'elle a l'intention de formuler une demande d'informations, la CRF devrait observer les pratiques suivantes :

1. Toutes les CRF devraient soumettre des demandes d'informations conformément aux Principes d'échange d'informations édictés par le Groupe Egmont. Le cas échéant, les dispositions d'accords sur l'échange d'informations entre CRF devraient également être respectées.
2. Les demandes d'informations devraient être soumises dès que l'aide requise est identifiée avec précision.
3. Lorsqu'une CRF dispose d'informations qui pourraient être utiles à une autre CRF, elle devrait envisager leur transmission spontanée, dès que l'intérêt de cet échange est manifeste.
4. L'échange d'informations entre CRF Egmont devrait s'opérer de façon sécurisée. À cette fin, les CRF Egmont devraient utiliser l'*Egmont Secure Web (ESW)* lorsque cela est opportun.
5. Si nécessaire, la CRF requérante devrait indiquer le délai dans lequel elle a besoin de recevoir une réponse. Lorsqu'une demande porte la marque «urgente» ou lorsqu'elle mentionne un délai, les raisons de cette urgence ou de ce délai devraient être expliquées. Toutes les CRF devraient s'abstenir d'employer cette terminologie de façon arbitraire. Lorsque les informations demandées ne sont que partiellement urgentes, la marque «urgent» ne devrait porter que sur les parties concernées de la demande. La CRF requérante devrait indiquer si elle désire un accusé de réception de la demande. La CRF requérante ne peut pas exiger un accusé (oral ou par écrit), sauf si elle a indiqué que la demande est «urgente» ou si elle considère qu'un accusé est nécessaire au vu des éléments de l'espèce. Une demande urgente devrait mentionner les coordonnées de la personne responsable de son envoi.

6. Lorsque cela est opportun, en particulier dans le cas de demandes urgentes, et afin d'accélérer les poursuites, la CRF requérante peut demander un consentement préalable pour utiliser l'information dans le corps même de la réponse.

7. Le Groupe Egmont a élaboré un formulaire pour les demandes d'informations. Il convient d'encourager l'utilisation de ce formulaire pour l'échange d'informations.

8. Les demandes devraient contenir suffisamment d'éléments du dossier pour permettre à la CRF requise d'effectuer une analyse ou une enquête appropriée. Les demandes devront être accompagnées d'un bref exposé des données pertinentes connues de la CRF requérante. Une attention particulière devrait être apportée :

- aux informations concernant l'identification des personnes ou sociétés impliquées (au moins les nom et date de naissance pour les personnes physiques et les nom et siège social pour les sociétés);
- les transactions ou activités, suspectes ou inhabituelles, déclarées, y compris les comptes impliqués;
- le *modus operandi* ou les circonstances dans lesquelles les transactions ou activités ont eu lieu;
- si la demande d'informations est fondée sur une ou plusieurs déclarations ou si elle a un autre fondement, telle qu'une demande d'un service de police national, une liste de personnes soupçonnées de terrorisme...;
- le lien avec le pays de la CRF requise.

9. Les demandes d'informations qui n'ont pas de lien avec un pays spécifique et qui sont envoyées simultanément à différentes CRF devraient être justifiées, autant que possible, en fournissant un aperçu des faits sous-jacents. La demande devrait également être ciblée aussi précisément que possible. C'est pourquoi la CRF devrait s'abstenir de recourir inutilement à des mailings groupés et devrait envisager d'effectuer des recherches préliminaires sur les transactions afin d'identifier un petit groupe de CRF cibles, davantage susceptibles de disposer des informations pertinentes.

## **2) TRAITEMENT DE LA DEMANDE**

1. Sauf mention contraire, toutes les demandes d'informations provenant d'une CRF étrangère devraient recevoir une réponse, y compris en cas de réponse négative.

2. La demande devrait être traitée dès que possible après sa réception.

3. Les CRF devraient attribuer un numéro de référence–dossier unique, tant à la demande reçue qu’à la réponse envoyée afin de faciliter la recherche d’une demande ou d’une réponse à un dossier spécifique.

4. Lorsqu’il est accusé réception d’une demande, la CRF requise devrait fournir à la CRF requérante les nom et coordonnées du point de contact, y compris ses numéros de téléphone et de télécopie, ainsi que le nom ou le numéro de référence qu’elle a attribué au dossier.

5. Les CRF devraient accorder la priorité aux demandes urgentes. Si la CRF requise a des difficultés quant à la qualification de la demande comme étant «urgente», elle devrait contacter immédiatement la CRF requérante afin de résoudre le problème. En outre, chaque demande, qu’elle soit ou non indiquée comme «urgente», devrait être traitée avec la même rapidité que des demandes d’informations nationales.

6.a De manière générale, la CRF requise devrait tenter de répondre à une demande d’informations, même par une réponse d’attente, dans la semaine suivant sa réception dans les circonstances suivantes :

- si elle peut fournir une réponse positive ou négative à une demande concernant les informations auxquelles elle a directement accès;
- si elle n’est pas en mesure de fournir une réponse en raison d’obstacles juridiques.

