

**LE GROUPE D'ACTION FINANCIERE (GAFI) ET  
LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**

**Jean SPREUTELS**

**Président de la Cellule de traitement des informations financières  
Président élu du GAFI IX (1997-1998)  
Maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles**

**XVIIIème Cours International de Haute Spécialisation  
pour les Forces de Police  
Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure  
Paris  
20 septembre 1996**

## A. HISTORIQUE

Après l'adoption de la Déclaration de principe du Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires, dite Déclaration de Bâle du 12 décembre 1988, qui vise la prévention de l'utilisation du secteur bancaire aux fins du blanchiment de capitaux, et celle de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Vienne, 20 décembre 1988), qui incrimine le blanchiment provenant du trafic de stupéfiants, les sept pays les plus industrialisés du monde<sup>1</sup> décidèrent de mettre en place un groupe d'action dont la préoccupation première serait le phénomène du blanchiment de l'argent sale.

C'est à l'occasion du sommet des sept pays les plus industrialisés, qui s'est tenu à Paris en juillet 1989, désormais connu sous le nom de "Sommet de l'Arche", qu'a été constitué le Groupe d'action financière (GAFI) ou Financial Action Task Force (FATF).

Cette initiative répondait aux inquiétudes des chefs d'Etat ou de gouvernement nées de la rapidité avec laquelle se développaient le trafic de stupéfiants et les opérations de blanchiment qui en découlent.

Le GAFI se vit assigner une triple tâche: analyser le phénomène du recyclage de l'argent sale, faire une évaluation des instruments internationaux et des programmes nationaux mis en oeuvre dans ce domaine et présenter des recommandations d'intervention.

Dans les mois qui suivirent sa constitution, huit Etats se joignirent au sept pays fondateurs<sup>2</sup>. La Commission des Communautés européennes participa également aux travaux. Le groupe de travail, comprenant pas moins de 130 experts, déposa son premier rapport en avril 1990. Celui-ci énonçait 40 recommandations.

Alors que la mission du GAFI aurait dû normalement prendre fin, les chefs d'Etat et de gouvernement décidèrent de la prolonger pour une durée d'un an. Dix membres supplémentaires vinrent élargir le groupe<sup>3</sup>. A l'issue de la deuxième année, la continuation des travaux fut décidée pour un terme supplémentaire de cinq ans. Ce délai a encore été prolongé jusqu'en 1998-99.

Le GAFI comprend aujourd'hui vingt huit membres (26 gouvernements et deux organisations régionales internationales)<sup>4</sup> qui représentent les centres financiers les plus importants de l'Europe, de l'Asie et de l'Amérique du Nord. En outre, les réunions du GAFI accueillent une très grande variété d'experts: des représentants des ministères des finances et des banques centrales ou d'autres autorités de surveillance du secteur financier, des experts juridiques et des magistrats ainsi que des membres des services opérationnels

---

<sup>1</sup> Les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et le Canada.

<sup>2</sup> L'Australie, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.

<sup>3</sup> Le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, la Turquie, Hong-Kong et le Conseil de coopération du Golfe.

<sup>4</sup> Les gouvernements déjà cités auxquels il faut ajouter ceux de l'Islande et de Singapour et les deux organisations régionales internationales déjà mentionnées, à savoir la Commission européenne et le Conseil de coopération du Golfe.

(police, douanes, unités spécialisées, ...). Cette approche multidisciplinaire est essentielle pour les travaux du GAFI et constitue une garantie indispensable à l'efficacité de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

L'action du GAFI a été confortée par d'autres initiatives internationales importantes, notamment la Directive n° 91/308 du Conseil des Communautés européennes du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990.

## **B. LES QUARANTE RECOMMANDATIONS**

La première action d'envergure du GAFI fut d'adopter quarante recommandations couvrant tous les aspects de la lutte contre le blanchiment, à savoir le système juridique et répressif, la réglementation du système financier et la coopération internationale. L'objectif est de pouvoir reconstituer la trace de l'argent sale dans le système financier, de saisir ces fonds et de les confisquer de façon à, d'une part, assainir le système financier et, d'autre part, priver les criminels du produit de leurs activités illicites.

