

***L'Initiative nationale contre le  
blanchiment d'argent :  
évaluation à la fin de la  
troisième année  
ANNEXES***

3 février 2003



Les présentes « annexes » ont été préparées dans le cadre de l'évaluation de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent effectuée à la fin de la troisième année par About Business Crime Solutions Inc., Toronto (Ontario), (416) 466-7591.

# *Table des matières*

	<b>PAGE</b>
<b>1.0 Approche de l'évaluation</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Conception</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Sources des données et méthodologie</b>	<b>5</b>
<b>2.0 Modèle de logique d'évaluation</b>	<b>8</b>
<b>3.0 Évaluation de l'activité des partenaires</b>	<b>9</b>
<b>4.0 Modèle de processus administratif du CANAFE</b>	<b>19</b>
<b>5.0 Évaluation des recommandations du GAFI</b>	<b>20</b>
<b>6.0 Revue de presse</b>	<b>28</b>
<b>6.1 Communiqués</b>	<b>28</b>
<b>6.2 Articles généraux dans les médias</b>	<b>28</b>
<b>6.3 Sources</b>	<b>31</b>
<b>7.0 Analyse documentaire</b>	<b>32</b>
<b>Régime de déclaration des opérations et unités du renseignement financier</b>	
<b>7.1 Introduction</b>	<b>32</b>
<b>7.2 Aperçu conceptuel</b>	<b>33</b>
<b>7.3 Constatations générales de l'évaluation</b>	<b>37</b>
<b>7.4 Évaluation de quatre pays</b>	<b>46</b>
<b>8.0 Liste des participants</b>	<b>63</b>
<b>9.0 Sources de l'analyse documentaire</b>	<b>65</b>
<b>10.0 Guides d'entrevue</b>	<b>67</b>



# 1.0 Approche de l'évaluation

## 1.1 CONCEPTION

Une évaluation de type diagnostique a été menée à la fin de la troisième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent. Nous avons auparavant élaboré un modèle de logique pour le cadre d'évaluation et des indicateurs de rendement précis. Ces éléments ont été utilisés pour orienter le processus d'évaluation et pour mesurer de façon objective le niveau d'efficacité de l'Initiative en vue de l'atteinte de ses buts et objectifs, de même que la mise en œuvre prévue des sept *activités* énoncées dans le modèle de logique, notamment : (1) mise en œuvre des engagements nationaux et internationaux; (2) liaison, coopération et sensibilisation; (3) mise en valeur et suivi de la conformité; (4) analyse; (5) déclaration; (6) enquête; et (7) arbitrage et sanction.

Ces mesures du rendement indiquaient les progrès à réaliser au chapitre de la gestion et de l'exécution de cette Initiative, entre autres examiner les intrants ou toutes les activités<sup>1</sup> qui définissent l'Initiative au chapitre de *ce qui a été fait et sa justification*, et les *ressources qui lui ont été consacrées*, et les extrants (mesures du rendement), qui portaient sur l'efficacité du programme, c'est-à-dire *ce qui a été fait jusqu'à présent*. En d'autres termes, ces mesures répondaient aux questions d'évaluation applicables et pertinentes énoncées dans le cadre d'évaluation, ainsi qu'à certaines autres questions qui ont été formulées par l'équipe d'évaluation.

L'évaluation avait une grande portée, et elle traitait de toutes les *activités* pertinentes de l'Initiative, en plus d'*insister* sur les sources d'information suivantes :

- des représentants des sept partenaires de l'Initiative;
- des experts<sup>2</sup>;
- des intervenants<sup>3</sup>;
- les entités déclarantes<sup>4</sup>;
- les médias;
- des documents de recherche universitaire;
- des documents gouvernementaux pertinents.

Elle se fondait sur :

- un examen des documents et des rapports fournis par les partenaires de l'Initiative;
- la rétroaction directe des représentants des partenaires au sujet des demandes de renseignements;
- l'examen effectué par les médias;

---

<sup>1</sup> **Activités** : sept activités principales susmentionnées qui avaient pour but de contribuer à l'atteinte des objectifs.

<sup>2</sup> **Experts** : personnes possédant l'expertise du blanchiment d'argent, du crime organisé ou des enjeux du secteur financier.

<sup>3</sup> **Intervenants** : personnes qui ne sont pas des représentants des partenaires et dont les points de vue permettraient de mieux comprendre l'Initiative et d'en préciser les répercussions sur divers secteurs.

<sup>4</sup> **Entités déclarantes** : échantillon de secteurs servant à déterminer leur perception de l'Initiative, de son mode de mise en œuvre, de la conformité et des répercussions anticipées à court et à long termes.

- l'examen de documents de recherche universitaire;
- des entrevues et des guides de discussion de groupe;
- l'examen des mécanismes utilisés pour traiter les déclarations du CANAFE (p. ex. les méthodes de la GRC et de l'ADRC – Impôt, de même que celles du CANAFE).

Pour évaluer et bonifier l'Initiative, il fallait comprendre dans quelle mesure elle tendait à atteindre ses objectifs de manière à apporter les modifications nécessaires aux activités de programme et au processus de mise en œuvre. Par conséquent, les questions de l'évaluation portaient plus précisément sur l'examen de quatre aspects du processus de mise en œuvre étudiés jusqu'à présent : (a) le rôle respectif de chaque partenaire de l'Initiative; (b) la *mesure* dans laquelle ce rôle a été *mis en oeuvre*; (c) les rapports de travail entre les sept *partenaires*; et (d) les enjeux concernant la mise en œuvre des *engagements* nationaux et internationaux du Canada. Nous avons établi des enjeux précis et des questions d'évaluation, notamment :

### **Enjeux :**

- Les niveaux de ressources affectées à l'Initiative sont-ils suffisants?
- L'Initiative est-elle structurée de manière à favoriser l'atteinte de ses objectifs?
- L'Initiative a-t-elle contribué à améliorer la compréhension du blanchiment d'argent et a-t-elle amélioré la réaction à ce fléau dans le cadre d'une analyse stratégique?
- L'Initiative a-t-elle contribué à améliorer la liaison et la coopération nationale et internationale en ce qui touche le blanchiment d'argent?
- L'Initiative a-t-elle permis au Canada de respecter ses engagements nationaux et internationaux en matière de lutte contre le blanchiment d'argent?
- L'Initiative a-t-elle permis de mieux sensibiliser le public au blanchiment d'argent et d'obtenir son appui à l'égard de ses efforts pour lutter contre ce fléau?
- Les efforts visant à mettre en valeur la conformité aux dispositions de la LRPC et à en effectuer le suivi ont-ils contribué à accroître la conformité à la loi et à améliorer les données aux fins d'analyse?

### **Questions :**

#### **A. Mise en œuvre :**

1. Avez-vous reçu les ressources qui vous ont été attribuées dans le cadre de l'Initiative? Quand avez-vous reçu ces ressources et ont-elles été affectées correctement (c'est-à-dire utilisées comme prévu pour l'Initiative ou à d'autres fins)?
2. Dans quelle mesure les ressources affectées à votre ministère ou organisme en vertu de l'Initiative sont-elles en place?
3. Dans quelle mesure les activités et résultats prévus et pertinents précisés dans le modèle de logique de l'Initiative ont-ils été mis en œuvre ou atteints jusqu'à présent par votre ministère ou organisme?

4. Pendant la phase de mise en œuvre, votre ministère, organisme ou service a-t-il éprouvé des problèmes ou a-t-il profité de débouchés imprévus? Dans l'affirmative, quelle en était la nature et comment ont-ils influé sur la mise en oeuvre? Par exemple, les problèmes de dotation de postes attribués en vertu de l'Initiative (c'est-à-dire les connaissances, la formation, les niveaux de compétences).
5. Avez-vous mis en place des pratiques ou des mécanismes afin de surveiller l'efficacité et les répercussions des activités de votre ministère, organisme ou service en vertu de l'Initiative? Quel critère utilisez-vous pour déterminer l'efficacité (p. ex. pour le rôle et le déploiement des ressources)?

**B. Rôle :**

1. À votre avis, quel est le rôle de votre ministère, organisme ou service dans le cadre de l'Initiative?
2. De quelle façon ce rôle a-t-il évolué jusqu'à présent?
3. Si ce rôle a évolué, veuillez préciser de quelle façon et en indiquer les motifs. Par exemple, modification de la charge de travail et(ou) des priorités.
4. Des indices vous permettent-ils de croire que ce rôle a contribué à l'atteinte des objectifs de l'Initiative jusqu'à présent?

**C. Partenariat :**

1. Veuillez décrire vos rapports de travail actuels avec les autres partenaires de l'Initiative, d'après l'évolution de l'Initiative jusqu'à présent (p. ex. le partage de l'information; l'information est-elle réputée utile? Sert-elle à votre ministère? Satisfaction globale).
2. Existe-t-il des indices de l'effet de ces partenariats sur vos efforts en vue d'atteindre les objectifs de l'Initiative, et plus particulièrement ceux de votre ministère?
3. Comment qualifieriez-vous la coordination et la coopération dans le cadre de l'Initiative jusqu'à présent?
4. Les méthodes et les résultats étaient-ils convenables et conviendrait-il de maintenir le cap ou d'apporter des rajustements? Si des rajustements s'imposent, sur quel renseignement ou preuve vous fondez-vous?
5. Existe-t-il des indices des effets de ces changements ou de l'absence de changement au chapitre de la coordination et de la coopération sur l'atteinte des objectifs de l'Initiative?
6. Possédez-vous des preuves de double emploi ou de chevauchement, ou de complémentarité des fonctions entre les partenaires?
7. Avez-vous noté une intensification de la collaboration entre les partenaires à la suite de l'exécution de l'Initiative?
8. Serait-il possible d'intensifier la collaboration avec votre ministère ou organisme, et avec les autres partenaires (par exemple, aux fins de l'échange d'information, de coentreprises, de la planification, de la conception des programmes, de la prise de décision)? Dans l'affirmative, comment pourrait-on améliorer la collaboration?
9. Est-il possible d'accroître la coordination et la coopération au sein du comité directeur de l'Initiative ou d'autres comités issus de l'Initiative?
10. En votre qualité de partenaire, quels types de risques pourraient vous empêcher d'atteindre les objectifs de l'Initiative? De quelle façon ces risques sont-ils gérés? Par exemple, les

préoccupations concernant la protection des renseignements personnels, la réaction du public et la non-conformité de l'industrie.

11. Ces risques influent-ils sur d'autres partenaires? Dans l'affirmative, comment pourrait-on mettre au point une solution commune?

**D. Engagements :**

1. L'Initiative a-t-elle permis d'améliorer la coopération à l'échelle nationale et internationale jusqu'à maintenant? Dans l'affirmative, de quelle manière?

**Veillez vous rendre à la section 9.0 de l'annexe pour consulter les guides d'entrevue et de discussion de groupe portant sur les partenaires de l'Initiative, les experts, les intervenants, les entités déclarantes et les groupes de discussion avec les partenaires et le personnel du CANAFE.**

## 1.2 Sources des données et méthodologie

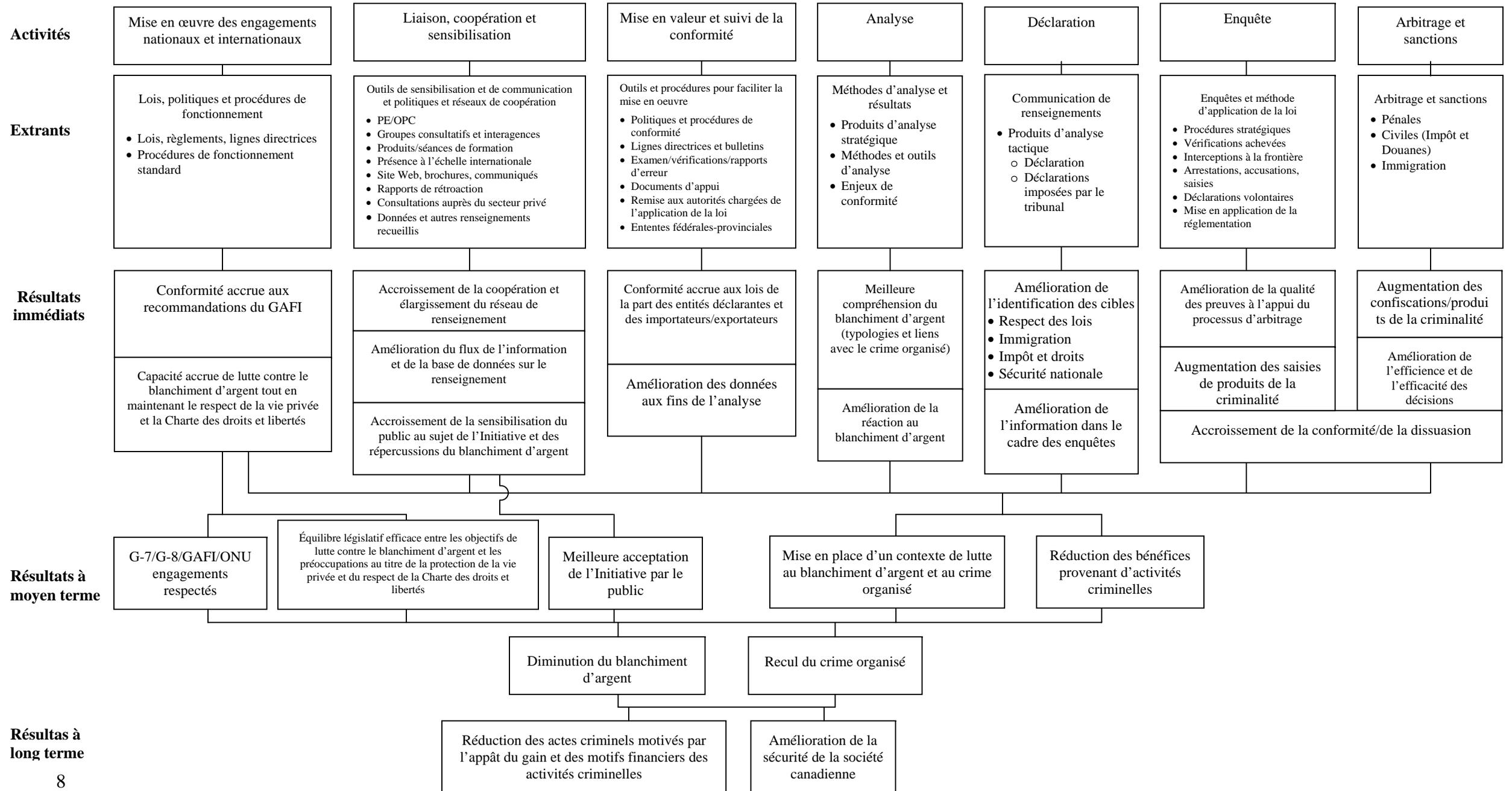
L'évaluation renfermait les sources de données et approches suivantes :

SOURCES DES DONNÉES	MÉTHODOLOGIE
<p>1. Échanges avec des représentants des sept organismes et ministères partenaires de l'Initiative au sujet des enjeux suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ fonctionnement du programme (p. ex. clarté et application des objectifs et buts du programme, objectifs de l'Initiative; atteinte des objectifs fixés; et coordination efficace des activités multiples dans le cadre de l'Initiative);</li> <li>➤ acquisition et maintien en poste des ressources essentielles, notamment le personnel prenant part à l'Initiative et leur évaluation de l'Initiative (les résultats escomptés qui détermineront l'efficacité et la mise au point de la coopération entre les ministères et organismes, et les partenariats);</li> <li>➤ perceptions au sujet de la capacité de l'Initiative de s'adapter au contexte et à ses propres exigences internes (p. ex. sensibilisation du public, conformité à la législation, politiques et procédures de fonctionnement, documents préparés, engagements internationaux).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ échanges périodiques avec les responsables du projet et le Comité directeur au sujet du processus d'évaluation et des diverses activités dans le cadre de l'Initiative.</li> <li>➤ consultation (p. ex. entrevues, discussions de groupe, courriels) des représentants des partenaires de l'Initiative (N = 54). Un guide d'entrevue et deux guides de discussion de groupe ont été préparés et distribués avant le projet aux fins d'examen. Chaque entrevue a duré approximativement une heure et a été menée en personne ou au téléphone. Deux discussions de groupe ont duré chacune près de deux heures, l'une avec les représentants des groupes partenaires et l'autre avec le personnel du CANAFE.</li> </ul> <p>En outre, deux réunions ont eu lieu avec le personnel de la GRC et du CANAFE pour déterminer leur compréhension de leur processus respectif de déclaration.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ analyse documentaire des principales déclarations et autres documents se rapportant précisément aux travaux effectués dans le cadre de l'Initiative, dans le but de confirmer le contexte dans lequel l'Initiative a été mise au point et le fondement des activités ministérielles et des résultats proposés. En outre, les documents opérationnels ont donné un indice de la progression de la mise en œuvre, plus particulièrement en ce qui touche la pertinence et l'efficacité.</li> </ul> <p>L'analyse documentaire a également permis d'étudier les principaux documents préparés, y compris des produits d'analyse stratégique mis au point par les partenaires de l'Initiative et d'autres intervenants, dont des typologies et des commentaires et évaluations internationales du régime canadien (p. ex. GAFI, rapports de la CICAD).</p>
<p>2. <i>Entrevues</i> : (a) de personnes possédant l'expertise des questions relatives au blanchiment d'argent, du crime organisé ou du secteur financier; (b) d'intervenants de l'extérieur dont le point de vue est nécessaire pour bien comprendre la mise en œuvre et les répercussions de l'Initiative sur divers secteurs; (c) d'un échantillon d'entités déclarantes pour vérifier leur perception de l'Initiative, de son processus de mise en œuvre, de la conformité et des répercussions prévues qu'elles envisagent à court et à long termes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ entrevues auprès d'experts, d'intervenants et de représentants d'entités déclarantes (N= 20 ). Chaque entrevue a duré environ une heure et a été effectuée en personne ou au téléphone. Un guide d'entrevue détaillé a été préparé pour chaque groupe et il a été distribué avant le projet aux fins d'examen.</li> </ul>