6.b Chaque fois que la CRF requise doit interroger des bases de données externes ou des tiers (tels que des institutions financières), une réponse devrait être fournie dans un délai d’un mois après réception de la demande. La CRF requise peut envisager de contacter l’unité requérante dans la semaine qui suit cette réception afin d’indiquer qu’elle ne dispose pas directement des informations et que des sources externes sont actuellement consultées ou qu’elle rencontre des difficultés particulières à répondre à la demande. Ce contact peut se faire par téléphone.

6.c Si les résultats des recherches ne sont toujours pas disponibles après un mois, la CRF requise devrait fournir les informations déjà en sa possession ou du moins indiquer quand elle sera en mesure de fournir une réponse complète. Ceci peut se faire par téléphone.

7. Les CRF devraient envisager de mettre en place des mécanismes de gestion des informations relatives aux demandes, leur permettant de détecter les nouvelles informations qu’elles reçoivent concernant des transactions, des déclarations de soupçon, etc. qui font l’objet de demandes reçues antérieurement. Un tel système de gestion permettrait aux CRF de tenir d’anciens requérants informés des nouveaux éléments pertinents en rapport avec leur précédente demande.

### **3) RÉPONSE**

### *Amélioration des échanges d'informations entre les CRF 135*

1. Lorsque la CRF requise souhaite un retour d'information quant à la manière dont les informations fournies ont été employées, elle devrait le demander explicitement. Lorsque la CRF requérante n'est pas en mesure d'obtenir cette information, sa réponse devrait indiquer les raisons pour lesquelles le retour d'information requis ne peut être fourni.
2. Quand cela s'avère opportun, en particulier en cas de demandes urgentes, et afin d'accélérer les poursuites, le consentement préalable pour l'emploi de l'information peut être accordé en même temps que la réponse.
3. L'échange d'informations entre CRF devrait s'opérer de façon sécurisée. À cette fin, les CRF Egmont devraient utiliser l'*Egmont Secure Web (ESW)* lorsque cela est opportun.

#### **4) CONFIDENTIALITÉ**

1. Toutes les CRF devraient observer la plus grande prudence lors du traitement des informations reçues afin d'empêcher tout emploi non autorisé entraînant une violation de la confidentialité.

*Note : Cet appendice ne reproduit que les recommandations ayant un rapport direct avec les CRF. Les recommandations signalées par un astérisque sont à lire avec les notes interprétatives leur correspondant.*

[...]

***Déclaration d'opérations suspectes et conformité***

**13.\*** Si une institution financière soupçonne ou a des raisons suffisantes de soupçonner que des fonds proviennent d'une activité criminelle, ou sont liés au financement du terrorisme, elle devrait être tenue, directement en vertu d'une loi ou d'une réglementation, de faire sans délai une déclaration d'opérations suspectes auprès de la cellule de renseignements financiers (CRF).

**14.\*** Les institutions financières, leurs dirigeants et employés devraient être :

- a) Protégés par des dispositions légales 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 — s'ils déclarent de bonne foi leurs soupçons à la CRF, même s'ils ne savaient pas précisément quelle était l'activité criminelle en question, et même si l'activité illégale ayant fait l'objet du soupçon ne s'est pas réellement produite.
- b) Soumis à une interdiction légale de divulguer le fait qu'une déclaration d'opérations suspectes ou une information qui la concerne est communiquée à une CRF.

**15.\*** Les institutions financières devraient mettre au point des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces programmes devraient comprendre :

- a) Des politiques, des procédures et des contrôles internes, y compris des dispositifs de contrôle de la conformité et des procédures appropriées lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer qu'elle s'effectue selon des critères exigeants.
- b) Un programme de formation continue des employés.
- c) Un dispositif de contrôle interne pour vérifier l'efficacité du système.

**16.\*** Les obligations découlant des Recommandations 13 à 15, et 21 s'appliquent aux entreprises et professions non financières désignées, avec les précisions suivantes :

- a) Les avocats, notaires, autres professions juridiques indépendantes et comptables devraient être tenus de déclarer les opérations suspectes lorsque, pour le compte de ou pour un client, ils effectuent une transaction financière dans le cadre des activités visées par la Recommandation 12d). Les pays sont fortement encouragés à étendre l'obligation de déclaration à toutes les autres activités professionnelles des comptables, notamment l'activité de vérification des comptes.
- b) Les négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses devraient être tenus de déclarer les opérations suspectes lorsqu'ils effectuent avec un client des transactions en espèces égales ou supérieures au seuil désigné applicable.
- c) Les prestataires de services aux sociétés et trusts devraient être tenus de déclarer les opérations suspectes lorsque, pour le compte de ou pour un client, ils effectuent une transaction s'inscrivant dans le cadre des activités visées par la Recommandation 12e).

Les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes et les comptables agissant en qualité de juristes indépendants ne sont pas tenus de déclarer les opérations suspectes si les informations qu'ils détiennent ont été obtenues dans des circonstances relevant du secret professionnel ou d'un privilège professionnel légal.