Chacun des membres du GAFI a pris l'engagement politique ferme, au moins au niveau ministériel, de transposer les quarantes recommandations dans son droit interne. Toutefois, les recommandations constituent des principes d'action que les pays mettent en oeuvre en fonction de leurs spécificités et de leurs cadres constitutionnels, en leur laissant une certaine marge de souplesse.

Ces quarante recommandations, rédigées à l'origine en 1990, ont été révisées en 1996 pour prendre en compte l'expérience des six dernières années et refléter l'évolution du phénomène.

Sur le plan répressif, les recommandations invitent les membres à incriminer le blanchiment des fonds provenant du trafic de stupéfiants et à étendre cette incrimination au blanchiment de capitaux de toute infraction grave. Dans leur nouvelle formulation, les recommandations insistent sur l'extension de l'incrimination au blanchiment de capitaux issus d'infractions graves, chaque Etat devant déterminer quelles infractions graves doivent être considérées comme des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux. Elles leur demandent également de prendre des mesures effectives pour identifier, saisir et confisquer les biens blanchis. La responsabilité pénale des sociétés devrait pouvoir être mise en cause.

Sur le plan préventif, les recommandations préconisent que les institutions financières:

- identifient leurs clients. Les recommandations ont été modifiées de façon à y faire figurer des dispositions plus concrètes concernant l'identification des personnes morales;
- déclarent les transactions suspectes aux autorités compétentes. Le système de déclaration des transactions suspectes, autrefois volontaire, est désormais obligatoire;

- instaurent des programmes internes de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Dans leur nouvelle version, les recommandations insistent sur l'application identique de ces mesures aux institutions financières non bancaires (notamment les bureaux de change) ainsi que sur une application adaptée de ces mesures aux professions et aux entreprises non financières exerçant certaines activités financières.

Trois autres recommandations, la première sur le développement de technologies nouvelles qui risquent de favoriser l'anonymat des opérations, la deuxième sur les transports physiques transfrontaliers d'espèces et la troisième sur l'utilisation de sociétés-écrans, ont été insérées dans le corpus des quarante recommandations invitant les Etats à porter leur attention sur ces pratiques et à envisager éventuellement l'adoption de mesures supplémentaires à cet égard.

Enfin, sur le plan de la coopération internationale, le GAFI incite à l'échange des informations, notamment celles concernant les transactions suspectes, et à l'adoption de conventions multilatérales ou bilatérales pour faciliter l'entraide judiciaire, l'extradition et la confiscation. Il faut signaler que la recommandation invitant les autorités compétentes des différents pays à coopérer dans le cadre d'enquêtes a été complétée pour encourager les pays à recourir à la technique de la livraison surveillée des actifs connus ou présumés être le produit du crime.

Le GAFI ne s'est pas contenté d'élaborer les quarantes recommandations et de les adapter aux nouvelles tendances. Il a prolongé son existence pour vérifier l'adoption et l'application des mesures nécessaires par ses membres. Pour ce faire, le GAFI recourt à trois procédés:

- un exercice annuel d'auto-évaluation au moyen de questionnaires relatifs aux aspects financiers et juridiques;
- un exercice plus détaillé d'évaluation mutuelle dans le cadre duquel chaque membre fait l'objet d'un examen sur place. Le GAFI a entamé en 1995-96 la seconde série d'évaluation mutuelle. La deuxième évaluation mutuelle de la France a déjà été réalisée;
- des évaluations horizontales des mesures prises par les membres en vue de l'application de recommandations spécifiques. En 1995-96, le GAFI a commencé une étude sur les recommandations relatives à la confiscation des biens et aux mesures provisoires.

Tous les membres sauf un ont désormais promulgué des lois incriminant le blanchiment de capitaux issu du trafic de stupéfiants, tandis que dix-neuf pays ont adopté une définition du délit pénal qui couvre le blanchiment du produit, outre du trafic de stupéfiants, d'un large éventail d'activités criminelles. Tous les membres sauf un ont pris des dispositions juridiques permettant des enquêtes en coopération avec d'autres Etats. Le GAFI constate des avancées significatives dans la mise en place des instruments juridiques concernant l'entraide judiciaire en matière pénale, y compris en matière de saisie et de confiscation. La très grande majorité des membres est en totale conformité avec les obligations concernant

l'identification de la clientèle. Des progrès majeurs ont également été accomplis au niveau des mesures de vigilance et de prévention. Le GAFI observe encore une certaine résistance en ce qui concerne l'application des mesures anti-blanchiment au secteur financier non bancaire.