<b>SOURCES DES DONNÉES</b>	<b>MÉTHODOLOGIE</b>
<p>3. <i>Analyse documentaire</i> (voir la section 7.0 de l'annexe) des ouvrages imprimés et électroniques au sujet des régimes de déclaration des opérations et des unités de renseignement financier (URF). Nous avons mis l'accent sur l'analyse documentaire qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ offre un aperçu conceptuel des régimes de déclaration et des URF;</li> <li>➤ évalue l'efficacité des régimes de déclaration et des URF;</li> <li>➤ documente et examine les enjeux de protection de la vie privée se rapportant à l'élaboration et à la mise en œuvre des régimes de déclaration;</li> <li>➤ documente et examine la mesure dans laquelle les régimes de déclaration obligent les avocats à déclarer des opérations en espèces et des opérations douteuses.</li> </ul>	<p>L'analyse documentaire a permis de déterminer et de résumer des livres de nature fondamentale, des documents, des rapports et des articles de recherche universitaire qui documentent la conception et les constatations de l'évaluation des politiques et programmes d'application des lois visant à lutter contre le crime organisé au Canada et dans d'autres pays.</p> <p>La première étape du processus de recherche englobait une recherche approfondie dans les bases de données bibliographiques et sur l'Internet. Les bases de données bibliographiques à consulter comprenaient celles se rapportant précisément à la justice pénale, à la criminologie et au crime organisé en particulier, notamment Criminal Justice Abstracts, la base de données du National Criminal Justice Reference Service (<a href="http://www.ncjrs.org">www.ncjrs.org</a>) et la base de données Organized Crime Bibliographic du Nathanson Centre (<a href="http://www.yorku.ca/nathanson">www.yorku.ca/nathanson</a>).</p> <p>En outre, des bases de données bibliographiques socio-scientifiques générales – de même que des bases de métadonnées – ont fait l'objet de recherche pour trouver des documents pertinents. Ces bases, qui étaient accessibles en passant par la Ryerson University et la University of Toronto, comprenaient Academic Search Elite, Social Sciences Index, Proquest Research Library, Canadian Periodical Index, et Lexis/Nexis Academic.</p> <p>Outre les recherches effectuées dans les bases de données bibliographiques, on a procédé à des recherches sur Internet, notamment par mot clé à l'aide de moteurs de métarecherche comme Google, alltheweb.com, yahoo.com. On a également exécuté des recherches sur des sites Web se rapportant spécifiquement à la présente étude, notamment ceux qui se rapportent à des organismes d'application de la loi et d'autres organismes chargés de la justice pénale, des facultés d'université et les sites d'organismes des secteurs public et privé qui ont (peut-être) effectué des évaluations pertinentes.</p>

SOURCES DES DONNÉES	MÉTHODOLOGIE
<p data-bbox="310 268 634 296">4. Recherche dans les médias</p> <p data-bbox="310 331 769 422">Sites gouvernementaux – la section 6.3 de l’annexe renferme une liste des divers sites visités.</p> <p data-bbox="310 457 841 667">Recherche dans des communiqués au sujet de l’Initiative pour chacun des sept partenaires (Justice Canada, CANAFE, ADRC, ministère des Finances, GRC, Solliciteur général, et Citoyenneté et Immigration). Les communiqués ont été recueillis au moyen d’une recherche sur le site Web de chaque partenaire.</p> <p data-bbox="310 703 829 877">Recherche auprès de la presse et des médias électroniques canadiens pour trouver des articles se rapportant spécifiquement à l’Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d’argent, de même que des articles généraux au sujet du blanchiment d’argent.</p> <p data-bbox="310 913 808 1003">Recherches dans les médias – la section 6.3 de l’annexe renferme une liste des divers sites consultés.</p>	<p data-bbox="868 331 1377 667"><u>Sources gouvernementales</u> – La recherche dans les médias portait plus particulièrement sur les communiqués se rapportant spécifiquement à l’Initiative. Les communiqués ont été triés en fonction de cinq périodes différentes (janvier - 29 juin 2000; 29 juin – 31 décembre 2000; janvier – 31 décembre 2001; janvier – 30 juin 2002; juillet – 30 novembre 2002). Ces périodes ont été choisies parce que les activités propres à l’Initiative ont été exécutées dans ces intervalles.</p> <p data-bbox="868 703 1404 913"><u>Médias</u> – La presse et les médias électroniques canadiens ont été consultés à l’aide de diverses expressions de recherche (« FINTRAC » (CANAFE), « Money Laundering » (blanchiment d’argent), « Money Laundering Initiative » (Initiative de lutte contre le blanchiment d’argent)).</p> <p data-bbox="868 949 1404 1339">La recherche initiale dans la base de données de nouvelles Lexis/Nexis à l’aide de l’expression clé « money laundering », a produit plus de 1000 résultats pour la période comprise entre janvier 2000 et le 30 novembre 2002. L’utilisation de l’expression « Money Laundering Initiative » a produit 289 résultats au cours de la période précitée. Ces articles ont ensuite été examinés pour déterminer le contenu applicable. Les résultats, de même que ceux qui ont été obtenus auprès d’autres portails canadiens de nouvelles en direct, ont ensuite été examinés en profondeur, puis classés.</p> <p data-bbox="868 1375 1404 1900">Les résultats de la recherche ont été triés selon les cinq périodes susmentionnées et ils renferment des articles de nature générale au sujet du blanchiment d’argent au Canada, ou des articles qui traitaient spécifiquement des lois canadiennes de lutte contre le blanchiment d’argent. À l’aide de ces deux expressions clés, les articles sont évalués et classés comme étant favorables, neutres ou critiques. S’ils sont favorables, une justification est fournie (p. ex. la loi est requise, le blanchiment d’argent menace l’économie et la sécurité publique, les attentes internationales, le contrôle des terroristes). S’ils sont jugés critiques, les motifs sont cernés (p. ex. menace pour les libertés civiles, préoccupations au sujet de la protection de la vie privée, rejet et contestation de la part des avocats, obstruction et contrôle de la part du gouvernement).</p>

## 2.0 Modèle de logique d'évaluation





---

<sup>6</sup> Rencontre avec les hauts fonctionnaires et(ou) exposé à des conférences annuelles et à des colloques de formation pour 13 des 15 secteurs d'entités déclarantes déterminés jusqu'à présent.

## Évolution de l'activité des partenaires

Activités	RÉSULTATS	Finances	Sol. gén.	CANAFE	GRC	ADRC (I) et (D)	CIC	Justice
<b>Mise en valeur et suivi de la mise en œuvre</b>	<p><b>Outils et procédures visant à faciliter la mise en œuvre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Politiques et procédures de conformité</li> <li>- Lignes directrices</li> <li>- Documents d'appui remis aux entités déclarantes</li> <li>- Bulletins</li> <li>- Matériel</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formation du personnel</li> <li>- Ententes avec d'autres organismes de réglementation (féd.-prov.)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapports d'examen/ de vérification/d'erreur</li> <li>- Transmission aux organismes d'application de la loi pour non-conformité</li> <li>- Espèces/effets saisis et retournés</li> <li>- Amendes imposées pour effets/espèces saisis et retournés</li> </ul>			<p>Achevé/en cours Achevé/en cours Achevé/en cours</p> <p>Achevé/en cours Technologie/logiciels fonctionnels</p> <p>Terminé Aucun jusqu'à la discussion sur le projet de loi C-17, avec 54 + 2 organismes autoréglés Aucun/en cours Aucun jusqu'à présent</p> <p>S.O. S.O.</p>		<p>I – S.O. pour tout ce qui suit D – Achevé/en cours D – Achevé/en cours D – Terminé pour le grand public, courtiers, oui D – Achevé/en cours D – Chiens (2 entraînés), tout le matériel acheté D – Terminé S.O.</p> <p>S.O. S.O.</p> <p>D – Aucune jusqu'à présent D – Aucune jusqu'à présent</p>		
<b>Analyse</b>	<p><b>Méthodes d'analyse et résultats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documents de travail et documents officiels sur le blanchiment d'argent et les typologies</li> <li>- Méthodes et outils d'analyse</li> <li>- Questions de conformité (entités déclarantes – ED)</li> </ul>	<p>4</p> <p>S.O. S.O.</p>		<p>Participation aux exercices de typologie du GAFI et de l'APG</p> <p>En vigueur / en cours &gt; 90 suivis auprès d'ED, effectués à la main, outils électroniques en voie d'élaboration</p>	<p>1</p> <p>S.O. S.O.</p>	<p>I – 1, + de nombreux documents sur les entités étrangères, des banques, des sociétés de fiducie et des entreprises S.O. S.O.</p>	<p>Aucun</p> <p>S.O. S.O.</p>	<p>S.O.</p> <p>S.O. S.O.</p>
<b>Déclaration</b>	<p><b>Information sur la déclaration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Produits d'analyse tactique <ul style="list-style-type: none"> <li>o Renseignements divulgués à des organismes d'application de la loi, à l'ADRC – I, à la CIC, au SCRS, à des homologues étrangers</li> <li>o Divulgateur de renseignements de production imposée par le tribunal (S.60; SCRS S60.1)</li> </ul> </li> <li>- Rétroaction concernant les renseignements divulgués au CANAFE <ul style="list-style-type: none"> <li>o Utilité des renseignements reçus</li> <li>o Exhaustivité des renseignements reçus</li> <li>o Opportunité des renseignements reçus</li> </ul> </li> </ul>			<p>50</p> <p>Aucun reçu</p> <p>Aucun sous forme officielle, renseignements officieux reçus</p>	<p>41 reçus<sup>7</sup></p> <p>1 en cours</p> <p>Officieux</p>	<p>I – 2 reçus, transmis par la GRC, 1 CANAFE</p> <p>I – Aucune; D – S.O.</p> <p>I – Officieux, D – S.O.</p>	<p>Aucune jusqu'à présent</p> <p>Aucune jusqu'à présent</p> <p>Aucune déclaration effectuée</p>	<p>S.O.</p> <p>1 en cours</p> <p>S.O.</p>

<sup>7</sup> **Déclaration** : 28 mars au 10 décembre 2002 inclusivement

## Évolution de l'activité des partenaires

Activités	RÉSULTATS	Finances	Sol. gén.	CANAFE	GRC	ADRC (I) et (D)	CIC	Justice
<b>Enquêtes : Déclaration</b>	<p><b><u>Procédures d'enquête et d'application de la loi</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procédures stratégiques traitant de l'examen des renseignements déclarés au CANAFE</li> <li>- Amorce d'enquêtes/ de vérifications</li> <li>- Affaires classées /vérifications terminées</li> <li>- Interceptions à la frontière</li> <li>- Arrestations, accusations, saisies</li> <li>- Déclarations volontaires</li> <li>- La GRC, l'ADRC et la CIC formulent des recommandations pour obtenir des mises en accusation et des jugements administratifs</li> </ul>				<p>Procédures en vigueur; la récupération des données et la technologie posent problème<sup>8</sup>, non efficaces</p> <p>41 enquêtes 8/41 affaires classées Aucune jusqu'à présent Aucune jusqu'à présent 2 Aucune jusqu'à présent</p>	<p>D – S.O. pour tous I – En place</p> <p>I - Aucune jusqu'à présent I - Aucune jusqu'à présent I - Aucune jusqu'à présent I - Aucune jusqu'à présent I - Aucune jusqu'à présent</p>	<p>En vigueur Aucune jusqu'à présent</p> <p>Aucune jusqu'à présent S.O. Aucune jusqu'à présent Aucune jusqu'à présent Aucune jusqu'à présent</p>	
<b>Enquête : Conformité</b>	<p><b><u>Procédures d'enquête et d'application de la loi</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amorce d'enquêtes de conformité</li> <li>- Procédures stratégiques concernant la conformité des renseignements déclarés par le CANAFE</li> <li>- Amorce d'enquête/de vérification</li> <li>- Affaires classées /évaluations terminées</li> <li>- Interceptions à la frontière</li> <li>- Arrestations, accusations, saisies</li> <li>- Déclarations volontaires</li> <li>- La GRC, l'ADRC et la CIC ont formulé des recommandations pour obtenir des mises en accusation et des jugements administratifs</li> </ul>				<p>Aucune jusqu'à présent En vigueur, aucune jusqu'à présent, système de récupération des données de conformité non évalué Aucune jusqu'à présent Aucune jusqu'à présent Aucune jusqu'à présent Aucune jusqu'à présent Aucune jusqu'à présent Aucune jusqu'à présent</p>	<p>D - S.O. pour tous</p> <p>I - Aucune I - En place, aucune jusqu'à présent</p> <p>I - Aucune jusqu'à présent I - Aucune jusqu'à présent I - Aucune jusqu'à présent I - Aucune jusqu'à présent I - Aucune jusqu'à présent</p>	<p>S.O. S.O.</p> <p>Aucune jusqu'à présent Aucune jusqu'à présent Aucune jusqu'à présent S.O. Aucune jusqu'à présent</p>	
<b>Arbitrage et sanction</b>	<p><b><u>Arbitrage et sanction</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Méthodes d'arbitrage appliquées <ul style="list-style-type: none"> <li>o Sanctions pénales</li> <li>o Sanctions civiles (Impôt et Douanes)</li> <li>o Immigration</li> </ul> </li> <li>- Démarche d'arbitrage terminée <ul style="list-style-type: none"> <li>o Sanctions pénales</li> <li>o Sanctions civiles (Impôt et Douanes)</li> <li>o Immigration</li> </ul> </li> <li>- Accusation/reconnaissance de culpabilité</li> <li>- Appels lancés/reçus, jugement de non-culpabilité</li> <li>- Sanctions</li> </ul>				<p>Aucune</p>	<p>Aucune</p>	<p>Aucune</p>	<p>Selon la version modifiée de la LRPC de juin 2002 ou de la LRPCFAT de décembre 2000. Les accusations portées pour blanchiment d'argent sont saisies dans l'Initiative des UMPC. Pour les exercices 2000-2001, 2001-2002 et 2002-2003, on notait 167, 196 et 242 accusations de blanchiment d'argent dans le répertoire interne.</p>

<sup>8</sup> Selon toute vraisemblance, la section des TI de la GRC participe au système SPURS dans le but d'améliorer l'efficacité de la récupération des données; le résultat de la mise en œuvre est inconnu pour l'instant.

## Évolution de l'activité des partenaires

Activités	RÉSULTATS	Finances	Sol. gén.	CANAFE	GRC	ADRC (I) et (D)	CIC	Justice
<b>Mise en œuvre des engagements nationaux et internationaux</b>	<b><u>Conformité accrue aux recommandations du GAFI</u></b> - Progrès réalisés au titre des recommandations du GAFI - Nature et mesure dans laquelle la loi est conforme aux 40 recommandations - Reconnaissance par le GAFI des mesures et du rapport annuel du Canada - Création du CANAFE - CANAFE <b>entièrement</b> opérationnel - Diffusion du règlement sur le régime transfrontalier - Mise en œuvre du régime transfrontalier - Adhésion au groupe Egmont et à d'autres groupes internationaux - Évaluation mutuelle positive à la prochaine série d'évaluations du GAFI	Oui  27/28 des recommandations « clés » sont respectées En vigueur/en cours  S.O. S.O. 26 novembre 2002 S.O. S.O. Trop tôt		Oui  S.O.  S.O.  5 juillet 2000 20 novembre 2002 <sup>9</sup> S.O. 6 janvier 2003 Juin 2002  Trop tôt		D - 26 novembre 2002 D - 6 janvier 2003		
	<b><u>Amélioration de la capacité de lutter contre le blanchiment d'argent</u></b> - Nombre de demandes en vertu de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i>  - Nombre de plaintes en vertu de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> - Nombre de contestations en vertu de la Charte des droits et libertés  - Nombre de plaintes admises en vertu de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> - Nombre de contestations admises en vertu de la Charte - Nature et portée des réponses des défenseurs de la vie privée et de la Charte - Nature et mesure dans laquelle les éléments de la loi sont abolies relativement aux infractions à la protection de la vie privée et de la Charte	S.O.  Aucune  1 (Fédération des professions juridiques du Canada) S.O.  Aucune Aucune  Aucune		2 (1 avait trait à des renseignements que ne détenait pas le CANAFE) Aucune  S.O.  Aucune  S.O. Aucune officiellement  S.O.				S.O.  S.O.  1  Aucune  Aucune Aucune  S.O.

<sup>9</sup> **Entièrement** opérationnel aux termes du communiqué du CANAFE du 20 novembre 2002. Les méthodes de réception des renseignements volontaires du CANAFE sont en place depuis le 28 octobre 2001, et les systèmes visant à permettre la réception électronique des rapports d'opérations douteuses ont été mises à l'essai et sont en place depuis le 8 novembre 2001.