***Autres mesures de dissuasion concernant le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme***

**17.** Les pays devraient s'assurer qu'ils disposent de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, qu'elles soient pénales, civiles ou administratives, applicables aux personnes physiques ou morales visées par ces Recommandations qui ne se conforment pas aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

**18.** Les pays ne devraient pas autoriser l'établissement de banques fictives ni tolérer la poursuite de leurs activités sur leur territoire. Les institutions financières devraient refuser de nouer ou de poursuivre une relation de correspondant bancaire avec des banques fictives. Les institutions financières devraient également se garder de nouer des relations avec des institutions financières clientes étrangères qui autorisent des banques fictives à utiliser leurs comptes.

19.\* Les pays devraient envisager :

- a) La mise en œuvre de mesures réalistes destinées à détecter ou à surveiller les transports physiques transfrontaliers d'espèces et 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.
- b) La faisabilité et l'utilité d'un système par lequel les banques et les autres institutions financières et intermédiaires déclareraient toutes les transactions nationales et internationales en espèces supérieures à un certain montant à une agence centrale nationale disposant d'une base de données informatisée, accessible aux autorités compétentes dans les affaires de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, et son utilisation strictement limitée.

20. Les pays devraient envisager d'appliquer les Recommandations du GAFI aux entreprises et professions autres que les entreprises et professions non financières désignées qui présentent des risques au regard du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. Les pays devraient encourager davantage le développement de techniques modernes et sûres de gestion des fonds qui soient moins vulnérables au blanchiment de capitaux.

***Mesures à prendre à l'égard des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI***

21. Les institutions financières devraient prêter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions avec des personnes physiques et morales, notamment des entreprises et des institutions financières, résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. Lorsque ces transactions n'ont pas d'objet économique ou licite apparent, leur contexte et objet devraient, dans la mesure du possible, être examinés et les résultats consignés par écrit et mis à la disposition des autorités compétentes. Si un tel pays persiste à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les Recommandations du GAFI, les pays devraient être à même d'appliquer des contre-mesures adaptées.

22. Les institutions financières devraient s'assurer que les principes applicables aux institutions financières susmentionnées sont également appliqués par leurs succursales et leurs filiales majoritairement contrôlées situées à l'étranger, particulièrement dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, 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 appliquer les Recommandations du GAFI.

[...]

***Les autorités compétentes, leurs attributions et leurs ressources***

**26.\*** Les pays devraient mettre en place une CRF qui serve de centre national pour recueillir (et, dans les cas prévus, de solliciter), analyser et transmettre les déclarations d'opérations suspectes et d'autres informations concernant les actes susceptibles d'être constitutifs de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La CRF devrait avoir accès, directement ou indirectement et en temps voulu, aux informations financières, administratives et en provenance des autorités de poursuite pénale pour exercer correctement ses fonctions et notamment analyser les déclarations d'opérations suspectes.

**27.\*** Les pays devraient s'assurer que les enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont confiées à des autorités de poursuite pénale spécifiques. Les pays sont encouragés à soutenir et à développer, autant que possible, les techniques d'enquêtes spécifiques adaptées aux enquêtes sur le blanchiment de capitaux, comme la livraison surveillée, les opérations sous couverture et autres techniques pertinentes. Les pays sont également encouragés à utiliser d'autres mécanismes efficaces tels que le recours à des groupes permanents ou temporaires spécialisés dans les enquêtes sur les biens, et les enquêtes menées en coopération avec les autorités compétentes appropriées d'autres pays.

**28.** Lorsqu'elles se livrent à des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et les infractions sous-jacentes, les autorités compétentes devraient pouvoir obtenir des documents et des informations pour les utiliser dans le cadre de ces enquêtes et pour engager les poursuites et actions qui s'y rapportent. Ceci inclut le pouvoir d'appliquer des mesures coercitives pour la production de documents détenus par des institutions financières ou d'autres personnes, pour la fouille de personnes et de locaux et pour la saisie et l'obtention d'éléments de preuve.

**29.** Les autorités de surveillance devraient être dotées des pouvoirs nécessaires pour contrôler et s'assurer que les institutions financières respectent leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et notamment du pouvoir de procéder à des inspections. Ces autorités devraient être autorisées à exiger des institutions financières la délivrance de toute information ayant trait au contrôle du respect de leurs obligations et à imposer des sanctions administratives adaptées en cas de non-respect de ces obligations.

**30.** Les pays devraient doter leurs autorités compétentes impliquées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de ressources financières, humaines et techniques adéquates. Les pays devraient mettre en place des procédures visant à garantir la plus haute intégrité du personnel de ces autorités.

**31.** Les pays devraient faire en sorte que les responsables de l'action gouvernementale, la CRF, les autorités de poursuite pénale et les autorités de surveillance disposent de mécanismes efficaces leur permettant de coopérer, et, le cas échéant, de coordonner leur action au plan national en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et d'activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

**32.** Les pays devraient faire en sorte que leurs autorités compétentes puissent examiner l'efficacité de leurs systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en tenant des statistiques complètes sur des questions relatives à l'efficacité et au bon fonctionnement de ces systèmes. Ces statistiques devraient porter sur les déclarations d'opérations suspectes reçues et diffusées; les enquêtes, les poursuites et condamnations liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme; les biens gelés, saisis ou confisqués; et l'entraide judiciaire ou les autres demandes internationales de coopération.

[...]