## **C. LES RELATIONS EXTERIEURES**

L'objectif ultime du GAFI consiste à faire prendre conscience à tous les pays possédant des centres financiers importants de la nécessité de lutter contre le blanchiment de capitaux et de les persuader d'adopter et de mettre en oeuvre ses recommandations.

A cette fin, le GAFI, d'une part, coopère et coordonne son action, dans toute la mesure du possible, avec l'ensemble des organisations internationales et régionales concernées par la lutte contre le blanchiment de capitaux. D'autre part, il développe des relations avec les pays non membres pour éviter notamment le déplacement du blanchiment de capitaux vers d'autres zones géographiques.

### **1. La coopération avec des organisations internationales et régionales**

Au cours de la première année d'existence du GAFI, seules trois organisations internationales ont assisté à ses réunions: le Fonds monétaire international (FMI), le Banque des règlements internationaux (BRI) et l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). En 1990-91, le GAFI a décidé que des organisations internationales compétentes pourraient être invitées à participer aux réunions du Groupe en tant qu'observateurs. Jusqu'à la réunion plénière de janvier-février 1996, la participation des organisations internationales en qualité d'observateurs était limitée à des points spécifiques de l'ordre du jour comme les relations extérieures. Désormais, il a été convenu que les organisations internationales participent en qualité d'observateurs au plus grand nombre de discussions possibles en sessions plénières. C'est ainsi qu'en 1995-96, ont participé aux réunions du GAFI des représentants du Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), du Conseil de l'Europe, du Secrétariat du Commonwealth, du Fonds monétaire international, de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD), d'Interpol, de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux, de la Division de la prévention du crime et de la justice pénale des Nations Unies, du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale des douanes.

Par ailleurs, pour coordonner les activités des organismes régionaux et internationaux préoccupés par le blanchiment de capitaux, le GAFI organise des réunions régulières des diverses organisations.

Enfin, le GAFI participe également à différentes réunions à l'initiative de ces organismes. C'est ainsi que des représentants du Groupe ont assisté, en 1995-96, à des réunions du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux, du groupe "Fonds

provenant d'activités criminelles" (FOPAC) d'Interpol et de l'Organisation mondiale des douanes.

## **2. Les relations avec les pays non membres**

De nombreux pays et organisations non membres ont accepté les recommandations du GAFI et consentent des efforts pour les mettre en oeuvre. Le GAFI a mis au point une méthodologie des évaluations mutuelles qui pourrait s'appliquer à des pays non membres. Le Groupe devrait être prêt à valider les processus d'évaluation par d'autres organismes internationaux pour autant qu'ils répondent à certains critères convenus. L'une des conditions est notamment que les membres du GAFI participent à tous les organismes internationaux ou régionaux qui sont susceptibles de réaliser une évaluation sur la lutte contre le blanchiment.

Si cela s'avère nécessaire, le GAFI peut également apporter une formation et fournir une assistance technique régulière dans le but de promouvoir les recommandations. Ainsi dans la région des Caraïbes, le GAFI continue de fournir au GAFIC tout l'appui nécessaire plutôt que de lancer de nouvelles initiatives. En tout état de cause, la démarche doit être souple et s'adapter à la situation de la région ou des pays concernés.

Le GAFI ne peut pas couvrir en même temps tous les pays qui représentent un intérêt; il a dû fixer des priorités dans la mise en oeuvre de ses initiatives en matière de relations extérieures. Il a décidé d'accorder la priorité à sa stratégie de contact avec les pays d'Asie, d'Europe orientale et des Caraïbes.

Outre l'organisation de symposiums passant en revue les progrès réalisés dans l'adoption de législations anti-blanchiment, l'étape la plus significative consiste dans la réalisation d'un consensus en faveur de la création d'un Groupe de direction Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux.