## Évolution de l'activité des partenaires

Activités	RÉSULTATS	Finances	Sol. gén.	CANAFE	GRC	ADRC (I) et (D)	CIC	Justice
<b>Liaison, coopération et sensibilisation</b>	<p><b><u>Amélioration de la coopération et élargissement du réseau du renseignement</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de renseignements volontaires reçus des partenaires internationaux</li> <li>- Accès aux bases de données interagences</li> <li>- Partage des outils et des ressources de formation</li> <li>- Niveaux de coopération au moyen de liens officiels :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Nombre d'OPC</li> <li>o Nombre de PE</li> <li>o Accords/réseaux internationaux</li> </ul> </li> <li>o Nombre de partenariats, de groupes interagences et de groupes de travail</li> <li>- Nature et portée du partage de l'ensemble de l'actif à l'échelle nationale/internationale</li> </ul>			<p>Suivi, aucune donnée fournie</p> <p>CIPC; négociation avec d'autres intervenants Participation et préparation d'un cours</p> <p>S.O.</p> <p>1 document canadien 5 PE en voie de préparation; nouveau membre au sein des groupes de travail de la participation et des affaires juridique d'Egmont Participation à des groupes organisés par le ministère des Finances; travaux bilatéraux avec d'autres partenaires au sujet des enjeux S.O.</p>				
	<p><b><u>Amélioration de l'échange d'information et de la base de données sur le renseignement<sup>10</sup></u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux d'échange des rapports d'analyse/rapports annuels</li> <li>- Taille de la base de données sur le renseignement</li> <li>- Renseignements disponibles/reçus:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Qualité des renseignements disponibles/reçus</li> <li>o Exhaustivité des renseignements disponibles/reçus</li> <li>o Opportunité des renseignements reçus</li> </ul> </li> <li>- Nombre de demandes (en vertu de TEJ) qui ont débouché sur une mesure d'aide</li> <li>- Volume d'échange d'information/de renseignements de sécurité officiel</li> <li>- Volume d'échanges informels de communication/de renseignement</li> </ul>			<p>Le premier rapport annuel a été livré à tous les partenaires et aux URF compétentes immédiatement après son dépôt.</p> <p>Trop tôt Trop tôt</p> <p>S.O.</p> <p>Trop tôt</p> <p>Trop tôt</p>				
	<p><b><u>Sensibilisation accrue du public à l'Initiative</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nature et mesure dans laquelle le public demande des renseignements au sujet de l'Initiative ou du blanchiment d'argent et du crime organisé en général</li> <li>- Volume et contenu des articles des médias au sujet de questions pertinentes et de l'Initiative proprement dite</li> <li>- Nombre d'indices/de rapports volontaires sur des opérations douteuses reçues</li> </ul>			<p>Dans l'ensemble, 218 186 visites ont été effectuées sur le site Web du CANAFE entre janvier 2001 et le 30 novembre 2002; en outre, 2 827 appels ont été enregistrés au centre d'appels entre le 29 octobre 2001 et le 30 novembre 2002. Au nombre des visites, environ 3 500 ont été effectuées par le personnel du CANAFE et(ou) d'autres organismes fédéraux.</p> <p>Suivi, mais non compté</p> <p>Suivi, aucune donnée fournie</p>				

<sup>10</sup> Se rapporte à des communications entre des partenaires de l'Initiative et d'autres organismes connexes, et peut-être des liens internationaux.

## Évolution de l'activité des partenaires

Activités	RÉSULTATS	Finances	Sol. gén.	CANAFE	GRC	ADRC (I) et (D)	CIC	Justice
<b>Mise en valeur et suivi de la conformité</b>	<p><b><u>Amélioration de la conformité aux lois par les entités déclarantes et les importateurs/exportateurs</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de déclarations produites</li> <li>- Qualité des déclarations produites</li> <li>- Qualité des programmes de conformité mis en œuvre</li> <li>- Taux de contrôle de vérification et de conformité efficace</li> <li>- Nombre de déclarations volontaires de non-conformité aux autorités chargées de l'application de la loi</li> <li>- Nombre de problèmes de conformité détectés</li> <li>- Nombre de problèmes de conformité corrigés</li> </ul>			<p>15 363 DOD et 946 794 téléversements au format SWIFT</p> <p>Nous commençons à insister sur la qualité, en plus de l'exhaustivité</p> <p>Nous en sommes au tout début, il est trop tôt pour rendre une décision</p> <p>Aucun jusqu'à présent</p> <p>Aucune jusqu'à présent</p> <p>Aucune jusqu'à présent</p> <p>&gt; 90 ED, aucunes données fournies</p> <p>Habituellement après la première communication, aucune donnée fournie</p>				
	<p><b><u>Amélioration des données aux fins d'analyse</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux d'erreur des données reçues par les organismes</li> <li>- Perception des analystes au sujet de la qualité et de l'utilité des données</li> <li>- Nombre de rapports soumis au CANAFE</li> <li>- Méthodes d'assurance de la qualité mises en oeuvre (éléments de formation à l'intention des entités déclarantes)</li> </ul>			<p>Technologie en place pour les DOD et les déclarations de téléversement au format SWIFT en vigueur</p> <p>Des suivis seront effectués auprès de &gt;90 ED; habituellement corrigés après une communication</p> <p>15 363 DOD et 946 794 téléversements au format SWIFT</p> <p>- En cours</p>				
<b>Analyse</b>	<p><b><u>Meilleure compréhension du blanchiment d'argent</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Connaissance du blanchiment d'argent</li> <li>- Typologies nouvelles ou davantage raffinées</li> <li>- Qualité des indices d'évaluation de la nature, de l'impact et de la portée du blanchiment d'argent</li> <li>- Niveau de compréhension des liens/rapport entre le blanchiment d'argent et le crime organisé</li> <li>- Niveau de capacité d'intégrer et d'appliquer les critères de communication</li> <li>- Niveau de capacité d'évaluer les risques</li> <li>- Utilité perçue des rapports d'analyse</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Trop tôt</div>	<p>Des travaux de recherche seront publiés sous peu</p> <p>S.O.</p> <p>Des travaux de recherche seront publiés sous peu</p> <p>Des travaux de recherche seront publiés sous peu</p> <p>S.O.</p> <p>S.O.</p> <p>S.O.</p>	<p>Les mécanismes sont en place/en cours</p> <p>Voir ci-dessus</p> <p>Voir ci-dessus</p> <p>Voir ci-dessus</p> <p>Voir ci-dessus</p> <p>Voir ci-dessus</p> <p>Trop tôt</p>				
	<p><b><u>Amélioration de la réaction au blanchiment d'argent</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Niveau des ressources consacrées à la détermination des risques élevés</li> <li>- Types de réaction au blanchiment d'argent</li> </ul>				<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Trop tôt</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Trop tôt</div>		

## Évolution de l'activité des partenaires

Activités	RÉSULTATS	Finances	Sol. gén.	CANAFE	GRC	ADRC (I) et (D)	CIC	Justice
<b>Déclaration</b>	<p><b>Identification améliorée des cibles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organismes chargés de l'application de la loi, Immigration, Impôt et Douanes, et sécurité nationale – SCRS – URF</li> <li>o Nombre de nouvelles cibles déterminées</li> <li>o Nombre de cibles existantes confirmées/éliminées</li> <li>o Nature et portée des liens/rapport entre les cibles à la première déclaration et à la déclaration entière</li> </ul>				<p>URF ?</p> <p>Inconnu</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Trop tôt</div>		
	<p><b>Amélioration de l'information utilisée dans le cadre des enquêtes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualité de l'information divulguée</li> <li>- Nature et mesure dans laquelle l'élément blanchiment d'argent est ajouté ou intégré à d'autres enquêtes</li> <li>- Nombre d'enquêtes reprises/renouvelées à la suite de la réception de renseignements nouveaux ou améliorés</li> <li>- Nombre de mandats spéciaux autorisés</li> <li>- Nombre de nouvelles enquêtes amorcées</li> <li>- Taux de déclaration intégrale</li> </ul>				<p>Informel</p> <p>Inconnu</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>8<sup>11</sup></p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Trop tôt</div>		
<b>Enquête</b>	<p><b>Amélioration de la qualité des preuves à l'appui du processus d'arbitrage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceptation des éléments de preuve par l'avocat</li> <li>- Acceptation des éléments de preuve par le tribunal</li> <li>- Affaires transmises au ministère de la Justice</li> <li>- Accusations portées</li> </ul> <p>- Accusations retirées</p>				<p>Trop tôt</p> <p>Trop tôt</p> <p>Trop tôt</p> <p>Les statistiques des UMPC constituent la base :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accusations portées par la GRC pour blanchiment d'argent</li> </ul> <p>Trop tôt</p>	<p>Trop tôt</p> <p>Trop tôt</p> <p>Trop tôt</p> <p>ADRC – Les statistiques des UMPC servent de fondement - vérifications, amendes, reconnaissance de culpabilité, sommes recueillies</p> <p>Trop tôt</p>		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Trop tôt</div>
	<p><b>Augmentation des confiscations de produits de la criminalité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valeur marchande des biens confisqués, + base de données de gestion des biens confisqués (DGBC)</li> </ul>				<p>Les statistiques des UMPC servent de base :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépôt de rapports sur les opérations douteuses ou inhabituelles</li> <li>- Affaires de blanchiment d'argent (enquêtes)</li> <li>- Confiscation se rapportant au blanchiment d'argent (GRC)</li> </ul>	<p>ADRC – Les statistiques des UMPC servent de base - reconnaissance de culpabilité, sommes perçues</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Trop tôt</div>	<p>Les résultats du ministère de la Justice (SFP) au sujet des saisies/confiscations à la frontière 1<sup>er</sup> avril 2002 – août 2002</p>
	<p><b>Conformité/dissuasion accrues</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Affaires transmises au ministère de la Justice</li> <li>- Niveaux d'immigration entre les groupes déterminés</li> <li>- Nombre d'arrestations effectuées et</li> </ul>				<p>Trop tôt</p> <p>S.O.</p> <p>Les statistiques des UMPC servent de base :</p>	<p>ADRC – Les statistiques des UMPC servent de base - reconnaissance de culpabilité, sommes perçues</p>		

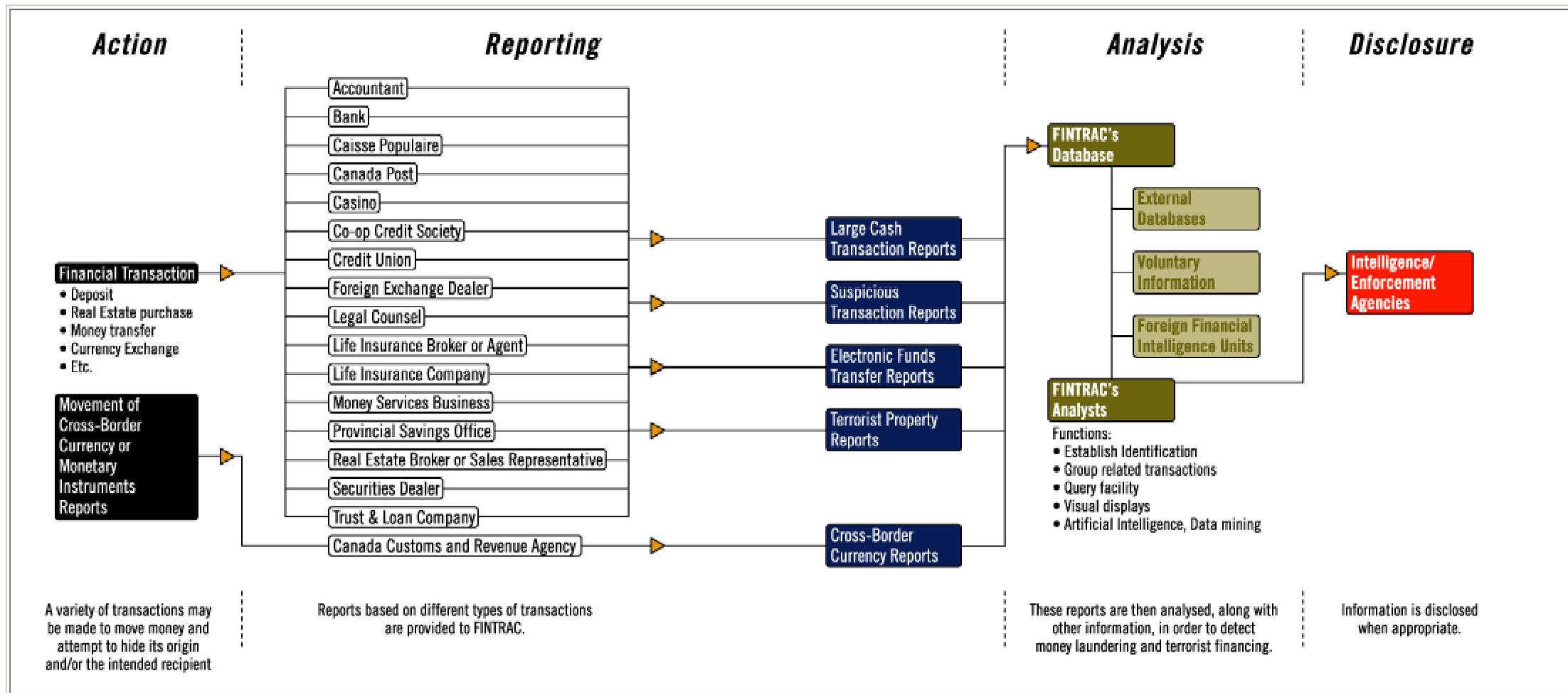
<sup>11</sup> La GRC a indiqué que le manque de ressources d'enquête au sujet des dossiers *n'influe pas* sur sa capacité d'amorcer et d'achever des projets de déclaration.

	d'accusations portées en matière de blanchiment d'argent et de crime organisé - Nature et portée du récidivisme/des récidivistes				- Accusations portées par la GRC pour blanchiment d'argent - Trop tôt			
--	---	--	--	--	--	--	--	--

## Évolution de l'activité des partenaires

Activités	RÉSULTATS	Finances	Sol. gén.	CANAFE	GRC	ADRC (I) et (D)	CIC	Justice
<b>Arbitrage et sanction</b>	<u>Augmentation des confiscations/produits de la criminalité</u> - Nombre d'ordonnances de confiscation - Valeur marchande des biens confisqués				Les statistiques des UMPC à titre de base : - Valeur des recettes perçues - Valeur des montants reportés à des organismes de l'extérieur	ADRC – Les statistiques des UMPC servent de base – vérifications, amendes, reconnaissance de culpabilité, sommes perçues, amendes		Les résultats du ministère de la Justice (SFP) au sujet des confiscations/saisies à la frontière entre le 1 <sup>er</sup> avril 2002 et août 2002
	<u>Accroissement de l'efficacité et de l'efficacité des mesures auxiliaires</u> - Ressources requises pour traiter un cas - Nombre d'appels efficaces - Période écoulée entre le dépôt des accusations et le résultat de l'arbitrage - Nature (du résultat de l'arbitrage)				<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Trop tôt</div>			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Trop tôt</div>
	<u>Augmentation de la conformité/de la dissuasion</u> - Affaires transmises au ministère de la Justice - Niveaux d'immigration entre des groupes déterminés - Nombre d'arrestations effectuées et d'accusations portées en rapport avec le blanchiment d'argent et du crime organisé - Nature et portée du récidivisme/des récidivistes				<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 80%; margin: 0 auto;">Trop tôt</div>			

### 4.0 Modèle de processus administratif du CANAFE



## 5.0 Évaluation des recommandations du GAFI

### 5.1 Recommandations du GAFI qui exigent des mesures particulières

<b>GAFI : 28 recommandations exigeant des mesures particulières</b>			
<b>Analyse</b>	<b>Conformité intégrale aux recommandations</b>	<b>Conformité partielle aux recommandations</b>	<b>Non-conformité aux recommandations</b>
Analyse de l'exercice d'autoévaluation de 1999-2000	14	11	3
Analyse de l'exercice d'autoévaluation de 2000-2001	16	11	1
Analyse de l'exercice d'autoévaluation de 2001-2002	27	1	0

## 5.2 Analyse de l'exercice d'autoévaluation du niveau de conformité (1999-2002)

Recommandation	1999-2000	2000-2001	2001-2002	Réponse du Canada aux recommandations du GAFI	Évaluation des progrès du Canada par le GAFI
8	Conformité partielle	Conformité partielle	Conformité	Le règlement pris en vertu de la LRPCFAT est en vigueur et il s'applique à une vaste gamme d'entités déclarantes.	Le règlement habilitant est entré en vigueur et il porte tant sur les enjeux relatifs aux expéditeurs de fonds qu'à l'absence de conformité intégrale aux recommandations 11 et 15. Le niveau de conformité est modifié et devient « conformité ».
11	Non-conformité	Non-conformité	Conformité	Exigences plus rigoureuses en matière d'identification du client. Des dossiers d'identité sont conservés pour les opérations avec des tiers.	Le règlement nécessaire est entré en vigueur. Le niveau de conformité est modifié et devient « conformité ».
12	Conformité partielle	Conformité partielle	Conformité	Exigences plus rigoureuses en matière de tenue de registres, qui s'appliquent à une vaste gamme d'entités déclarantes.	Le règlement nécessaire est entré en vigueur. Le niveau de conformité est modifié et devient « conformité ».
15	Non-conformité	Conformité partielle	Conformité	Mise en œuvre du règlement sur la déclaration d'opérations douteuses.	Le règlement nécessaire est entré en vigueur. Le niveau de conformité est modifié et devient « conformité ».
17	Non-conformité	Conformité partielle	Conformité	Il n'est pas interdit aux institutions financières de fournir des conseils à leurs clients.	Le règlement nécessaire est entré en vigueur. Le niveau de conformité est modifié et devient « conformité ».
18	Conformité partielle	Conformité partielle	Conformité	Mise en œuvre du règlement sur la déclaration d'opérations douteuses. Le CANAFE est chargé de surveiller la conformité. Il a diffusé des lignes directrices sur les méthodes de déclaration des opérations douteuses. Le CANAFE aide les institutions financières à se conformer aux exigences. Le CANAFE fait part des cas de non-conformité aux autorités chargées de l'application de la loi.	Le règlement nécessaire est entré en vigueur. Le niveau de conformité est modifié et devient « conformité ».