#### ***Autres formes de coopération***

**40.\*** Les pays devraient faire en sorte que leurs autorités compétentes accordent à leurs homologues étrangers la coopération internationale la plus large possible. Il conviendrait que soient mis en place des dispositifs clairs et efficaces pour faciliter un échange rapide et constructif directement entre les homologues de chaque pays, spontanément ou sur demande, des informations ayant trait aussi bien au blanchiment de capitaux qu'aux infractions sous-jacentes. Ces échanges devraient être autorisés sans condition indûment restrictive. En particulier :

- a) Les autorités compétentes ne devraient pas refuser une demande d'entraide au seul motif que la demande est également considérée comme portant sur des questions fiscales.
- b) Les pays ne devraient pas, pour refuser la coopération, invoquer les lois qui imposent aux institutions financières de préserver le secret ou la confidentialité.
- c) Les autorités compétentes devraient pouvoir exécuter des demandes d'informations et, si possible, procéder à des enquêtes, pour le compte d'homologues étrangers.

Lorsque la possibilité d'obtenir des informations recherchées par une autorité compétente étrangère ne fait pas partie des prérogatives de l'autorité homologue, les pays sont également encouragés à permettre un échange rapide et constructif d'informations avec les autorités non homologues. La coopération avec les autorités étrangères autres que les autorités homologues pourrait avoir lieu directement ou indirectement. Lorsqu'elles ont un doute

quant à la démarche à suivre, les autorités compétentes devraient d'abord contacter leurs homologues étrangers pour qu'ils leur prêtent assistance.

Les pays devraient mettre en place des contrôles et des garanties pour faire en sorte que les informations échangées par les autorités compétentes ne soient utilisées que de la manière autorisée et en conformité avec leurs obligations de protection de la vie privée et de protection des données.

### Glossaire

Dans les Recommandations, les abréviations et termes ci-après doivent s'entendre comme suit :

Le terme «**Principes fondamentaux**» désigne les «Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace» publiés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, les «Objectifs et principes de la réglementation des commissions de valeurs» publiés par l'Organisation internationale des commissions de valeurs, et les «Principes de contrôle des assurances» publiés par l'Association internationale des contrôleurs d'assurance.

On entend par «**catégories désignées d'infractions**» :

- la participation à un groupe criminel organisé et à un racket;
- le terrorisme, y compris son financement;
- la traite d'êtres humains et le trafic illicite de migrants;
- l'exploitation sexuelle, y compris celle des enfants;
- le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes;
- le trafic d'armes;
- le trafic illicite de biens volés et autres biens;
- la corruption;
- la fraude et escroquerie;
- la contrefaçon de monnaie;
- la contrefaçon et le piratage de produits;
- les crimes contre l'environnement;
- les meurtres et les blessures corporelles graves;
- l'enlèvement, la séquestration et la prise d'otages;
- le vol;
- la contrebande;
- l'extorsion;
- le faux;
- la piraterie;
- les délits d'initiés et la manipulation de marchés.

Lorsqu'il détermine l'éventail des infractions constituant des infractions sous-jacentes dans chacune des catégories énumérées ci-dessus, chaque pays peut décider, en conformité avec son droit interne, comment il définira ces

infractions et la nature de tout élément de ces infractions qui en fait une infraction grave.

Le terme «**Entreprises et professions non financières désignées**» signifie les :

- a) casinos (y compris les casinos sur Internet);
- b) agents immobiliers;
- c) négociants en métaux précieux;
- d) négociants en pierres précieuses;
- e) avocats, notaires, autres professions juridiques indépendantes et comptables; il s'agit de membres de professions libérales exerçant à titre indépendant, d'associé ou de salarié dans un cabinet. Il ne s'agit pas de professions libérales exerçant «en interne», salariés d'autres types d'entreprises, ni de professionnels travaillant pour un organisme public, qui peuvent déjà être soumis à des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux;
- f) prestataires de services aux sociétés et trusts; il s'agit des personnes ou entreprises qui ne relèvent pas d'autres catégories visées dans les présentes Recommandations et qui, à titre commercial, fournissent à des tiers tout ou partie des services suivants :
  - elles interviennent en qualité d'agent pour la constitution d'une personne morale;
  - elles interviennent (ou procèdent aux arrangements nécessaires afin qu'une autre personne intervienne) en qualité d'administrateur ou de secrétaire général d'une société de capitaux, d'associé d'une société de personnes ou de titulaire d'une fonction similaire pour d'autres personnes morales;
  - elles fournissent un siège, une adresse commerciale ou des locaux, une adresse administrative ou postale à une société de capitaux, une société de personnes ou toute autre personne morale ou construction juridique;
  - elles interviennent (ou procèdent aux arrangements nécessaires afin qu'une autre personne intervienne) en qualité d'administrateur d'un «trust» exprès;
  - elles interviennent (ou procèdent aux arrangements nécessaires afin qu'une autre personne intervienne) en qualité d'actionnaire agissant pour le compte d'une autre personne.

Le «**Seuil désigné**» vise le montant fixé dans les Notes interprétatives.