A l'intention des pays de la zone de Coopération économique de la mer Noire<sup>5</sup>, le GAFI a organisé un séminaire sur le blanchiment de capitaux. Les pays de cette zone qui ne sont pas membres du GAFI ont convenu d'envisager l'adoption et l'application des recommandations du GAFI.

Enfin, on ne peut manquer de signaler la condamnation des Seychelles par le GAFI. Le 27 novembre 1995, les Seychelles ont adopté la loi de développement économique. Certaines dispositions de ce texte en matière d'immunité risquaient de toute évidence d'attirer l'attention des entreprises criminelles internationales qui viendraient chercher refuge aux Seychelles et y mettre à l'abri leurs richesses acquises de façon illicite contre les poursuites des autorités judiciaires. En conséquence, le 1er février 1996, conformément à la recommandation 21, et à la suite d'initiatives diplomatiques, le GAFI a décidé de publier un communiqué de presse condamnant l'adoption de cette loi et appelant ses membres comme les autres gouvernements à exercer toutes les pressions possibles sur le gouvernement des

---

<sup>5</sup> Albanie, Arménie, Azebaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Moldova, Fédération de Russie, Roumanie, Turquie et Ukraine.

Seychelles, afin qu'il abroge les dispositions susmentionnées de la loi de développement économique. A la suite de ce communiqué de presse, le GAFI et le gouvernement des Seychelles ont entamé un dialogue afin de trouver des moyens de mettre en oeuvre une loi significative sur la lutte contre le blanchiment de capitaux de nature à éliminer les effets pratiques des dispositions de la loi de développement économique en matière d'immunité. Cet exemple montre le pouvoir de pression et de dissuasion dont dispose, dans une certaine mesure, le GAFI.

#### **4. LES TYPOLOGIES DES TECHNIQUES DE BLANCHIMENT**

Le GAFI tente également de suivre les évolutions des techniques de blanchiment pour cibler les nouvelles menaces et élaborer des contre-mesures efficaces. Les experts du GAFI ont mis en commun les informations dont ils disposent sur les procédés de blanchiment les plus courants dans les pays ou régions tant membres que non membres. A cet égard, les opérations auxquelles donnent lieu les fonds illicites provenant de l'ex-Union soviétique et de l'ex-bloc de l'Est ont fait l'objet d'une attention particulière.

La dernière réunion du groupe d'experts sur les typologies a eu lieu, sous ma présidence, en novembre 1995.

Premièrement, il faut reconnaître qu'il est quasi impossible de déterminer l'importance du phénomène du blanchiment des capitaux. La grande majorité des Etats membres ne disposent pas de données suffisantes pour étayer des estimations crédibles. Néanmoins le GAFI invite les Etats membres à poursuivre des tentatives dans ce sens<sup>6</sup>.

Pour ce qui est des principales sources de revenus illicites, le trafic de stupéfiants reste la source la plus fréquemment mentionnée. Vient ensuite la criminalité financière. La criminalité organisée continue d'être à l'origine d'une importante proportion d'argent sale circulant dans les circuits financiers.

En ce qui concerne l'utilisation du système financier, les banques demeurent un mécanisme important pour l'écoulement des revenus de la criminalité notamment grâce à l'utilisation de comptes au nom de personnes opérant pour d'autres bénéficiaires ou encore au nom de sociétés écrans. Les transferts électroniques restent un instrument essentiel à toutes les étapes du processus de blanchiment. Les "cyberpaiements" constituent une menace potentielle de taille dans la mesure où ils permettent de réaliser d'importantes transactions de façon anonyme et parfois entièrement en dehors du système bancaire.

Les institutions financières non bancaires et les entreprises non financières sont encore des moyens commodes d'introduire des revenus obtenus de façon illégale dans les circuits

---

<sup>6</sup>M. Quirk, dans un document de travail du FMI, cite intuitivement le chiffre de 500 milliards de dollars, soit 2% du PIB mondial. Cfr P.J. QUIRK, *Macroeconomic Implications of Money Laundering*, FMI, avril 1996.

financiers normaux. A cet égard, les bureaux de change représentent un risque toujours plus important dans le domaine du blanchiment.

On constate aussi une augmentation du nombre de membres des professions juridiques, de comptables, de conseillers financiers et d'administrateurs de biens, dont les services sont utilisés pour faciliter l'écoulement des fonds provenant d'activités criminelles.