### Analyse de l'exercice d'autoévaluation du niveau de conformité (1999-2002) (suite)

Recommandation	1999-2000	2000-2001	2001-2002	Réponse du Canada aux recommandations du GAFI	Évaluation des progrès du Canada par le GAFI
<b>19</b>	Conformité partielle	Conformité partielle	Conformité	Toutes les entités déclarantes doivent mettre en œuvre un régime de conformité.	Le règlement nécessaire est entré en vigueur. Le niveau de conformité est modifié et devient « conformité ».
<b>20</b>	Conformité partielle	Conformité partielle	Conformité	Les succursales étrangères d'institutions financières canadiennes sont assujetties aux mêmes obligations que l'institution mère au chapitre de la lutte contre le blanchiment d'argent. Les lignes directrices du BSIF en la matière sont élargies pour s'appliquer aux sociétés d'assurance-vie.	Le règlement nécessaire est entré en vigueur. Le niveau de conformité est modifié et devient « conformité ».
<b>21</b>	Conformité partielle	Conformité partielle	Conformité	Le CANAFE est chargé d'assurer la conformité de toutes les entités visées. Le BSIF a transmis des avertissements à toutes les institutions financières fédérales. Les organismes de réglementation provinciaux et les organismes d'autorégulation ont également diffusé des avertissements.	Le règlement nécessaire est entré en vigueur. Le niveau de conformité est modifié et devient « conformité ».
<b>26</b>	Conformité partielle	Conformité partielle	Conformité	Les entités déclarantes doivent mettre en place un régime de conformité. Le CANAFE surveille la conformité. Le BSIF a émis des lignes directrices au sujet de systèmes internes de gestion des risques pour les institutions de dépôt fédérales et les sociétés d'assurance. Le CANAFE peut recevoir des renseignements se rapportant à son mandat. Le CANAFE doit divulguer des renseignements aux autorités chargées de l'application de la loi en cas de poursuites pour blanchiment d'argent ou financement d'activités terroristes.	Le règlement nécessaire est entré en vigueur. Le niveau de conformité est modifié et devient « conformité ».

### Analyse de l'exercice d'autoévaluation du niveau de conformité (1999-2002) (suite)

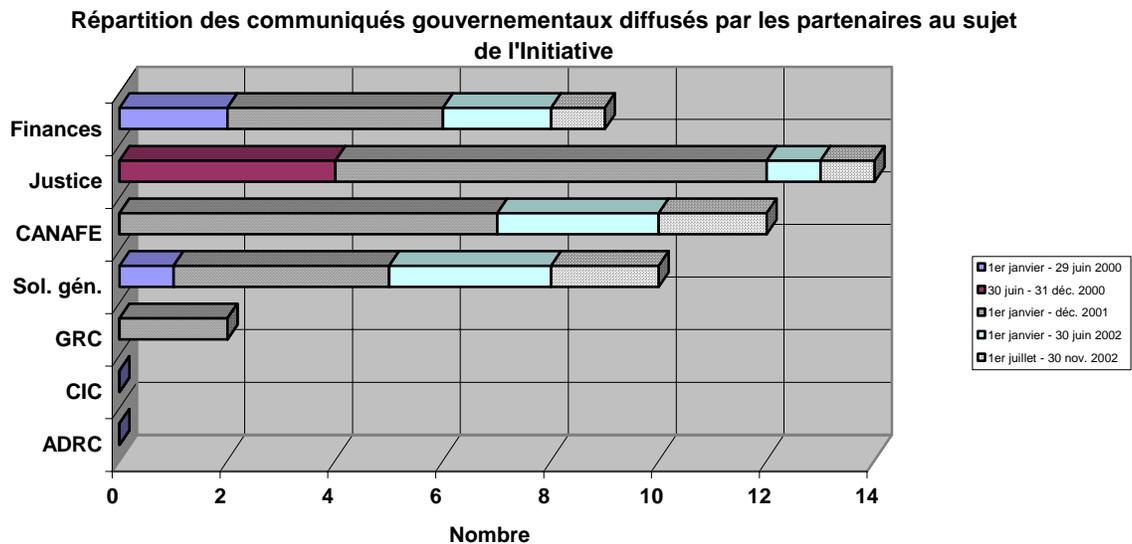
Recommandation	1999-2000	2000-2001	2001-2002	Réponse du Canada aux recommandations du GAFI	Évaluation des progrès du Canada par le GAFI
<b>28</b>	Conformité partielle	Conformité partielle	Conformité	Le CANAFE a diffusé des lignes directrices pour aider les entités déclarantes à s'acquitter de leurs obligations en vertu de la loi.	Le règlement nécessaire est entré en vigueur. Le niveau de conformité est modifié et devient « conformité ».
<b>29</b>	Conformité partielle	Conformité partielle	Conformité partielle	Des recommandations sont formulées pour obliger les bureaux de change et les entreprises de transferts de fonds ou de vente de titres négociables à s'inscrire auprès des autorités compétentes.	Ces « recommandations » ne sont pas encore en vigueur.
<b>38</b>	Conformité partielle	Conformité partielle	Conformité	Le Canada peut appliquer des ordonnances de saisie, de blocage et de confiscation émises par un tribunal de droit pénal d'un autre État à l'égard d'infractions pour produits de la criminalité et autres délits criminels (bien acquis en vertu d'une infraction). Le Canada peut partager le produit de la confiscation avec un autre État s'il a conclu avec ce dernier un accord de réciprocité de partage.	La modification des dispositions de la loi permet au Canada de se conformer à toutes les exigences se rapportant à cette recommandation.

## 6.0 Revue de presse

### 6.1 Communiqués

Une revue de presse a été effectuée pour déterminer dans quelle mesure l'information est offerte aux/dans les grands médias au sujet du blanchiment d'argent en général et de l'Initiative en particulier. Les communiqués trouvés ont par la suite été répartis en cinq périodes comprises entre janvier 2000 et le 30 novembre 2002 inclusivement. Le graphique ci-après énonce la répartition de ces communiqués selon le partenaire et la période. Les partenaires de l'Initiative ont émis 47 communiqués entre janvier 2000 et novembre 2002.

#### Répartition des communiqués gouvernementaux diffusés par les partenaires au sujet de l'Initiative



### 6.2 Articles généraux dans les médias

L'information diffusée dans les médias à grand tirage provient en grande partie de deux sources de base – (a) la source réelle de l'information (p. ex. des communiqués) ou (b) des journalistes qui décident de rédiger des articles sur le sujet par intérêt personnel. Puisque la première catégorie d'articles provient principalement de l'analyse des communiqués, une deuxième recherche dans les médias a débouché sur la deuxième option à partir de deux orientations différentes – tous les **articles généraux** au sujet du blanchiment d'argent au Canada; et les articles qui **traitent précisément** des lois

canadiennes sur le blanchiment d'argent et(ou) sur l'Initiative. Les articles trouvés ont par la suite été répartis selon les mêmes périodes que celles appliquées aux communiqués.

Chaque article a par la suite été analysé en détail et classé selon qu'il était favorable, critique ou neutre d'après les commentaires de l'auteur. Nous nous sommes fondés sur le principe voulant que le lecteur a davantage tendance à se souvenir de l'opinion du journaliste et qu'ensuite il lui attribue un niveau de pertinence. En d'autres termes, l'article contribuerait-il à la connaissance globale du public et à son appréciation des enjeux touchant le blanchiment d'argent?

Le tableau qui suit indique la répartition des articles renfermant des renseignements généraux au sujet du blanchiment d'argent au Canada. Au total, 25 articles distincts ont été classés dans ce groupe et 52 % présentent une position neutre de la part de l'auteur. Les articles « favorables » ont nettement régressé en 2002 par rapport aux trois périodes précédentes, et les articles « neutres » ont dominé en 2002.

#### Renseignements généraux au sujet du blanchiment d'argent au Canada

Date	Nombre	Favorable	Neutre	Critique
1 <sup>er</sup> juillet – 30 novembre 2002	4	0	3	1
1 <sup>er</sup> janvier – 30 juin 2002	7	1	4	2
1 <sup>er</sup> janvier – 31 décembre 2001	7	3	2	2
30 juin – 31 décembre 2000	4	1	3	0
1 <sup>er</sup> janvier – 29 juin 2000	3	2	1	0
Nombre total	25	7	13	5
Pourcentage	100 %	28 %	52 %	20 %

Le **tableau** ci-dessous indique la répartition des articles qui traitaient précisément des lois canadiennes sur le blanchiment d'argent ou sur l'Initiative proprement dite. À l'instar de la classification précédente, chaque article a été analysé et classé comme favorable, neutre ou critique. Pour les articles **favorables**, le contenu insistait sur au moins l'un des cinq thèmes suivants : *la loi est nécessaire; le blanchiment d'argent est une menace pour l'économie; le blanchiment d'argent est une menace pour la sécurité publique; la loi est nécessaire pour donner suite aux attentes internationales; ou, la loi est nécessaire pour contrôler les terroristes.*

Les articles dits **critiques** ont été classés ainsi parce qu'ils insistaient sur au moins un des quatre thèmes suivants : *les lois menacent les libertés civiles des Canadiens; les lois ont suscité des préoccupations au sujet de la protection des renseignements personnels; l'article portait sur la contestation de la loi par des avocats canadiens; ou les lois témoignaient de l'ingérence et du contrôle accru de la part du gouvernement.*

#### Articles qui traitaient précisément des lois canadiennes sur le blanchiment d'argent

Date	Nombre	Favorable	Neutre	Critique
1 <sup>er</sup> juillet – 30 novembre 2002	3	1	1	1
1 <sup>er</sup> janvier – 30 juin 2002	12	2	3	7
1 <sup>er</sup> janvier – 31 décembre 2001	10	4	2	4
30 juin – 31 décembre 2000	8	5	3	0
1 <sup>er</sup> janvier – 29 juin 2000	1	0	1	0

<b>Nombre total</b>	34 100 %	12 35 %	10 30 %	12 35 %
---------------------	-------------	------------	------------	------------

### 6.3.1 Communiqués

#### **Ministère de la Justice**

<http://canada.justice.gc.ca/fr/cons/final2.htm>  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2000/doc\\_25605.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2000/doc_25605.html)  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2000/doc\\_25605.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2000/doc_25605.html)  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2000/doc\\_25603.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2000/doc_25603.html)  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc\\_27787.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_27787.html)  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc\\_28217.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_28217.html)  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2002/doc\\_30710.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2002/doc_30710.html)  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/sp/2000/doc\\_25589.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/sp/2000/doc_25589.html)  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2000/doc\\_25784.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2000/doc_25784.html)  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc\\_29513.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_29513.html)  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc\\_28215.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_28215.html)  
[http://www.canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc\\_29513.html](http://www.canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_29513.html)  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc\\_26100.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_26100.html)  
<http://canada.justice.gc.ca/fr/news/g8/doc8.html>

#### **CANAFE**

<http://www.fin.gc.ca/news01/01-016f.html>  
<http://www.fin.gc.ca/news01/01-076f.html>  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc\\_27785.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_27785.html)  
<http://www.fin.gc.ca/news01/01-094f.html>  
<http://www.fin.gc.ca/news01/01-102f.html>  
[http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc\\_28215.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_28215.html)  
[http://www.canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc\\_29513.html](http://www.canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_29513.html)  
[http://www.fintrac.gc.ca/publications/nr/2002-01-16\\_f.asp](http://www.fintrac.gc.ca/publications/nr/2002-01-16_f.asp)  
<http://www.fin.gc.ca/news02/02-039f.html>  
<http://www.fin.gc.ca/news02/02-055f.html>  
[http://www.fintrac.gc.ca/publications/nr/2002-11-05\\_f.asp](http://www.fintrac.gc.ca/publications/nr/2002-11-05_f.asp)  
<http://www.fin.gc.ca/news02/02-095f.html>

#### **GRC**

<http://www.rcmp-grc.gc.ca/news/nr-01-29.htm>  
<http://www.rcmp-grc.gc.ca/news/nr-01-22.htm>

#### **Ministère des Finances**

<http://www.fin.gc.ca/news02/02-055f.html>  
<http://www.fin.gc.ca/news02/02-039f.html>  
<http://www.fin.gc.ca/news01/01-102f.html>  
<http://www.fin.gc.ca/news01/01-094f.html>  
<http://www.fin.gc.ca/news01/01-076f.html>  
<http://www.fin.gc.ca/news01/01-016f.html>  
<http://www.fin.gc.ca/news00/00-038f.html>

<http://www.fin.gc.ca/news00/00-011f.html>  
<http://www.fin.gc.ca/news02/02-095f.html>

### **Solliciteur général du Canada**

[http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20020723\\_f.asp](http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20020723_f.asp)  
[http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20020514\\_2\\_f.asp](http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20020514_2_f.asp)  
[http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20020215\\_f.asp](http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20020215_f.asp)  
[http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20020102\\_f.asp](http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20020102_f.asp)  
[http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20011224\\_f.asp](http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20011224_f.asp)  
[http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20011218\\_2\\_f.asp](http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20011218_2_f.asp)  
[http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20011218\\_f.asp](http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20011218_f.asp)  
[http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20011015\\_f.asp](http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20011015_f.asp)  
[http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20000210\\_e.asp](http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20000210_e.asp) (en anglais seulement)  
[http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20021127\\_f.asp](http://www.sgc.gc.ca/publications/news/20021127_f.asp)

## **6.3.2 Sources**

### **Liste de sources accessibles**

#### **Répertoire des sources : pays et régions : Canada : nouvelles**

www.nexis.com/research	Agence France Presse
Boards	Broadcast News (BN)
Business Dateline Database	The Calgary Sun
The Cambridge Reporter	Canada NewsWire
Canadian Broadcasting Corporation TV	Canadian Business
Canadian Business & Current Affairs	Canadian Corporate News
The Canadian Press	PROFIT
CTK National News Wire	CTV Television
The Edmonton Sun	National Post (The Financial Post)
Financial Post Investing	The Guelph Mercury
The Hamilton Spectator	IAC Canada
The Record (Kitchener-Waterloo)	Lafferty Newsletters
The Lawyers Weekly News	The London Free Press
Maclean's	Le Monde
Nouvelles Télé-Radio (NTR)	The Ottawa Sun
PAP News Wire	Playback
Press Association Newsfile	La Presse Canadienne (PC)
RDS Business & Management Practices	Documents choisis
Realscreen	
Southam Publishing Company Combined' Materials – Articles sur le Canada	
Strategy	The Times and Sunday Times
The Toronto Star	The Toronto Sun

#### Autres recherches :

Canoë  
Yahoo Canada News

The Globe & Mail

## 7.0 Analyse documentaire

# Régimes de déclaration des opérations et unités du renseignement financier

### 7.1 Introduction

**L**e présent document résume les constatations issues d'un examen d'imprimés et de documents électroniques portant sur les régimes de déclaration des opérations et les unités du renseignement financier (URF). Une attention particulière a été accordée à l'analyse de documents qui :

- offrent un aperçu conceptuel des régimes de déclaration et des URF;
- évaluent l'efficacité des régimes de déclaration et des URF;
- documentent et examinent les enjeux liés à la protection des renseignements personnels rattachés à l'élaboration et à la mise en œuvre des régimes de déclaration;
- documentent et examinent la mesure dans laquelle les régimes de déclaration obligent les avocats à déclarer les opérations en espèces et les opérations douteuses.

De toute évidence, l'objectif de l'analyse documentaire consiste à favoriser une meilleure compréhension des aspects conceptuels et normatifs, et à faciliter la mise en œuvre et le fonctionnement des régimes de déclaration des opérations et des URF en particulier.

L'exercice d'analyse documentaire débute par un vaste aperçu des régimes de déclaration des opérations et des unités du renseignement financier, y compris un aperçu conceptuel, de même que des instructions normatives visant à assurer l'élaboration, la mise en œuvre et le fonctionnement efficaces de ces régimes. Suit une analyse des documents renfermant un examen et une évaluation de la mise en œuvre et du fonctionnement des régimes de déclaration et des URF. En règle générale, ces documents proviennent des rapports du Groupe d'action financière (GAFI) qui évaluent la mesure dans laquelle les pays membres se sont conformés à ses Quarante recommandations. L'analyse insiste sur la conformité des membres aux recommandations qui portent spécialement sur la déclaration des opérations (y compris les opérations de grande valeur, les activités douteuses et les mouvements transfrontaliers d'espèces). Enfin, le présent document examine tous les enjeux susmentionnés dans quatre pays : les États-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni et le Canada.