Le terme «**Institution financière**» signifie toute personne ou entité qui exerce à titre commercial une ou plusieurs des activités ou opérations suivantes au nom ou pour le compte d'un client :

1. Acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables du public<sup>1</sup>.
2. Prêts<sup>2</sup>.
3. Crédit-bail<sup>3</sup>.
4. Transferts d'argent ou de valeurs<sup>4</sup>.
5. Émission et gestion de moyens de paiement (par exemple, cartes de crédit et de débit, chèques, chèques de voyage, virements et lettres de change, monnaie électronique).
6. Octroi de garanties et souscriptions d'engagements.
7. Négociation sur :
  - a) les instruments du marché monétaire (chèques, billets, certificats de dépôt, produits dérivés, etc.);
  - b) le marché des changes;
  - c) les instruments sur devises, taux d'intérêt et indices;
  - d) les valeurs mobilières;
  - e) 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 d'autrui.
11. Autres opérations d'investissement, d'administration ou de gestion de fonds ou d'argent pour le compte d'autrui.
12. Souscription et placement d'assurances vie et d'autres produits d'investissement en lien avec une assurance<sup>5</sup>.
13. Change manuel.

Lorsqu'une activité financière est exercée par une personne physique ou morale de manière occasionnelle ou très limitée (selon des critères quantitatifs et dans l'absolu), de sorte que le risque de blanchiment de capitaux est faible, un pays peut décider que l'application de tout ou partie des mesures antiblanchiment n'est pas nécessaire.

Dans des circonstances strictement limitées et justifiées, et s'il est démontré que le risque de blanchiment est faible, un pays peut décider de ne pas

---

<sup>1</sup> Y compris la gestion de patrimoine.

<sup>2</sup> Y compris notamment : crédits à la consommation, crédits hypothécaires, affacturage avec ou sans recours, financement de transactions commerciales (forfaitage inclus).

<sup>3</sup> Non compris le crédit-bail financier se rapportant à des produits de consommation.

<sup>4</sup> Il s'agit des activités financières du secteur formel ou informel, par exemple les remises de fonds alternatives. Voir la Note interprétative de la Recommandation Spéciale VI. Ne sont pas concernées les personnes physiques ou morales qui fournissent exclusivement aux institutions financières un message ou tout autre système de support à des fins de transmission de fonds. Voir la Note interprétative de la Recommandation Spéciale VII.

<sup>5</sup> Sont concernées aussi bien les entreprises d'assurance que les intermédiaires en assurances (agents et courtiers).

appliquer une partie ou l'ensemble des Quarante Recommandations à certaines des activités financières énumérées ci-dessus.

«CRF» signifie Cellule de renseignements financiers.

### **Notes interprétatives**

#### **Recommandation 13**

1. On entend par «activité criminelle» au sens de la Recommandation 13 : a) tous actes criminels constituant dans le pays une infraction sous-jacente dans le cadre du blanchiment de capitaux, ou b) au minimum, les infractions constituant une infraction sous-jacente en vertu de la Recommandation 1. Les pays sont vivement encouragés à adopter la solution a). Toutes les opérations suspectes, y compris les tentatives d'opérations, devraient être déclarées quel que soit le montant de l'opération.

2. Pour l'application de la Recommandation 13, les opérations suspectes devraient être déclarées par les institutions financières, que ces opérations soient ou non considérées comme portant également sur des questions fiscales. Les pays devraient tenir compte du fait que, pour dissuader les institutions financières de déclarer une opération suspecte, les blanchisseurs de capitaux s'efforceront sans doute d'affirmer, entre autres, que leurs opérations portent sur des questions fiscales.

#### **Recommandation 14 (avertir le client)**

Le fait qu'un avocat, un notaire, une autre profession juridique indépendante ou un comptable, agissant en qualité de juriste professionnel indépendant, s'efforce de dissuader un client de se livrer à une activité illicite ne constitue pas un cas d'avertissement.

#### **Recommandation 15**

Le type et l'étendue des mesures à prendre pour chacune des obligations édictées dans la Recommandation doivent être appropriés au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ainsi qu'à la dimension de l'activité commerciale concernée.

Dans le cas des institutions financières, les dispositifs du contrôle de la conformité devraient comporter la désignation d'un responsable au niveau de la direction.

### **Recommandation 16**

1. Il appartient à chaque pays de déterminer quelles sont les questions qui relèvent du privilège légal ou du secret professionnel. Il s'agira normalement des informations que les avocats, les notaires ou les membres des professions juridiques indépendantes reçoivent ou obtiennent d'un de leurs clients : a) lorsqu'ils évaluent la situation juridique de leur client, ou b) lorsqu'ils accomplissent leurs devoirs de défense ou de représentation du client dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives ou dans le cadre de procédures d'arbitrage ou de médiation. Lorsque les comptables sont soumis aux mêmes obligations de secret professionnel, ils ne tombent pas sous l'obligation de déclarer les opérations suspectes.

2. Les pays peuvent autoriser les avocats, les notaires, les autres membres des professions juridiques indépendantes et les comptables à transmettre leurs déclarations d'opérations suspectes aux organisations d'autorégulation, pour autant que des formes appropriées de coopération aient été établies entre ces organisations et la CRF.

[...]

### **Recommandation 19**

1. 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 pays pourraient examiner la possibilité de soumettre tous les transferts transfrontaliers dont le montant dépasse un seuil donné à une vérification, une surveillance administrative, une déclaration ou une obligation de conservation des documents.