Un important volume des gains provenant d'activités illicites sont également investis dans l'immobilier.

Plus étonnant, la contrebande, l'une des techniques les plus anciennes de blanchiment des capitaux, semble connaître un regain d'intérêt. La contrebande peut se faire en transportant matériellement les espèces ou les instruments monétaires, ou en cachant les espèces dans des expéditions de marchandises destinées à l'étranger.

Par ailleurs, on a constaté que le secteur des casinos restait particulièrement propice au blanchiment de capitaux. Les casinos conciliants ne peuvent qu'attirer les blanchisseurs de capitaux car ils offrent souvent les mêmes services que les banques, y compris des possibilités de crédit, des facilités de change et des services de transfert de fonds.

Le secteur de l'assurance ou de la réassurance est aussi touché, notamment en raison de l'utilisation de contrats d'assurances à prime unique.

Les marchés de valeurs mobilières peuvent également être très propices à l'infiltration par les blanchisseurs. Ces marchés sont très liquides. Les achats et les ventes peuvent être réalisées en un temps très bref. Les courtiers en valeurs mobilières pourraient être incités, en raison de la forte compétitivité, à ne pas trop se préoccuper de l'origine des fonds de leurs clients.

Il a déjà été souligné plus haut que ces constats avaient amené le GAFI à procéder à la révision de certaines recommandations pour les adapter aux évolutions des techniques de blanchiment. Désormais les recommandations applicables au secteur financier doivent aussi couvrir des entreprises ou des professions non financières proposant des services financiers.

Les Etats membres ont aussi réagi en adoptant un certain nombre de contre-mesures. La plupart ont étendu le délit de blanchiment à des infractions autres que celles liées à la drogue. Un certain nombre a étendu la portée des mesures à de nouvelles institutions financières voire à des professions non financières susceptibles néanmoins d'être utilisées à des fins de blanchiment.

En ce qui concerne les pays non membres du GAFI les informations typologiques disponibles sont très rares sauf en ce qui concerne l'ex-Union soviétique et l'ex-bloc de l'Est. Ainsi les experts ont pu rassembler des éléments d'information convaincants montrant que le crime organisé dans ces régions était impliqué dans plus ou moins tous les types d'activités criminelles. Les groupes criminels russes se montrent extrêmement organisés avec un réseau de contacts internationaux s'étendant dans les organisations criminelles internationales. Les techniques de blanchiment détectées sont l'ouverture de comptes dans

des institutions financières où d'importantes sommes sont déposées pour être ensuite transférées à l'étranger et l'établissement de sociétés écrans dans les pays membres du GAFI. Le plus souvent les fonds sont ensuite rapatriés en Russie.

## CONCLUSION

Si des progrès considérables ont déjà été accomplis, l'action du GAFI dans la lutte contre le blanchiment de capitaux doit se poursuivre.

L'analyse typologique met en lumière le risque engendré par les failles, tant en ce qui concerne le type d'opération ou le type d'institution utilisés qu'en ce qui concerne la faiblesse réglementaire de certains Etats, d'un système de lutte contre le blanchiment de capitaux et la nécessité de parvenir à une mise en oeuvre complète des quarante recommandations non seulement au sein des pays membres du GAFI mais aussi auprès des pays non membres.

D'autre part, le caractère transnational de ce type de criminalité exige une approche internationale du phénomène qui suppose une coopération de tous les Etats et une collaboration entre toutes les organisations internationales et régionales concernées.

C'est pourquoi le GAFI s'est donnée les priorités suivantes pour la session qui a commencé le 1er juillet 1996 sous la présidence de l'Italie: renforcer sa coopération avec le secteur des services financiers, faire face aux éventuelles menaces de blanchiment de capitaux que font peser les nouvelles technologies de paiement et développer la dynamique des efforts anti-blanchiment de capitaux à l'échelle mondiale en coopération avec d'autres organismes internationaux.

Le blanchiment des capitaux d'origine criminelle demeure un phénomène particulièrement inquiétant qui risque, à terme, de déstabiliser l'économie mondiale. La vigilance de tous ceux que concerne le système de lutte mis en place est donc plus que jamais nécessaire.