#### 7.1.1 Méthodologie

**L**'analyse documentaire a permis de déterminer et de résumer des livres de nature fondamentale, des documents, des rapports et des articles de recherche universitaire qui documentent la conception et les constatations de l'évaluation des politiques et programmes d'application des lois visant à lutter contre le crime organisé au Canada et dans d'autres pays.

La première étape du processus de recherche englobait une recherche approfondie dans les bases de données bibliographiques et sur l'Internet. Les bases de données bibliographiques à consulter comprenaient celles se rapportant précisément à la justice pénale, à la criminologie et au crime organisé en particulier, notamment Criminal Justice Abstracts, la base de données du National

Criminal Justice Reference Service ([www.ncjrs.org](http://www.ncjrs.org)) et la base de données Organized Crime Bibliographic du Nathanson Centre ([www.yorku.ca/nathanson](http://www.yorku.ca/nathanson)).

En outre, des bases de données bibliographiques socio-scientifiques générales – de même que des bases de métadonnées – ont fait l’objet de recherche pour trouver des documents pertinents. Ces bases, qui étaient accessibles en passant par la Ryerson University et la University of Toronto, comprenaient Academic Search Elite, Social Sciences Index, Proquest Research Library, Canadian Periodical Index, et Lexis/Nexis Academic.

Outre les recherches effectuées dans les bases de données bibliographiques, on a procédé à des recherches sur Internet, notamment par mot clé à l’aide de moteurs de métarecherche comme Google, alltheweb.com, yahoo.com. On a également exécuté des recherches sur des sites Web se rapportant spécifiquement à la présente étude, notamment ceux qui se rapportent à des organismes d’application de la loi et d’autres organismes chargés de la justice pénale, des facultés d’université et les sites d’organismes des secteurs public et privé qui ont (peut-être) effectué des évaluations pertinentes.

## 7.2 Aperçu conceptuel

Un système de suivi et de déclaration des opérations financières fait partie d’une série de politiques publiques qui obligent le secteur privé, le secteur des services financiers en particulier, à détecter et à déclarer aux organismes gouvernementaux les opérations susceptibles d’être reliées au blanchiment d’argent. En raison en partie des pressions exercées par des organismes gouvernementaux internationaux comme le Groupe d’action financière (GAFI), la déclaration des opérations a été adoptée par un nombre croissant de pays afin de lutter contre le blanchiment d’argent et établir le fondement des infractions, notamment le trafic des stupéfiants. Les attaques terroristes survenues récemment aux États-Unis ont également donné lieu à de nouvelles lois qui ont élargi les lois sur la déclaration des opérations afin de lutter contre le financement des activités terroristes.

La déclaration des espèces et des opérations financières a pour but de mettre au jour le processus de blanchiment de l’argent à ses points d’« engorgement » les plus vulnérables, c’est-à-dire lorsque l’argent pénètre le système financier, lorsqu’il est transféré entre des intermédiaires financiers ou lorsqu’il passe les frontières. En rendant obligatoire la déclaration des opérations et la prestation de renseignements financiers se rapportant à une activité criminelle à but lucratif, le régime de déclaration des opérations exécute certaines fonctions importantes de surveillance et de réglementation. Non seulement dote-t-il les organismes publics d’une capacité accrue de dévoiler des preuves d’irrégularités en mettant sur pied un dépôt central de renseignements financiers capable de déceler le produit de la criminalité et ses sources, mais il fait également en sorte que les registres pertinents sont en place pour faciliter la tenue d’enquêtes pénales. En théorie, la déclaration des opérations se veut également un moyen de dissuasion à l’égard du comportement criminel de l’auteur initial de l’infraction et de tous les intermédiaires financiers qui tireraient profit de leur situation pour faciliter le blanchiment des profits illicites.

La déclaration des opérations peut être divisée en deux catégories générales : la **déclaration des opérations en espèces (DOE)** et la **déclaration des opérations douteuses (DOD)**.

- Un système de DOE exige que certains intermédiaires financiers déclarent les opérations en devises dépassant un certain plafond (généralement 10 000 dans la devise du pays qui met en œuvre le régime de déclaration). Un deuxième type de suivi des espèces exige la déclaration des effets ou espèces au-delà d’un certain plafond lorsque les fonds franchissent la frontière.

- Un système de DOD exige que les intermédiaires financiers déclarent les opérations d'apparence douteuse, quel qu'en soit le montant. Ce modèle permet une déclaration plus sélective des opérations financières qu'en vertu du système de DOE. La philosophie qui sous-tend la DOD veut que même si des millions d'opérations sont effectuées dans les institutions financières, un certain pourcentage d'entre elles comportent certaines irrégularités et justifient un examen plus poussé. Lorsque l'on adopte un système de DOD, l'on invoque le plus souvent la raison que ce type de déclaration vise explicitement à déceler les opérations susceptibles de lever le voile sur des activités de blanchiment d'argent, contrairement au système de DOE.

### 7.2.1 L'unité du renseignement financier (URF)

**A**u centre d'un régime de déclaration des opérations, se trouve une unité du renseignement financier (URF), organisme public spécial mis sur pied par les pays pour traiter et analyser les déclarations d'opérations en espèces ou d'opérations douteuses. La nécessité d'une URF dans le cadre d'un régime national de déclaration des opérations et d'application des lois sur le blanchiment d'argent est mentionnée à l'alinéa 7(1)b) de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, qui exige que chaque État Partie :

« 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, 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. »<sup>12</sup>

Le Groupe d'action financière, comité gouvernemental international constitué au départ dans le cadre du G-8 pour élaborer et faire valoir des politiques de lutte contre le blanchiment d'argent dans tous les pays du monde, a également reconnu l'importance d'une URF. Plus particulièrement, il exhorte les pays membres à établir une URF:

« Les pays doivent établir une URF, conformément à la définition donnée par le Groupe Egmont des unités du renseignement financier, afin qu'elle serve d'organisme national central chargé de collecter, d'analyser et de communiquer des déclarations d'opérations suspectes et d'autres renseignements concernant des activités potentielles de blanchiment de capitaux. »<sup>13</sup>

### 7.2.2 La perspective du Groupe EGMONT

<sup>12</sup> Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime des Nations Unies, site Web [http://www.undcp.org/pdf/crime/a\\_res\\_55/res5525e.pdf](http://www.undcp.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf)

<sup>13</sup> Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, *Révision des quarante Recommandations du GAFI, document consultatif*, Paris, GAFI, 30 mai 2002, p. 45.

L'établissement des premières URF au début des années 90 par les États-Unis et l'Australie « était considéré comme une série d'événements isolés se rapportant aux besoins précis des États qui les ont créés. »<sup>14</sup> [TRADUCTION] Depuis 1995, un certain nombre d'URF ont commencé à collaborer au sein d'un organisme informel connu sous l'appellation Groupe Egmont des unités du renseignement financier (nommé ainsi en référence au lieu de la première rencontre, au Palais Egmont-Arenberg, à Bruxelles). Le Groupe Egmont a pour objectif de :

... « fournir une tribune aux URF pour leur permettre d'améliorer le soutien à leurs programmes nationaux respectifs de lutte contre le blanchiment d'argent. Ce soutien comprend l'expansion et la systématisation de l'échange de renseignements financiers, l'amélioration de l'expertise et les capacités du personnel de ces organismes et la promotion de meilleures communications entre les URF grâce à l'application de nouvelles technologies. »<sup>15</sup> [TRADUCTION]

En 1996, à l'occasion d'une réunion à Rome, le Groupe Egmont a établi une définition succincte d'une URF, c'est-à-dire :

« Un organisme national central chargé de recevoir (et, s'il en est autorisé, de demander), d'analyser et de transmettre aux autorités compétentes, des renseignements financiers (i) concernant les produits soupçonnés d'activités criminelles, ou (ii) demandés en vertu de lois ou règlements nationaux pour lutter contre le blanchiment d'argent. »<sup>16</sup> [TRADUCTION]

Selon le Groupe Egmont, les URF « attirent une attention croissante étant donné le rôle grandissant qu'elles sont appelées à jouer dans ces programmes de lutte contre le blanchiment, c'est-à-dire qu'elles semblent offrir la possibilité d'échanger rapidement des renseignements (entre les institutions financières, les autorités d'application de la loi et des poursuites judiciaires, aussi bien qu'entre les juridictions), tout en protégeant les intérêts de personnes innocentes figurant dans leurs données. »

Le rôle des URF consiste à faciliter l'un des principaux enjeux pris en compte dans l'application du régime de lutte contre le blanchiment d'argent :

« Assurer qu'un ou des éléments critiques de renseignement soient transmis aux personnes concernées – les enquêteurs et les procureurs chargés de mettre les criminels sous les verrous et de confisquer leurs richesses mal acquises – en temps opportuns et de manière utile. »<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Groupe d'action financière, site Web [http://www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/org-egmont\\_en.htm#Contact](http://www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/org-egmont_en.htm#Contact)

<sup>15</sup> Groupe d'action financière, site Web [http://www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/org-egmont\\_en.htm#Contact](http://www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/org-egmont_en.htm#Contact)

<sup>16</sup> Groupe Egmont *Statement of Purpose of the Egmont Group of Financial Intelligence Units.*, La Haye, 13 juin 2001, [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGstat-200106\\_en.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGstat-200106_en.pdf)

<sup>17</sup> Groupe Egmont, *Document d'information sur les cellules de renseignements financiers et le Groupe Egmont*, n.d. [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGinfo-web\\_fr.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGinfo-web_fr.pdf)

Dans un « document d'information »<sup>18</sup> sur les URF, le Groupe Egmont signale un vide particulier au sein de la collectivité chargée de l'application de la loi qui pourrait être comblé par une URF spécialisée : « les enquêtes sur le blanchiment d'argent concernent, en théorie, un certain nombre d'organismes chargés de l'application des lois dans une juridiction particulière. Ce fait, joint aux limitations constantes des ressources, signifie qu'une méthode de contrôle réunissant plusieurs disciplines et complètement efficace est souvent hors d'atteinte pour un organisme de répression ou [à] une autorité judiciaire agissant seule. (p. 1)

### 7.2.3 Les URF et le secteur privé

Ce « document d'information »<sup>19</sup> sous-entend un peu plus loin qu'une URF spécialisée peut surmonter la réticence des institutions financières privées à fournir des renseignements directement aux autorités chargées de l'application de la loi, de même que des problèmes qui peuvent entraver rapidement la diffusion et le partage d'information entre le secteur privé et les autorités chargées de l'application de la loi, et entre les pays. « Dans de nombreux cas, les autorités financières témoignent également d'une certaine réticence quand il s'agit de fournir aux autorités gouvernementales des informations susceptibles de se rapporter à une activité criminelle mais sans évidence manifeste. On peut ajouter à ces restrictions, dans certains cas, la réticence ou l'impossibilité de communiquer de telles informations entre organismes nationaux pertinents, ainsi que les obstacles apparemment insurmontables qui s'opposent aux échanges rapides d'informations avec leurs homologues étrangers ». (p. 1)

En bref, le Groupe Egmont résume ainsi le besoin d'une URF spécialisée :

**Premièrement**, même si la plupart des « pays ont mis en œuvre, contre le blanchiment d'argent, des mesures qui coexistent avec les systèmes d'application des lois déjà en vigueur...[c]ertains, en raison de leur taille et peut-être de difficultés qui sont inhérentes à ce domaine, ont éprouvé le besoin de mettre sur pied un « bureau central » de renseignements financiers. Les organismes créés conformément à cette idée, ont été conçus, d'abord et surtout, aux fins d'appuyer les travaux des nombreuses autorités policières et judiciaires dotées d'une compétence concordante ou parfois concurrente dans leurs enquêtes sur le blanchiment d'argent. »

**Deuxièmement**, par le biais des 40 recommandations du GAFI et d'autres initiatives régionales semblables, « le concept de la déclaration de soupçon concernant les opérations suspectes a été intégré aux normes des travaux de détection sur le blanchiment d'argent. En créant ces systèmes de déclaration de soupçon, certains pays ont conclu qu'il était logique de centraliser ces travaux dans un seul bureau aux fins de recevoir, évaluer et traiter ces rapports. Les FIU [sic] créées de cette manière jouent souvent aussi le rôle de « tampon » entre le secteur financier privé, les forces de l'application des lois et les autorités chargées des poursuites judiciaires. » (p. 3)

Le Groupe Egmont note également que le pouvoir de réglementation ou de surveillance (dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent) est également venu s'ajouter aux fonctions d'un certain nombre d'URF. « Étant donné que les conditions de déclaration de soupçon stipulent que l'organisme recevant ces informations traite avec l'institution qui les a transmises, il est logique que certaines FIU [sic] assument un rôle essentiel dans la collaboration avec le secteur privé pour découvrir les moyens de perfectionner les systèmes de lutte contre le blanchiment. » (p. 3)

---

<sup>18</sup> Groupe Egmont, *Document d'information sur les cellules de renseignements financiers et le Groupe Egmont*, n.d..

<sup>19</sup> *ibid.*

#### 7.2.4 Attributs important d'une URF

Dans le même document d'information, le Groupe Egmont souligne certains attributs qu'il estime essentiels pour le fonctionnement efficace d'une URF. L'un de ces attributs est **une approche pluridisciplinaire** : « La lutte efficace contre le blanchiment d'argent ne demande pas seulement de connaître le droit et les règlements, l'enquête et l'analyse, mais également les opérations bancaires, la finance, la comptabilité et autres activités économiques connexes. » (p. 1).

Une autre caractéristique importante de l'URF est la **fonction d'analyse**; la capacité de convertir une multitude de renseignements disparates divulgués par des organisations publiques et privées différentes en renseignements significatifs pouvant être utilisés par les organismes chargés de l'application de la loi. En outre, l'information doit être diffusée à ces organismes d'une manière opportune et efficace :

« Cette activité criminelle peut ne devenir complètement évidente qu'au moment où tous les morceaux du puzzle, ou presque, sont réunis. Étant donné que l'argent peut changer de main en quelques secondes ou être viré de l'autre côté du globe avec la rapidité d'un transfert électronique, les organismes chargés de l'application de la loi et des poursuites judiciaires, qui font l'enquête, doivent pouvoir compter sur un échange d'informations virtuellement immédiat. Cet échange doit également se faire le plus rapidement possible après la détection d'une activité criminelle éventuelle – à la phase appelée « pré-investigation » ou au niveau du recueil des renseignements. » (pp. 1-2)

« En même temps, **il faut protéger les informations concernant des personnes ou sociétés innocentes contre tout usage irrégulier éventuel** par les autorités gouvernementales » (p. 2), ce qui comprend la nécessité de respecter la vie privée dans le cadre de la collecte, de l'analyse, du stockage et de la diffusion de l'information recueillie lors du processus de déclaration.

### 7.3 Constatations générales de l'évaluation

Compte tenu de la jeunesse relative de la plupart des régimes nationaux de déclaration des opérations et des URF en particulier, il n'est pas étonnant de constater qu'un très petit nombre d'évaluations officielles ont été effectuées. En outre, une recherche dans la documentation a révélé très peu de rapports, tout au plus des travaux de recherche scientifique ou même des commentaires ou des critiques délibérés de ces systèmes.

La présente section résume des commentaires, des critiques et des constatations d'évaluation générale se rapportant aux régimes de déclaration des opérations et aux URF. La documentation portant sur des pays précis est résumée aux pages suivantes du présent rapport.

L'un des organismes internationaux qui occupent une position de choix pour commenter sur l'efficacité des régimes de déclaration des opérations est le GAFI, qui a largement influencé l'établissement des principes normatifs d'un régime de déclaration des opérations. Ces principes font partie d'un cadre plus vaste recommandé par les pays membres pour lutter contre le blanchiment d'argent. Depuis la création du GAFI, il y a plus de dix ans, les pays membres, de même que les éventuels membres, ont été assujettis à ce que le GAFI désigne comme un

« processus d'évaluation mutuelle », en vertu duquel chaque pays membre du GAFI fait l'objet d'un examen exécuté par une équipe d'experts choisis par les autres pays membres.

« L'objet de cet exercice est la réalisation d'une estimation complète et objective des progrès faits par le pays concerné en mettant en œuvre les mesures pour lutter contre le blanchiment de capitaux, ainsi que la mise en lumière des domaines dans lesquels d'autres mesures sont encore nécessaires. »<sup>20</sup>

Entre 1992 et 1997, « c'est principalement au moyen de deux cycles d'évaluations mutuelles que le GAFI a assuré le suivi de l'application des Quarante recommandations et a jugé de l'efficacité des dispositifs de lutte contre le blanchiment mis en place par ses pays et territoires. »<sup>21</sup> Le processus d'évaluation mutuelle a été augmenté d'un exercice d'autoévaluation annuel et, dans une moindre mesure, de trois sondages effectués dans l'ensemble du pays.

Même si les Quarante recommandations formulées par le GAFI en 1990 ne portaient pas toutes sur la déclaration des opérations, les recommandations 8 à 19 étaient directement et indirectement axées sur le rôle que doit jouer le secteur privé pour cerner et détecter les opérations douteuses. Dans un document diffusé en 2001<sup>22</sup>, qui passe en revue les évaluations effectuées entre 1992 et 1997, le GAFI indique de quelle façon les pays membres se sont conformés à ces recommandations. Suivent ci-après des extraits sommaires de ce rapport sur les évaluations relatives à la déclaration des opérations douteuses et des URF dans les pays membre du GAFI.