2. Si un pays détecte un transport international anormal de devises, d'instruments monétaires, de métaux précieux ou de pierres précieuses, etc., il devrait aviser le cas échéant le service des douanes ou les 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 toutes les mesures appropriées.

[...]

### **Recommandation 26**

Lorsqu'un pays a créé une CRF, il devrait envisager de demander l'adhésion au Groupe Egmont. Les pays devraient tenir compte de la «Déclaration de mission» du Groupe Egmont et de ses «Principes pour l'échange d'informations entre cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment d'argent». Ces documents énoncent d'importantes lignes directrices concernant le rôle et les fonctions des CRF ainsi que les mécanismes d'échange d'informations entre CRF.

### **Recommandation 27**

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 personnes suspectes et/ou la saisie de fonds, ou de ne pas procéder à de telles arrestations et saisies, en vue 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 sous couverture.

[...]

### **Recommandation 40**

1. Aux fins de la présente Recommandation :
  - «Homologues» vise les autorités qui exercent des responsabilités et fonctions similaires.
  - «Autorité compétente» vise toutes les autorités administratives et opérationnelles chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment les CRF et les autorités de surveillance.
2. En fonction du type d'autorité compétente impliquée et selon la nature et l'objet de la coopération, divers canaux peuvent être appropriés pour l'échange d'informations. Parmi les mécanismes ou canaux pouvant être utilisés pour l'échange d'informations, on peut citer à titre d'exemples : les accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux, les protocoles d'accord, les échanges d'informations sur la base de la réciprocité ou les échanges d'informations via les organisations internationales ou régionales appropriées. Toutefois, cette Recommandation ne couvre pas la coopération se rapportant à l'entraide judiciaire ou à l'extradition.
3. L'échange indirect d'informations avec les autorités étrangères autres qu'homologues vise les situations où l'information demandée provient de l'autorité étrangère via une ou plusieurs autorités nationales ou étrangères avant d'être reçue par l'autorité demandant l'information. L'autorité compétente demandant l'information devrait toujours indiquer clairement dans quel but et pour le compte de qui la demande est formulée.
4. Les CRF devraient pouvoir exécuter des demandes d'informations pour le compte d'homologues étrangers lorsque cela peut être pertinent pour l'analyse de certaines transactions financières. Au minimum, les demandes d'informations devraient contenir :

- Les recherches dans leurs propres bases de données, notamment en ce qui concerne les informations se rapportant aux déclarations d'opérations suspectes.
- Les recherches dans d'autres bases de données auxquelles elles peuvent avoir accès directement ou indirectement, y compris les bases de données des autorités de poursuite pénale, les bases de données publiques, les bases de données administratives, les bases de données disponibles sur le marché.

Lorsqu'elles y sont autorisées, les CRF devraient également contacter d'autres autorités compétentes et des institutions financières afin d'obtenir les informations pertinentes.

[...]

**IV. Déclaration des transactions suspectes liées au terrorisme**

Si les institutions financières, ou les autres entreprises ou entités assujetties aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, suspectent, ou ont des motifs raisonnables de suspecter que des fonds sont liés, associés ou destinés à être utilisés pour le financement du terrorisme, des actes terroristes ou des organisations terroristes, elles devraient être tenues de déclarer rapidement leurs soupçons aux autorités compétentes.

**V. Coopération internationale**

Chaque pays devrait apporter aux autres pays, sur le fondement d'un traité, d'un accord ou de tout autre mécanisme relatif à l'entraide judiciaire ou à l'échange de renseignements, l'assistance la plus large possible dans le cadre des enquêtes, investigations ou procédures pénales, civiles ou administratives concernant le financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes.

Les pays devraient également prendre toutes les mesures possibles en vue d'assurer qu'ils ne fournissent pas de refuge aux personnes poursuivies pour le financement du terrorisme, des actes terroristes, ou des organisations terroristes, et ils devraient mettre en œuvre, dans la mesure du possible, des procédures permettant l'extradition de telles personnes.

[...]

**Article 18**

1. Les États Parties coopèrent pour prévenir les infractions visées à l'article 2 en prenant toutes les mesures possibles, notamment en adaptant si nécessaire leur législation interne, afin d'empêcher et de contrecarrer la préparation sur leurs territoires respectifs d'infractions devant être commises à l'intérieur ou à l'extérieur de ceux-ci, notamment :