### 7.3.1 Identification du client et tenue de registres dans le secteur privé

**L**a nécessité d'une identification des clients et d'une conservation des documents appropriés est essentielle pour les Quarante recommandations. En général, la seule augmentation annuelle significative du respect des recommandations est intervenue de 1993 à 1994. Le niveau de respect des recommandations affichées par les banques a toujours été plus élevé que pour les *institutions financières non bancaires* (IFNB). Le niveau de respect des IFNB est « décevant, seuls 20 membres respectant les prescriptions en matière d'identification des clients [...] L'une des explications possibles de ces résultats réside dans l'évaluation du respect des recommandations par rapport aux sociétés de remise de fonds et de virement et aux bureaux de change, secteurs dans lesquelles le contrôle n'est traditionnellement pas très rigoureux. » (p. 5) Il est à l'évidence nécessaire que les membres soient rapidement plus nombreux à respecter intégralement ces recommandations fondamentales.

### 7.3.2 Déclaration d'opérations douteuses

**L'**obligation de déclarer des opérations douteuses (recommandation 15) constitue une autre recommandation très importante. La période 1993-1996 fait apparaître le bond en avant habituel du respect des recommandations de 1993 à 1994 et une lente progression par la suite.

---

<sup>20</sup> Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. *Examen des systèmes anti-blanchiment du GAFI et des procédures d'évaluation mutuelle, 1992-1999*. Paris, 16 février 2001, p. 1.

<sup>21</sup> Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. *Examen des systèmes anti-blanchiment du GAFI et des procédures d'évaluation mutuelle, 1992-1999*. Paris, 16 février 2001, p. 1.

<sup>22</sup> *ibid.*

Depuis 1997, les niveaux de respect des recommandations ont été de façon générale stables ou légèrement croissants, peu de changements pouvant être observés. (p. 6)

À la fin de 1999, tous les membres à l'exception du Canada ont prévu une obligation pour les établissements de crédit et la plupart des autres catégories d'institutions financières de déclarer des opérations douteuses. Toutefois, la portée précise de cette obligation varie selon les pays. Dans la plupart des cas, il s'agit de déclarer un soupçon, et dans d'autres, il doit y avoir un soupçon raisonnable, par exemple, en Nouvelle-Zélande, ou « fondé » (Suisse). La Norvège est dotée d'un système qui impose la déclaration si le premier soupçon ne peut pas être dissipé, alors que le système néerlandais de déclaration des opérations inhabituelles introduit la question du soupçon aussi bien en tant que principal indicateur subjectif du caractère inhabituel d'une opération, mais aussi au deuxième stade de la procédure. Dans un premier temps, les institutions financières sont tenues de déclarer les opérations inhabituelles sur la base d'indicateurs objectifs ou subjectifs, puis l'URF décide si la déclaration est douteuse et doit être transmise au service d'application de la loi. Certains pays limitent aussi l'aspect criminel auquel le soupçon doit être lié. C'est ainsi qu'en Grèce, une déclaration d'opérations douteuses n'est effectuée que s'il y a un soupçon de blanchiment d'argent, alors qu'en France elle doit être liée au trafic de stupéfiants ou au crime organisé.

Compte tenu de la difficulté de déterminer si les produits soupçonnés d'être d'origine illégale résultent d'une infraction pénale particulière, plusieurs rapports ont indiqué que les dispositifs pourraient être renforcés en étendant la portée des obligations de déclaration au moins à toutes les infractions graves et, de préférence, à toutes les activités criminelles. Cette recommandation est applicable même si l'infraction de blanchiment d'argent elle-même a une portée moindre. Dans un certain nombre d'États, il arrive aussi que la non-déclaration d'une opération douteuse ne donne pas lieu à sanction, et il semblerait souhaitable d'associer à une obligation claire une sanction claire afin de contribuer à l'augmentation du nombre de déclarations. Autre problème mis en évidence dans plusieurs pays, l'absence d'obligation de déclaration lorsqu'une institution financière décide de ne pas réaliser une opération qu'elle soupçonne d'être liée à du blanchiment d'argent, à savoir les tentatives de blanchiment. Même si les membres n'empêchent pas les institutions financières de mettre un terme à une relation avec un client suspect ou de refuser de réaliser une opération, il est à l'évidence souhaitable de déclarer les tentatives de blanchiment. De fait, il est souhaitable dans de nombreux cas que les institutions déclarent l'opération douteuse et procèdent ensuite conformément aux instructions de l'URF (comme le prévoit la recommandation 18).

Une lacune relevée dans plus de la moitié des rapports d'évaluation mutuelle a été l'absence ou le manque de rétroaction de la part de l'URF vers les institutions déclarantes. Ces lacunes concernent aussi bien la rétroaction générale que la rétroaction spécifique (au cas par cas), et elles tendent à montrer que de nombreux membres éprouvent encore des difficultés à mettre en œuvre les recommandations figurant dans le document intitulé *Le retour de l'information vers les institutions financières et autres personnes déclarantes : principes directeurs pour l'énoncé des meilleures pratiques à suivre*, publié en 1998. Dans un document ultérieur, qui passe en revue les Quarante recommandations du GAFI, ce dernier recommande vivement aux URF de fournir une rétroaction aux institutions déclarantes, qu'il s'agisse d'une rétroaction précise au sujet de DOD individuelles ou d'une rétroaction de nature générale.<sup>23</sup>

Une question liée à celle de la rétroaction a été soulevée dans plusieurs rapports (p. ex. sur l'Australie, la France et l'Espagne), à savoir le souci des institutions financières de conserver la

---

<sup>23</sup> Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, *Révision des quarante Recommandations du GAFI – document consultatif*, Paris, 30 mai 2002, p. 46, [http://www.fatf-gafi.org/pdf/Review40\\_fr.pdf](http://www.fatf-gafi.org/pdf/Review40_fr.pdf)

confidentialité des DOD et de protéger leur personnel. Des craintes ont été exprimées quant au risque que la personne visée par la déclaration n'en soit informée, et que le personnel puisse être convoqué comme témoin pour attester devant le tribunal qu'une déclaration a été effectuée. En Grèce, on a proposé qu'aucune déclaration ne soit faite en ce qui concerne des affaires de trafic de stupéfiants en raison de ces craintes. Certaines solutions ont été élaborées pour apaiser les craintes du personnel des institutions financières. L'Australie a promulgué un amendement spécifique à la législation pour interdire que des déclarations d'opérations douteuses ne soient fournies en preuve ou même qu'elles soient évoquées devant les tribunaux. En France, l'URF ne fait pas figurer le nom de la personne qui effectue la déclaration dans le fichier de la police, tandis qu'en Grèce, l'URF renvoie une demande d'information à l'institution pour faire comme si c'était l'URF qui était à l'origine de l'enquête. En outre, dans la plupart des pays, toutes les déclarations passent par un point central au sein d'une institution, normalement l'agent chargé de la conformité, qui peut scruter les renseignements nominatifs sur les agents effectuant les déclarations. (p. 22)

Bien que tous les membres respectent désormais la recommandation 16 (protection des entités déclarantes contre l'application de mesures judiciaires), les institutions financières déclarantes d'un certain nombre de pays craignent que la protection ne soit pas suffisante. Les questions soulevées étaient les suivantes : (a) l'absence de protection vis-à-vis de la responsabilité pénale (États-Unis); (b) la protection doit être accordée si la déclaration est faite de bonne foi, ou faut-il qu'il y ait obligation de vigilance par l'institution (Finlande); enfin (c) la nécessité d'accorder une protection juridique aussi bien à l'institution qu'aux salariés (Aruba). (p. 22)

Pour ce qui est de remplir des DOD, les évaluations des pays indiquent généralement que le nombre de déclarations déposées par le secteur privé est « faible », « modeste » ou « modéré ». Pour presque tous les membres, le nombre de DOD est plus ou moins constant ou continue d'augmenter. Il n'y a qu'Autriche et en Finlande où il semble y avoir un recul sensible ces dernières années, même si les résultats sont encore parfois incomplets. Il paraît également que les augmentations sensibles du nombre de déclarations constatées pour des membres comme la Belgique, Hong Kong, la Chine ou le Royaume-Uni ont tendance à s'atténuer après des périodes de fortes progressions. Un certain nombre de pays énumérés ci-dessus ont reçu un nombre limité de DOD (moins de 100). D'après les rapports, les facteurs susceptibles d'avoir contribué à la faiblesse des chiffres (sans nécessairement l'expliquer) ont été :

- ❑ la relative nouveauté du dispositif et le manque d'habitude des institutions financières vis-à-vis de leurs obligations (Grèce et Turquie);
- ❑ la restriction du dispositif aux seules infractions à la législation sur les stupéfiants (Japon, Luxembourg et Singapour);
- ❑ la petite taille du pays et de son système financier (Islande, Aruba et les Antilles néerlandaises). (p. 24)

Un autre facteur peut contribuer à la faiblesse du nombre de déclarations, tout en pouvant en améliorer la qualité, à savoir la rigueur du filtrage appliqué par les agents chargés de la conformité de l'institution financière aux déclarations qui lui sont communiquées par le personnel. Le rapport sur le Royaume-Uni a bien mis en évidence l'avantage que peut présenter un filtrage convenable de la part de ces agents pour éliminer les déclarations d'opérations qui ne justifient pas vraiment de soupçons. Toutefois, un examen des rapports fait apparaître des approches très différentes de la part des agents chargés de la conformité des institutions financières, aussi bien entre institutions d'un même pays, qu'entre pays. Certains transmettent moins de 5 % des déclarations, tandis que d'autres en transmettent plus de 90 %. Même s'il n'est pas toujours possible d'obtenir des résultats complètement cohérents, il y aurait beaucoup à gagner si le personnel de l'URF veillait à ce que les agents de la conformité se familiarisent avec

ce que l'on peut considérer comme suspect, aussi bien du point de vue des catégories d'opérations que du niveau de certitude. Cela pourrait contribuer à faire en sorte que les différentes institutions appliquent les mêmes critères pour décider si elles doivent effectuer ou non une déclaration (p. 24)

Dans des pays comme la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, dont les dispositifs de déclaration existent depuis un certain nombre d'années, le nombre de DOD émanant des banques a en général diminué, tandis que le nombre de déclarations des bureaux de change a considérablement augmenté. On rapprochera cette situation de celle de l'Espagne (qui a plus récemment mis en œuvre un régime de déclaration des opérations) où le nombre de déclarations des banques continue d'augmenter. Cela traduit sans doute le fait que l'URF et les autres autorités concentrent d'abord leurs efforts de sensibilisation, de formation et de rétroaction sur les banques avant de mieux informer le secteur des IFNB. Les actions de formation et de sensibilisation menées se traduisent par des augmentations initiales du nombre de déclarations avant qu'il ne se stabilise à un niveau donné.

Dans la grande majorité des rapports d'évaluation mutuelle, le nombre de DOD des IFNB ne représentait qu'un faible pourcentage du nombre total, les secteurs des valeurs mobilières et des assurances n'apportant qu'une contribution modeste à ce dispositif. Cela peut traduire le relativement moindre risque d'utilisation abusive de ces secteurs à des fins de blanchiment d'argent, mais cela peut aussi témoigner des difficultés de détection du blanchiment d'argent aux deuxième et troisième stades du processus, lorsqu'il n'y a plus l'intervention d'espèces. (p. 25)

Une étude des évaluations mutuelles montre que pour de nombreux membres, les types de difficultés et de lacunes que l'on a pu rencontrer étaient identiques, et qu'il y a eu un certain nombre de méthodes communes proposées pour améliorer l'efficacité du dispositif des DOD :

- ❑ renforcer le retour d'information vers les institutions déclarantes et créer une relation de travail plus étroite entre l'URF, l'autorité de tutelle et les institutions financières;
- ❑ renforcer les actions de sensibilisation et de formation pour le personnel de guichet et autres agents des institutions financières;
- ❑ veiller à ce que les agents chargés de la conformité filtrent convenablement les déclarations;
- ❑ veiller à ce que les institutions financières et leurs agents bénéficient d'une protection juridique convenable en cas de poursuites pénales et civiles, ce qui les encouragerait à faire des déclarations;
- ❑ accorder plus d'attention au secteur des IFNB, ainsi qu'aux opérations sans intervention d'espèces;
- ❑ veiller à ce que toutes les institutions dans chaque secteur effectuent les déclarations lorsque cela s'impose. (pp. 25-26)

Même si le nombre de déclarations reçues constitue un indicateur important de l'efficacité d'un dispositif, le véritable critère consiste à savoir si les DOD aboutissent à des poursuites, à des confiscations du produit d'activités illégales, etc. Malheureusement, rares sont les membres qui ont mis en place des mécanismes qui permettent aux URF de savoir ce qu'il advient des DOD. Dans la plupart des pays, les déclarations sont transmises à d'autres organismes qui procèdent à l'enquête concrète sur la DOD et qui sont chargés d'engager les poursuites pénales qui conviennent. Hors, il semble n'y avoir généralement que peu de rétroaction de la part de ces services d'enquête ou du parquet vers l'URF, et il est donc difficile pour cette dernière de faire remonter des renseignements utiles vers les institutions déclarantes. Une façon de résoudre ce problème peut consister à conditionner l'accès aux DOD à l'obligation pour l'organisme

bénéficiaire de donner une rétroaction sur les déclarations utilisées et consultées, comme c'est le cas en Australie. (p. 26)

Le Royaume-Uni a également estimé que ces quatre dernières années, quelques 4 800 DOD (environ un tiers) par an ont apporté une valeur ajoutée en termes de renseignement criminel. Même s'il est souvent difficile d'obtenir et d'enregistrer systématiquement une rétroaction des autres organismes d'application de la loi et des procureurs, cette rétroaction est nécessaire si l'URF entend assurer un suivi des dossiers et améliorer l'efficacité et l'efficience du système. (p. 26)

### 7.3.3 Formation et sensibilisation

**L**a plupart des rapports d'évaluation évoquent les problèmes de la sensibilisation, de la formation et des lignes directrices dans le contexte des IFNB. Lors du deuxième cycle d'évaluations, il existait des instructions et des programmes de formation pour les banques dans presque tous les pays. Les lignes directrices destinées aux banques étaient généralement très satisfaisantes et couvraient les questions qu'il convenait de traiter, même si certains aspects comme l'identification des clients en l'absence de contact direct ou les exemptions vis-à-vis de l'identification étaient moins bien couvertes. L'un des problèmes évoqués dans certains rapports, par exemple sur l'Autriche et l'Islande, parmi les domaines dans lesquels le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent pourrait être resserré, réside dans la publication de lignes directrices par les différentes institutions financières, plutôt que par l'autorité de surveillance. Cela crée la possibilité de disparités ou de décalages entre les approches adoptées par les différentes institutions, et il est souhaitable que l'autorité de surveillance et l'URF interviennent dans la préparation, en lien avec les institutions financières, d'un ensemble complet de notes d'orientation pour les divers types d'institutions soumises à la législation de lutte contre le blanchiment d'argent. (pp. 26-27)

Toutefois, la difficulté première mise en évidence concernait les IFNB, dans lesquelles la sensibilisation au problème de blanchiment était généralement beaucoup plus faible que dans le cas des banques et dans lesquelles les lignes directrices n'avaient pas été préparées dans de nombreux pays. Outre les membres qui n'avaient pas élaboré de lignes directrices pour les divers secteurs des IFNB, des recommandations ont été formulées pour un certain nombre de membres comme l'Italie, le Portugal, Singapour, la Suède et la Turquie, rappelant que les lignes directrices devaient être spécialement conçues et ciblées pour les secteurs spécifiques des IFNB. L'utilisation des lignes directrices élaborées à l'intention des banques et de leurs activités ne sont ni utiles ni adaptées aux sociétés d'assurance, aux bureaux de change, etc. Le processus d'élaboration des lignes directrices, qui doit se faire avec la participation des secteurs visés, est aussi bénéfique en ce sens qu'il permet de faire mieux comprendre les problèmes et de nouer des relations entre toutes les parties visées. Il en va de même des membres qui ont appliqué les textes législatifs et réglementaires aux organismes et professionnels non financiers, mis à part le fait que les lignes directrices sont encore moins développées. (p. 27)

Le rapport sur les Pays-Bas donne un exemple utile d'approche volontaire de la mise en évidence des éventuels problèmes de blanchiment d'argent dans les IFNB. Dans les secteurs des assurances et des valeurs mobilières, des rapports ont été établis et publiés par des groupes de travail composés de représentants aussi bien des pouvoirs publics que des secteurs à propos des mesures qui pourraient être prises pour améliorer la détection des opérations inhabituelles et d'exemples de la façon dont le blanchiment d'argent pourrait se dérouler. Ces rapports sont une bonne illustration d'une démarche tendant à mettre en évidence les domaines susceptibles de présenter des risques et de convenir de solutions avant que les problèmes ne se posent concrètement. (p. 27)

Même si les lignes directrices officielles constituent une aide à la formation pour les institutions financières et d'autres organismes, on peut aussi faire appel à d'autres méthodes. L'Australie a mis à la disposition des opérateurs financiers d'un certain nombre de ressources concernant le blanchiment d'argent et les mesures de lutte contre ce phénomène, notamment des notes d'information, des lignes directrices, des rapports annuels, des vidéos, des circulaires, des brochures, des dépliants et des affiches. Ces instruments sont revus et mis à jour régulièrement. L'URF australienne, comme dans un certain nombre d'autres pays membres, administre également un site Web sur lequel tous ces renseignements sont immédiatement mis à la disposition des institutions. (p. 27)

Certaines autorités de réglementation ont exprimé le souci de ne pas avoir la responsabilité première de la sensibilisation et de la formation. Toutefois, l'approche adoptée dans nombre de pays membres, notamment pour les banques, consiste à faire fortement intervenir l'association bancaire ainsi que les grandes banques dans les actions de sensibilisation et de formation. Comme il existe souvent une relation de travail étroite entre les agents chargés de la conformité et les pouvoirs publics, les efforts ont souvent été d'abord centrés sur la haute direction de la banque de façon à obtenir que des instances aient la volonté de soutenir les initiatives qui doivent être entreprises (et financées) au sein de la banque. La sensibilisation du personnel de guichet est ensuite nécessaire pour améliorer les résultats des DOD, assurer que le personnel suit la bonne démarche pour identifier les clients, etc. La formation doit aussi être renouvelée régulièrement dans la mesure où un certain nombre d'agents de la conformité ont observé que l'effet de ces programmes de formation diminuait au fil du temps. À titre d'exemples intéressants de programme de formation anti-blanchiment, on retiendra un mode de formation vidéo à l'aide d'un cédérom interactif, mis au point par deux grandes banques allemandes, et l'utilisation par une banque de Singapour d'une formation informatisée interactive accessible sur l'Intranet de la banque. Ces deux méthodes de formation se sont avérées très efficaces pour les agents de ces établissements. (p. 27)

#### **7.3.4 Surveillance et mécanismes de contrôle interne**

**L'**existence d'un véritable système permettant de vérifier que les institutions financières ou autres, prennent les initiatives convenables pour mettre en œuvre les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent est une composante essentielle de tout dispositif. La première partie de ce processus consiste pour les institutions à définir les règles et procédures nécessaires de contrôle interne, les mesures minimales étant celles qui sont énoncées dans la recommandation 19 : la désignation de personnes responsables au niveau de la direction générale, des procédures adéquates lors de l'embauche des employés, un programme continu de formation des employés et un dispositif de contrôle interne du système. Comme dans d'autres domaines, les banques respectent assez vigoureusement ces règles, la défaillance la plus courante résidant dans l'absence de filtrage obligatoire des nouveaux salariés. Toutefois, ces mesures doivent être prescrites par la voie législative ou réglementaire, et on a indiqué dans certains rapports qu'il appartenait aux institutions de décider elles-mêmes si elles appliqueraient les mesures nécessaires. Même si cela semble avoir été fait dans une large mesure dans le secteur bancaire, il est souhaitable d'adopter une approche plus uniforme et obligatoire de façon que les autorités de surveillance puissent prendre des mesures dans le secteur des IFNB en cas de nécessité. Dans ce secteur en effet, on observe une incapacité fréquente à imposer aux sociétés de remise de fonds l'application de mesure de contrôle interne, et des dispositions doivent être prises pour étudier ce problème. (p. 28)

Dans certains États comme Aruba, l’Australie ou la Turquie, la surveillance de la totalité ou d’une partie des obligations de lutte contre le blanchiment d’argent relève de l’URF. Les rapports consacrés à ces pays ont relevé que cela exerçait des contraintes considérables en termes de mobilisation des ressources de l’URF, contraintes auxquelles elle ne pouvait faire face convenablement, et ils ont recommandé que l’autorité de contrôle prudentielle ou la banque centrale voit leur rôle renforcé. Comme on l’a vu dans le rapport d’évaluation sur la Turquie, il ne semble ni pratique ni efficace pour l’URF de jouer un rôle majeur en menant des opérations de contrôle spécifiques aux fins de la lutte contre le blanchiment. L’URF pourrait continuer de travailler étroitement avec les autorités de tutelle classiques et conserver la possibilité de réaliser des inspections sur place pour des affaires particulières lorsque cela paraît nécessaire. (p. 29)

Un certain nombre de mécanismes de surveillance ont été mis en évidence dans différents rapports. La plupart des autorités de surveillance vérifient l’existence de mesures et de procédures de lutte contre le blanchiment au sein d’une institution financière. Toutefois, des vérifications aléatoires ponctuelles interviennent sur des dossiers individuels pour déterminer si les règles sont bien appliquées. Généralement, les vérifications en matière de blanchiment d’argent ne sont qu’une composante du travail régulier de contrôle prudentiel, mais certains membres effectuent également des vérifications externes spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment d’argent, tandis que deux membres au moins diffusent également des questionnaires pour obtenir des renseignements supplémentaires sur les mesures de contrôle qui ont été prises. Les données statistiques fournies par ces rapports sont limitées, mais il semblerait que dans les pays où se déroulent des inspections régulières sur place, ces inspections interviennent une fois tous les trois ans. Les vérifications externes spécifiques à la lutte contre le blanchiment n’ont été invoquées que dans un petit nombre de rapports, mais elles semblent constituer un instrument utile pour les pays qui les ont menées. Certains rapports ont en outre indiqué qu’il pourrait être utile que les autorités de surveillance procèdent à des vérifications aléatoires sur les déclarations d’opérations douteuses que les responsables anti-blanchiment ne transmettent pas à l’URF. (p. 29)

Seuls quelques membres ont indiqué avoir appliqué des sanctions à l’encontre d’institutions qu’ils ont contrôlées, l’Italie et les États-Unis ayant été particulièrement actifs à cet égard. La panoplie des sanctions applicables à l’encontre d’institutions en contravention varient selon les pays. On a pu notamment observer des avertissements oraux sur place, des avertissements écrits (lettre spécifique ou avertissement dans le cadre d’un rapport de vérification), une ordonnance de respect d’instructions spécifiques (parfois assortie d’astreintes pour non-respect des instructions), des renvois devant les autorités chargées de l’application de la réglementation en vue de poursuites pénales, l’ordre donné à l’institution d’établir des rapports réguliers sur les mesures qu’elle prend, ou encore la suspension ou le retrait de l’agrément. (pp. 29-30)

### **7.3.5 Déclaration à la frontière**

**D**e nombreux membres du GAFI ont établi un dispositif de suivi ou de déclaration destiné à détecter, sans limiter, des mouvements d’espèces et d’effets aux frontières. Nombre de rapports d’évaluation mutuelle ont indiqué que ces déclarations sont une source précieuse d’information complémentaire pour les organismes chargés de l’application de la loi. Plus de la moitié des membres impose une obligation de déclarer les sommes en espèces, les effets ou les objets précieux lorsqu’ils dépassent un certain montant. L’application de ces dispositions est limitée aux espèces et aux effets dans la plupart des cas, même si certains membres imposent aussi la déclaration des métaux précieux et des pierres précieuses (p. 30)

En ce qui concerne les virements internationaux, l’Australie impose la déclaration de toutes ces opérations et la Norvège celle des opérations supérieures aux limites spécifiées. Pour que ces

systèmes de déclaration soient efficaces et efficaces, les enregistrements de ces déclarations doivent être reçus sous forme électronique et stockés sur une base de données informatique, avant d'être soumis à des programmes d'analyse perfectionnés de façon à ne retenir que l'information pertinente. Le programme « Screen IT » en Australie est un bon exemple de système automatisé de suivi qui analyse les données en leur apportant une valeur ajoutée même si les renseignements sont souvent recueillis en premier lieu par l'administration des douanes, les évaluations mutuelles tendent à indiquer qu'il est souhaitable que l'analyse de ces déclarations se fasse aussi en lien avec les bases de données des DOD et que l'URF est généralement l'organisme public le mieux placé et le mieux équipé pour assurer cette fonction. (pp. 30-31)

Autre question évoquée dans certains rapports, celle des services postaux. Comme l'a indiqué le rapport sur la Norvège, le régime de déclaration doit aussi s'appliquer à ces services, car il est possible dans certains pays d'envoyer des espèces par lettre en valeur déclarée par l'intermédiaire de la poste, sans aucune obligation de déclarer la somme effectivement transmise, ni d'identifier le client. En Irlande, les services postaux n'ont pas le pouvoir d'ouvrir le courrier. Les membres doivent veiller à ce que les services postaux ou les services de courrier ne donnent pas ainsi lieu à une utilisation abusive par les blanchisseurs d'argent. (p. 31)

### **7.3.6 Déclaration des opérations en espèces**

**L**es mesures de contrôle et systèmes de déclaration des opérations en espèces sont beaucoup moins courants que les systèmes de déclaration aux frontières, seuls quatre membres en étant dotés. La plupart des pays ont rejeté ces obligations sur la base d'une analyse des coûts et des avantages, même si les pays qui recueillent de telles déclarations estiment qu'elles apportent une valeur ajoutée aux dossiers de renseignement criminel que détient une URF. Bien que l'on soit en droit de douter de la possibilité de justifier les coûts de mise en place et d'exploitation d'un tel dispositif dans tous les pays membres, les coûts d'exploitation d'un système efficace de déclaration électronique ont diminué ces dernières années, alors que le rythme de leur efficacité a augmenté. Une solution de rechange a été adoptée par la France dont la législation impose l'utilisation d'effets bancaires pour le règlement d'opérations au-delà d'un certain montant. Les opérations supérieures à 5 000 FF (environ 800 \$US) doivent être réglées par chèque oblitéré, par virement bancaire ou carte de crédit. En outre, les paiements supérieurs à 20 000 FF (environ 3 200 \$US) par un particulier n'exerçant pas de profession commerciale, en échange d'un bien ou d'un service, doivent être effectués par chèque oblitéré, par virement bancaire ou postal ou carte de débit ou de crédit. Le rapport sur la France note que cette mesure novatrice mérite d'être étudiée par les autres membres du GAFI. La Belgique a également une loi analogue. Certaines opérations (essentiellement les opérations immobilières, la constitution en société ou les fusions et acquisitions) doivent être réalisées par acte notarié et lorsque l'opération implique des paiements supérieurs à 25 000 euros, elle doit être réglée par virement ou chèque. (p. 31)

## 7.4 Évaluation de quatre pays

### 7.4.1 États-Unis d'Amérique

#### 7.4.1.1 Aperçu

**L**e 26 octobre 1970, le congrès américain a adopté la *Financial Record keeping and Reporting of Currency and Foreign Transaction Reporting Act*, couramment désignée la Bank Secrecy Act (BSA). Cette loi prévoit l'implantation du premier régime de déclaration d'espèces et d'opérations du monde constitué en politique de lutte contre le blanchiment d'argent. La BSA exige la déclaration et la comptabilisation de certaines opérations, de même que la conservation de certains rapports et dossiers. En règle générale, la BSA propose quatre outils de base pour débusquer quiconque tente de dissimuler sa participation à des activités de nature criminelle donnant lieu à d'importants montants d'espèces :

- Une déclaration d'opérations en espèces (DOE) doit être produite par les banques et autres institutions financières lorsqu'une opération en espèces dépasse 10 000 \$US. Les DOE sont déposées auprès des organismes relevant du département du Trésor et toutes les infractions de nature criminelle découlant de l'exigence de DOE font l'objet d'une enquête de la Section des enquêtes criminelles de l'Internal Revenue Service (IRS).
- Une déclaration d'espèces et d'effets (DEE) doit être produite auprès du Service des douanes des États-Unis lorsque des espèces ou des effets de plus de 10 000 \$US passent la frontière nationale des États-Unis.
- Des déclarations de comptes bancaires étrangers (DCBE) doivent être produites par la personne assujettie aux lois américaines et qui détient une participation financière dans un compte financier étranger de plus de 10 000 \$US, ou en détient le pouvoir de signature.
- Les particuliers, de même que les institutions financières, peuvent être tenus de conserver certains registres pour une période maximale de cinq ans. Cette disposition a pour but de maintenir une trace écrite en vue de faciliter les enquêtes pour blanchiment d'argent. Ces dossiers renferment des copies de chèques, de traites bancaires, de mandats-poste, et de renseignements sur les clients, entre autres.

Une grande partie de l'administration et de l'application des exigences en matière de déclaration des opérations aux États-Unis relève du département du Trésor, et plus particulièrement de l'Internal Revenue Service et du Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). En 1984, l'IRS a reçu le pouvoir direct de s'assurer que les entités déclarantes se conformaient aux exigences de la BSA en ce qui touche la déclaration des mouvements d'espèces et des opérations douteuses, et de la tenue de registres. En octobre 1994, le Office of Financial Enforcement, qui relevait du département du Trésor, a fusionné avec le FinCEN pour créer un organisme unique aux fins d'application des exigences de déclaration de la BSA, y compris la responsabilité d'émettre des règlements et d'imposer des sanctions pour non-conformité. Depuis 1996,

le FinCEN est le seul organisme auquel les institutions financières doivent transmettre leurs rapports d'opérations en espèces, de même que leurs déclarations sur les opérations douteuses.

Bien que le FinCEN soit chargé d'accepter et de traiter les DOE et les DOD, au niveau fédéral, l'obligation d'assurer la conformité à la BSA relève du Conseil de la Réserve fédérale. Des vérifications de conformité sont effectuées par plus de 700 inspecteurs de banque, qui analysent les activités de quelques 1 300 institutions financières des États-Unis. En outre, la réglementation qui régit la Réserve fédérale exige que les institutions financières prévoient des essais indépendants de conformité à la BSA par le personnel des banques ou un intervenant de l'extérieur. Le principal objectif de l'examen de la BSA par le Conseil de la Réserve fédérale consiste à déterminer si les banques ont établi et appliquent des programmes de conformité et des systèmes d'information de gestion suffisants pour détecter la possibilité de blanchiment d'argent. Plus particulièrement, la Réserve fédérale procède à des examens pour préciser si les banques ont établi des systèmes adéquats pour :

- détecter et déclarer les activités douteuses;
- respecter les exigences de la BSA;
- établir des normes d'ouverture et de suivi des comptes;
- comprendre la provenance des fonds à l'égard des clients qui ouvrent des comptes;
- vérifier le statut juridique des clients;
- déterminer les propriétaires véritables des comptes.<sup>24</sup>

Depuis la promulgation de la BSA, une multitude de lois, règlements et directives ont été appliqués pour préciser et/ou élargir les exigences de déclaration obligatoire ou de tenue de registres. En 1986, la *Money Laundering Control Act* a majoré les pénalités pour infractions à la BSA et a ajouté une interdiction précise de structurer des opérations en vue d'éviter la déclaration. Le gouvernement des États-Unis a également élargi la déclaration obligatoire pour englober les institutions financières non bancaires, de même que les entreprises ne faisant pas partie du secteur des services financiers (notamment les concessionnaires d'automobile, les casinos et les bijouteries). Les types d'opérations visées par la DOE et les DOD ont également été élargis. Depuis 1990, les institutions financières sont tenues d'enregistrer la vente ou l'émission de certains effets de 3 000 \$US et plus. Les téléversements sont maintenant assujettis à certains règlements au sujet de l'identification, de la tenue de registres et de la déclaration. Depuis 1997, les institutions financières et les entreprises qui effectuent des remises de fonds doivent conserver les dossiers et vérifier l'identité des auteurs de téléversement d'une valeur de 3 000 \$US et plus. L'accent placé sur les nouveaux règlements au cours des années 90 a également souligné un déplacement à partir de la déclaration d'espèces vers celle des activités douteuses. En 1996, on a également promulgué un règlement fédéral qui exigeait que les institutions bancaires déclarent les opérations douteuses.<sup>25</sup> Le règlement sur la DOD exige que les banques des États-Unis et d'autres institutions de dépôt déclarent des opérations que l'institution « estime, soupçonne ou est justifiée de croire douteuses et » :

- « qui comprennent des fonds obtenus de façon illégale ou ayant pour but . . . de dissimuler ou de masquer les fonds ou les biens obtenus à partir d'activités illégales . . . dans le cadre d'un plan visant à enfreindre une loi ou un règlement fédéral, ou de

---

<sup>24</sup> Site Web du Conseil de la Réserve fédérale : [www.bog.frb.fed.us](http://www.bog.frb.fed.us) // Conseil des gouverneurs, Conseil de la Réserve fédérale, *Bank Secrecy Act Examination Manual*, 1997, Washington (D.C.); Small, Richard *Vulnerability of Private Banking to Money Laundering Activities*, témoignage devant le Sous-comité permanent des enquêtes, Comité des affaires gouvernementales, Sénat des États-Unis, novembre 1999.

<sup>25</sup> *The Final Rule. Suspicious Activity Reporting: U.S. Suspicion Reporting System Gets Major Transformation*, dans *Money Laundering Alert*, vol. 7, n° 5, février 1996, p. 5.

s'en soustraire, ou d'éviter une exigence (fédérale) de déclaration d'activité »;  
°[TRADUCTION]°

- ❑ qui sont conçues pour se soustraire à une exigence de la BSA (p. ex « structurer » une opération financière, par exemple deux dépôts de 5 000 \$, pour se soustraire à l'exigence de déclaration);
- ❑ « et qui n'ont aucun but commercial ou supposément licite, ou dont la nature est telle que le client particulier ne s'y adonnerait habituellement pas et pour lesquelles l'(institution) ne peut fournir une explication raisonnable après avoir examiné les faits mis à sa disposition. »<sup>26</sup> [TRADUCTION]

#### 7.4.1.2 La U.S.A. PATRIOT ACT

**S**eulement 45 jours après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le Congrès américain a adopté la loi omnibus U.S.A. PATRIOT Act (titre officiel : *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*.)