- a) Des mesures interdisant sur leur territoire les activités illégales de personnes et d'organisations qui, en connaissance de cause, encouragent, fomentent, organisent ou commettent des infractions visées à l'article 2.
- b) Des mesures faisant obligation aux institutions financières et aux autres professions intervenant dans les opérations financières d'utiliser les moyens disponibles les plus efficaces pour identifier leurs clients habituels ou occasionnels, ainsi que les clients dans l'intérêt desquels un compte est ouvert, d'accorder une attention particulière aux opérations inhabituelles ou suspectes et de signaler les opérations présumées découler d'activités criminelles. À cette fin, les États Parties doivent envisager :
  - i) d'adopter des réglementations interdisant l'ouverture de comptes dont le titulaire ou le bénéficiaire n'est pas identifié ni identifiable et des mesures garantissant que ces institutions vérifient l'identité des véritables détenteurs de ces opérations;
  - ii) s'agissant de l'identification des personnes morales, d'exiger que les institutions financières prennent, si nécessaire, des mesures pour vérifier l'existence et la structure juridiques du client en obtenant d'un registre public ou du client, ou des deux, une preuve de la constitution en société comprenant notamment des renseignements concernant le nom du client, sa forme juridique, son adresse, ses dirigeants et les dispositions régissant le pouvoir d'engager la personne morale;
  - iii) d'adopter des réglementations qui imposent aux institutions financières l'obligation de signaler promptement aux autorités compétentes toutes les opérations complexes, inhabituelles, importantes, et tous les types inhabituels d'opérations, lorsqu'elles n'ont pas de cause économique ou licite apparente, sans crainte de voir leur responsabilité pénale ou civile engagée pour violation des règles de confidentialité, si elles rapportent de bonne foi leurs

souçons;

- iv) d'exiger des institutions financières qu'elles conservent, pendant au moins cinq ans, toutes les pièces nécessaires se rapportant aux opérations tant internes qu'internationales.

2. Les États Parties coopèrent également à la prévention des infractions visées à l'article 2 en envisageant :

- a) des mesures pour la supervision de tous les organismes de transfert monétaire, y compris, par exemple, l'agrément de ces organismes;
- b) des mesures réalistes qui permettent de détecter ou de surveiller le transport physique transfrontière d'espèces et d'effets au porteur négociables, sous réserve qu'elles soient assujetties à des garanties strictes visant à assurer que l'information est utilisée à bon escient et qu'elles n'entravent en aucune façon la libre circulation des capitaux.

3. Les États Parties coopèrent en outre à la prévention des infractions visées à l'article 2 en échangeant des renseignements exacts et vérifiés conformément à leur législation interne et en coordonnant les mesures administratives et autres mesures prises, le cas échéant, afin de prévenir la commission des infractions visées à l'article 2, et notamment en :

- a) établissant et maintenant des canaux de communication entre leurs organismes et services compétents afin de faciliter l'échange sûr et rapide d'informations sur tous les aspects des infractions visées à l'article 2;
- b) coopérant entre eux pour mener des enquêtes relatives aux infractions visées à l'article 2 portant sur :
  - i) l'identité, les coordonnées et les activités des personnes dont il est raisonnable de soupçonner qu'elles ont participé à la commission de telles infractions;
  - ii) les mouvements de fonds en rapport avec la commission de ces infractions.

4. Les États Parties peuvent échanger des informations par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol).

[...]

*Article 7*

*Mesures de lutte contre le blanchiment d'argent*

1. Chaque État Partie :
  - a) Institue un régime interne complet de réglementation et de contrôle des banques et institutions financières non bancaires, ainsi que, le cas échéant, des autres entités particulièrement exposées au blanchiment d'argent, dans les limites de sa compétence, afin de prévenir et de détecter toutes formes de blanchiment d'argent, lequel régime met l'accent sur les exigences en matière d'identification des clients, d'enregistrement des opérations et de déclaration des opérations suspectes;
  - b) S'assure, sans préjudice des articles 18 et 27 de la présente Convention, que les autorités administratives, de réglementation, de détection et de répression et autres, chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent (y compris, quand son droit interne le prévoit, les autorités judiciaires) sont en mesure de coopérer et d'échanger des informations aux niveaux national et international, dans les conditions définies par son droit interne et, à cette fin, envisagent la création d'un service de renseignements financiers qui fera office de centre national de collecte, d'analyse et de diffusion d'informations concernant d'éventuelles opérations de blanchiment d'argent.
2. Les États Parties envisagent de mettre en œuvre des mesures réalisables de détection et de surveillance du mouvement transfrontière d'espèces et de titres négociables appropriés, sous réserve de garanties permettant d'assurer une utilisation correcte des informations et sans entraver d'aucune façon la circulation des capitaux licites. Il peut être notamment fait obligation aux particuliers et aux entreprises de signaler les transferts transfrontières de quantités importantes d'espèces et de titres négociables appropriés.
3. Lorsqu'ils instituent un régime interne de réglementation et de contrôle aux termes du présent article, et sans préjudice de tout autre article de la présente Convention, les États Parties sont invités à prendre pour lignes directrices les initiatives pertinentes prises par les organisations régionales, interrégionales et multilatérales pour lutter contre le blanchiment d'argent.
4. Les États Parties s'efforcent de développer et de promouvoir la coopération mondiale, régionale, sous-régionale et bilatérale entre les autorités judiciaires, les services de détection et de répression et les autorités de réglementation financière en vue de lutter contre le blanchiment d'argent.

[...]

*Article 14*

*Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent*

1. Chaque État partie :
  - a) Institue un régime interne complet de réglementation et de contrôle des banques et institutions financières non bancaires, y compris des personnes physiques ou morales qui fournissent des services formels ou informels de transmission de fonds ou de valeurs ainsi que, s'il y a lieu, des autres entités particulièrement exposées au blanchiment d'argent, dans les limites de sa compétence, afin de décourager et de détecter toutes formes de blanchiment d'argent. Ce régime met l'accent sur les exigences en matière d'identification des clients et, s'il y a lieu, des ayants droit économiques, d'enregistrement des opérations et de déclaration des opérations suspectes;
  - b) S'assure, sans préjudice de l'article 46 de la présente Convention, que les autorités administratives, de réglementation, de détection et de répression et autres chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent (y compris, dans les cas où son droit interne le prévoit, les autorités judiciaires) sont en mesure de coopérer et d'échanger des informations aux niveaux national et international, dans les conditions définies par son droit interne et, à cette fin, envisage la création d'un service de renseignement financier faisant office de centre national de collecte, d'analyse et de diffusion d'informations concernant d'éventuelles opérations de blanchiment d'argent.
2. Les États Parties envisagent de mettre en œuvre des mesures réalisables de détection et de surveillance du mouvement transfrontière d'espèces et de titres négociables appropriés, sous réserve de garanties permettant d'assurer une utilisation correcte des informations et sans entraver d'aucune façon la circulation des capitaux licites. Il peut être notamment fait obligation aux particuliers et aux entreprises de signaler les transferts transfrontières de quantités importantes d'espèces et de titres négociables appropriés.
3. Les États Parties envisagent de mettre en œuvre des mesures appropriées et réalisables pour exiger des institutions financières, y compris des sociétés de transfert de fonds :
  - a) Qu'elles consignent sur les formulaires et dans les messages concernant les transferts électroniques de fonds des informations exactes et utiles sur le donneur d'ordre;
  - b) Qu'elles conservent ces informations tout au long de la chaîne de

paiement; et

c) Qu'elles exercent une surveillance accrue sur les transferts de fonds non accompagnés d'informations complètes sur le donneur d'ordre.

4. Lorsqu'ils instituent un régime interne de réglementation et de contrôle en vertu du présent article, et sans préjudice de tout autre article de la présente Convention, les États Parties sont invités à s'inspirer des initiatives pertinentes prises par les organisations régionales, interrégionales et multilatérales pour lutter contre le blanchiment d'argent.

5. Les États Parties s'efforcent de développer et de promouvoir la coopération mondiale, régionale, sous-régionale et bilatérale entre les autorités judiciaires, les services de détection et de répression et les autorités de réglementation financière en vue de lutter contre le blanchiment d'argent.



## BIBLIOGRAPHIE

- Bell, R.E., 2002, «The Prosecution of Lawyers for Money Laundering», *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 6, No. 1, p. 17–26.
- Brown, Alastair, 1997, «Money Laundering: A European and U.K. Perspective», *J.I.B.L.*, Vol. 8, p. 307.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, 1997, *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace*.
- Conseil de l'Europe, Comité sur les problèmes criminels, Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux, *Synthèse des systèmes de lutte contre le blanchiment des capitaux dans 22 pays membres du Conseil de l'Europe (rapport horizontal), 1998–2001*.
- de Koker, Louis, 2002, «Money Laundering Control: The South African Model», *Journal of Money Laundering Control*, p. 166–81.
- FinCEN, 2002, *Use of Currency Transaction Reports, Report to the Congress submitted by the Financial Crimes Enforcement Network on behalf of the U.S. Department of the Treasury*.
- Gilmore, William C., 1999, *Dirty Money: The Evolution of Money-Laundering Counter-Measures*, 2<sup>e</sup> éd. (Strasbourg: Council of Europe Press).
- Groupe d'action financière (GAFI), 2001, *Examen des systèmes antiblanchiment du GAFI et des procédures d'évaluation mutuelle, 1992–99*.
- , 2002, *Révision des quarante Recommandations du GAFI, Document consultatif, 30 mai*.
- International Association of Insurance Supervisors (IAIS), 2003, *Insurance Core Principles and Methodology*, ICP 28.
- Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), 2002, *Objectifs et principes de la régulation financière*.
- Schott, Paul Allan, 2003, *Guide de référence sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme* (Washington, Banque mondiale et Fonds monétaire international).
- Sienczylo-Chlabicz, Joanna, and Wojciech Filipkowski, 2001, «The Polish Financial Intelligence Unit: A New Institution in the Polish Legal System», *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 5, No. 2, p. 150–57.
- Spreutels, Jean, et Claire Scohier, 1998, «La prévention du

156 BIBLIOGRAPHIE

*blanchiment de capitaux : évolutions récentes*», *Rev. Dr. ULB*, 1997-1, p. 165–87, disponible sur le site Web de la CRF belge à l'adresse <http://www.ctif-cfi.be/fr/index.htm>.

Stessens, Guy, 2000, *Money Laundering, A New International Law Enforcement Model* (Cambridge, Angleterre, Cambridge University Press).

Thony, Jean-François, 1996, «Processing Financial Information in Money Laundering Matters. The Financial Intelligence Units», *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (Bruxelles), p. 257.

van Duyne, Petrus C., Marcel Pheijffer, Hans G. Kuijl, Arthur Th.H. van Dijk, and Gerard J.C.M. Bakker, 2003, *Financial Investigation of Crime: A Tool of the Integral Law Enforcement Approach* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers).

Verhelst, Boudewijn, *Les cellules de renseignements financiers dans le contexte international*, Groupe Egmont.