Parmi les dispositions très vastes au chapitre de l'application de la loi, on note un ambitieux train de mesures axées sur la lutte au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes, y compris des mesures de déclaration qui ont plus de mordant que celles appliquées en vertu de la BSA. Le titre III de la PATRIOT Act est *International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001*, qui exige maintenant que toutes les institutions financières mettent en œuvre une procédure et des mécanismes de contrôle rigoureux pour comparer les listes de clients et d'opérations par rapport aux listes fédérales de soi-disant terroristes, vendeurs de drogue, blanchisseurs d'argent et autres criminels.<sup>27</sup> La loi applique également les exigences de déclaration et d'autres exigences relatives au programme de lutte contre le blanchiment d'argent aux secteurs des finances et du commerce auparavant assujettis aux dispositions de la BSA, y compris les sociétés de placement, les assureurs, les gestionnaires de fonds communs de placement, de même que les exploitants de carte de crédit, les négociants-commissionnaires en contrat à terme et les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables.<sup>28</sup> La non-conformité à ces dispositions peut entraîner des sanctions maximales d'un million de dollars.

La loi, qui s'applique généralement aux institutions de dépôt assurées, de même qu'aux succursales et agences américaines de banques étrangères, n'impose pas immédiatement aux organisations bancaires de nouvelles obligations de production et de déclaration, mais exige certaines méthodes relatives à l'obligation de vigilance et à la tenue de registres. Certaines exigences sont exécutoires sans l'émission d'un règlement. D'autres dispositions doivent être mises en œuvre au moyen d'un règlement qui sera promulgué par le département du Trésor des États-Unis, après consultation du Conseil de la Réserve fédérale et d'autres organismes fédéraux de réglementation des institutions financières.<sup>29</sup> Une lettre ouverte envoyée par le directeur de la

---

<sup>26</sup> *U.S. agencies clash with privacy groups over suspicion reporting*, dans Money Laundering Alert, vol. 10, n° 8, juin 1999, p. 8.

<sup>27</sup> *What did September 11 and the USA Patriot Act mean to you?*, dans Money Laundering Alert, vol. 13, n° 12, octobre 2002, p. 5.

<sup>28</sup> *Anti-laundering duties extended to mutual funds, credit cards, MSBs*, dans Money Laundering Alert, vol. 13, n° 7, mai 2002, p. 1.

<sup>29</sup> Spillenkothen Richard, directeur, Division de la surveillance et de la réglementation des banques, Bureau des gouverneurs du système de la Réserve fédérale, *Open Letter to the Officer In Charge Of Supervision And Appropriate Supervisory And Examination Staff at Each Federal Reserve Bank and to Each Domestic And Foreign Banking Organization Supervised by the Federal Reserve*. Re : *The USA PATRIOT Act and*

Division de la surveillance et de la réglementation des banques du Conseil de la Réserve fédérale énonce certains articles de la PATRIOT Act les plus pertinents au chapitre de la déclaration des opérations :

- ❑ L'article 352 de la loi exige que toutes les institutions financières mettent en œuvre un programme de lutte contre le blanchiment d'argent.
- ❑ L'article 356 de la loi exige que le département du Trésor, de concert avec le Conseil de la Réserve fédérale et la Securities and Exchange Commission, applique des règlements pour obliger les courtiers et négociants en valeurs mobilières inscrits à produire des DOD.
- ❑ La loi modifie la BSA pour autoriser le Trésor à imposer des sanctions pouvant atteindre 1 million de dollars pour infraction en vertu du nouvel alinéa 5318(i) (obligation de vigilance pour les comptes bancaires et comptes correspondants privés) et le nouvel alinéa 5318(j) (comptes auprès de banques fantômes).
- ❑ La loi ordonne au département du Trésor d'établir, au sein de FinCEN, un réseau électronique très protégé qui permettra de produire des déclarations (y compris des DOD) et de fournir aux institutions financières des renseignements au sujet d'activités douteuses justifiant un examen immédiat plus rigoureux.
- ❑ La loi modifie la *Bank Holding Company Act* et la *Federal Deposit Insurance Act* pour exiger, en ce qui touche les nouvelles demandes présentées en vertu des dispositions applicables de ces lois, que le Conseil de la Réserve fédérale et d'autres organismes de réglementation bancaires fédéraux tiennent compte de l'efficacité des activités de blanchiment d'argent des demandeurs, y compris dans des succursales outre-mer.
- ❑ La loi ordonne au département du Trésor d'examiner les systèmes de déclaration d'opérations en espèces pour les rendre plus efficaces, peut-être en élargissant le recours aux exemptions pour réduire le nombre de déclarations.

### 7.4.1.3 Évaluation

**B**ien que l'analyse documentaire n'ait pas permis de déterminer une évaluation générale du régime américain de déclaration des opérations, elle a dévoilé un certain nombre d'études de moindre envergure qui ont porté sur des aspects précis de la BSA et du FinCEN. Ces études qui ont été exécutées par le Federal Government Accounting Office, souvent à la demande du Sous-comité de la supervision générale et des enquêtes à la Chambre des représentants, sont résumées ci-dessous.

1. **General Accounting Office, *FinCEN Needs to Better Manage Bank Secrecy Act Civil Penalty Cases*, rapport GGD-98-108, Washington (D.C.), 15 juin 1998.**

**L**e Financial Crimes Enforcement Network reçoit de plusieurs sources, y compris la Federal Deposit Insurance Corporation, l'Office of the Comptroller of the Currency et d'autres organismes fédéraux de réglementation bancaires des cas de sanctions civiles pour infractions à la *Bank Secrecy Act*. Le problème des longs délais de traitement des cas de sanction civile s'alourdit. Selon les données du FinCEN, le délai moyen de traitement d'un cas était de 1,77 an

entre 1985 et 1991, et le plus long délai fut de 6,44 ans. Par comparaison, les données du FinCEN révèlent un délai de traitement moyen de 3,02 années entre 1992 à 1997; le plus long délai fut de 10,14 années. Pour les dossiers clos au cours des deux plus récentes années, soit 1996 et 1997, le délai de traitement moyen fut de 3,57 et 4,23 ans respectivement. Les longs délais de traitement affectent la perception du public au sujet des efforts gouvernementaux en vue d'appliquer la Bank Secrecy Act, ils minent la crédibilité de la loi et son effet dissuasif. Parmi les autres résultats, mentionnons que la loi de limitation des sanctions civiles en vertu de la Bank Secrecy Act, qui est appliquée depuis six ans, pourrait être abolie. Le FinCEN n'a émis aucun avis de projet de mise au point de règlement ni de règlement définitif pour déléguer le pouvoir d'imposition de sanctions civiles aux organismes de réglementation du secteur bancaire. Le plan stratégique actuel du FinCEN indique que cette délégation pourrait ne pas être accordée avant 2002 et que le FinCEN devrait continuer d'assumer la charge du traitement des cas de sanction civile pendant plusieurs années encore. Par conséquent, le GAO recommande au FinCEN d'établir un calendrier provisoire d'évaluation et de traitement de chaque cas de sanction civile et de suivre la progression des gestionnaires et du personnel chargés d'atteindre ces objectifs.

**2. General Accounting Office, *FinCEN's Law Enforcement Support, Regulatory, and International Roles. Statement of Norman J. Rabkin Director, Administration of Justice Issues General, Government Division Before the Subcommittee on General Oversight and Investigations, Committee on Banking and Financial Services, House of Representatives, T-GGD-98-83, Washington (D.C.), 1<sup>er</sup> avril 1998.***

**L**e sous-comité a demandé au GAO d'examiner les aspects du rôle du FinCEN au chapitre de l'application de la loi, son rôle en matière de réglementation, y compris le traitement des sanctions civiles pour infractions à la Bank Secrecy Act (BSA), et son rôle à l'échelle internationale. À l'appui de l'application de la loi, le FinCEN a émis un moins grand nombre d'analyses ces dernières années. Les représentants du FinCEN ont principalement expliqué ce changement par le fait que les niveaux de dotation du FinCEN sont demeurés passablement constants (à environ 160 employés), tandis que la mission globale du réseau s'est élargie. En outre, le FinCEN a encouragé et formé d'autres organismes d'application de la loi fédéraux, d'États et locaux pour leur permettre d'avoir directement accès à des données au moyen des ressources du FinCEN ou par leur propre moyen, et les analyser. Les fonctionnaires fédéraux et d'États que le GAO a interviewés ont indiqué qu'ils étaient généralement satisfaits des produits et services du FinCEN. La plupart des non-utilisateurs ont affirmé au GAO qu'ils s'en remettent aux fonctions internes de leur organisme ou ont recours aux renseignements ou aux centres de soutien analytique autres que le FinCEN. Ce dernier doit mieux communiquer ses priorités en matière de réglementation de même que ses calendriers, plus particulièrement pour les règlements autorisés ou requis en vertu de la *Money Laundering Suppression Act (MLSA)* de 1994. Le FinCEN n'a pas respecté les trois échéances fixées par la loi de 1994 et la version finale des règlements touchant plusieurs dispositions de la loi n'a pas encore été adoptée. Les avantages prévus des modifications apportées à la MLSA au sujet de l'application de la loi ne pourront tous être obtenus avant que tous les règlements soient mis en œuvre. En 1992, le GAO avait déclaré qu'il fallait en moyenne environ 21 mois au Trésor pour traiter les cas de sanction civile pour infractions à la BSA. Depuis, le délai moyen est passé à environ trois ans, selon les données du FinCEN. Le GAO collabore avec le FinCEN pour déterminer les causes de l'allongement des délais.

**3. General Accounting Office, *FinCEN Needs to Better Communicate Regulatory Priorities and Time Lines*, Report # GGD-98-18, Washington (D.C.), 6 février 1998.**

Ce rapport fait suite à une demande du Sous-comité sénatorial pour que le GAO examine le rôle du FinCEN au plan de la réglementation. Dans une note de délégation envoyée en mai 1994, le département du Trésor a intensifié le rôle du FinCEN au titre de la lutte contre le blanchiment d'argent pour y inclure la charge de la promulgation de règlements en vertu de la Bank Secrecy Act, qui a été modifiée à diverses reprises depuis son entrée en vigueur en 1970. Des modifications y ont été apportées récemment en vertu de la *Money Laundering Suppression Act* de 1994. En général, la MLSA instruit le Trésor de prendre certaines mesures au sujet du recours à des entreprises de transmission de fonds par des criminels exerçant des activités de blanchiment d'argent. Puisque le Sous-comité se demandait si le FinCEN avait fait des progrès au chapitre de la prise en compte de cette menace et de l'application d'autres directives aux termes de la MLSA, il a demandé au GAO d'évaluer les efforts du FinCEN pour ce qui est d'appliquer des règlements en vertu de la BSA, dans sa version modifiée. Ce faisant, le rapport examine les questions suivantes, plus particulièrement sous l'angle de la MLSA :

- Quel processus le FinCEN a-t-il appliqué pour élaborer et appliquer des règlements en vertu de la BSA?
- Quelle est la situation actuelle des efforts du FinCEN en vue d'élaborer et d'émettre des règlements en vertu de la BSA?
- Plus particulièrement, quels règlements le FinCEN a-t-il mis au point jusqu'à présent et quels règlements cet organisme a-t-il été autorisé ou instruit d'élaborer, sans résultat concret?

Pour déterminer le processus de réglementation ou de prise de règlement qu'a suivi le FinCEN, le GAO a interviewé les représentants du FinCEN chargés de préparer les règlements en vertu de la BSA et a examiné des documents connexes de cet organisme. Le GAO a également interviewé les représentants du Trésor et de l'Office of Management and Budget (OMB) au sujet de la procédure appliquée pour examiner les ébauches de règlement du FinCEN avant leur publication. Le GAO a examiné les articles pertinents de l'Administrative Procedure Act (APA) et du décret exécutif 128665 qui établit la procédure que doivent suivre les organismes fédéraux pour élaborer et diffuser des règlements.

Le processus appliqué par le FinCEN pour élaborer et émettre des règlements consistait généralement à déterminer les règlements nécessaires, à établir les priorités quant à l'ordre de promulgation, et à promulguer les règlements dans le cadre des directives applicables des directions réglementaires et exécutives. Le FinCEN publie ses priorités annuelles en matière de réglementation à chaque exercice depuis 1995. Il diffuse également des avis de projet de prise de règlement et des versions finales de règles dans le Registre fédéral. Dans l'ensemble, le processus réglementaire du FinCEN a été conçu pour tenir compte de la procédure normalisée de l'APA que les organismes fédéraux doivent appliquer lorsqu'ils élaborent et émettent des règlements. En outre, le FinCEN applique une « stratégie de partenariat » qui insiste sur la tenue de consultations fréquentes auprès des représentants des organismes d'application de la loi, de réglementation et de services financiers.

Au sujet des efforts de FinCEN pour élaborer et diffuser des règlements, en décembre 1997, plus de trois ans après l'adoption de la MLSA, le FinCEN n'avait pas encore promulgué la version finale des règlements visant cinq des huit initiatives réglementaires se rapportant aux modifications apportées à la BSA en 1994. Le FinCEN a diffusé la version finale de trois

règlements, il a proposé des règlements pour quatre initiatives et n'a pas encore pris de mesure l'égard d'une initiative réglementaire. Il a également raté les trois échéances fixées par la MLSA.

Les représentants du FinCEN en sont venus à la conclusion qu'il est important de diffuser des règlements de qualité, c'est-à-dire des règlements fondamentalement efficaces. Ils ont déclaré qu'ils reconnaissent que l'accent placé sur l'émission de règlements de qualité a pour effet de prolonger la période requise pour élaborer et émettre les règlements. Par conséquent, le FinCEN a appliqué un processus d'élaboration de règlement qui privilégie la qualité sur le respect des échéances. La majorité des membres du Groupe consultatif de la BSA avec lesquels nous nous sommes entretenus ont généralement convenu de cette caractérisation du processus réglementaire du FinCEN. En outre, les représentants de ce réseau nous ont affirmé que dans le cadre de ce processus, l'organisme préfère se concentrer sur deux ou trois règlements à la fois en raison de la complexité des enjeux et du nombre d'employés de l'organisme qui possèdent l'expertise nécessaire en réglementation. Comme nous l'avons mentionné, les représentants du FinCEN nous ont affirmé que l'organisme compte environ dix employés possédant cette expertise et qui ont participé à des travaux sur les règlements pris en vertu de la BSA au cours des dernières années, et qu'aucun d'eux ne s'est concentré uniquement sur les règlements.

La Bank Secrecy Act de 1970 (BSA), dans sa version modifiée, exige que les institutions financières conservent certains dossiers et rapports aux fins de poursuites criminelles, fiscales ou réglementaires, y compris les enquêtes concernant le blanchiment d'argent. En vertu de la *Money Laundering Suppression Act* de 1994, nous devons déterminer si des exigences supplémentaires en matière de tenue de registres, notamment effectuer des copies des chèques au guichet récupérables à partir des renseignements sur les clients, doivent être imposées à d'autres institutions financières qui émettent ce type de chèque. Plus particulièrement pour les institutions financières qui émettent ces chèques, nous avons convenu avec les comités de (1) déterminer les exigences actuelles de tenue de registres et (2) préciser le point de vue des fonctionnaires fédéraux et des représentants des secteurs des services financiers au sujet de la nécessité de l'exigence supplémentaire en matière de tenue de registres.

#### **4. Illinois Criminal Justice Information Authority, *Targeting Drug Activity Through Cash Transactions*, Chicago (Illinois), 1998.**

Ce rapport présente les constatations d'une évaluation du programme de l'Illinois portant sur les unités de déclaration des opérations en espèces (UDOE), qui avaient pour but de recueillir, de stocker et d'analyser des données sur les opérations en espèces aux fins d'identification, d'enquête et de poursuite visant des personnes ayant participé à des activités de blanchiment d'argent reliées à la drogue. L'UDOE dirigée par l'Illinois State Police (ISP) visait à faciliter les enquêtes à plusieurs paliers et exploitait une base de données servant à identifier les présumés contrevenants. L'unité de déclaration dirigée par le Bureau du procureur général (BPG) offrait une expertise en matière de poursuite pour appuyer les enquêtes et les poursuites intentées contre des trafiquants de drogue. Ces deux unités devaient se compléter l'une l'autre et aider également les Groupes de travail sur les complots dans le domaine de la drogue (GTCD) dirigés par ces deux organismes. L'évaluation du programme se fondait sur les renseignements provenant de dossiers, des rapports d'activité, des documents d'entente de financement, de la correspondance et des entrevues pour établir des données d'évaluation et formuler des recommandations dans le cadre du programme. Les enjeux relatifs au personnel, à l'affectation des ressources et à l'emplacement étaient au centre des constatations de l'évaluation. Ces dernières ont révélé que la force du programme résidait dans son effort à offrir des services aux organismes qui en faisaient la demande. Les lacunes du programme avaient plutôt trait aux questions relatives au personnel et

à l'insuffisance des activités axées sur des objectifs. Des recommandations ont été proposées afin d'améliorer les activités des UDOE de l'ISP et du BPG.

5. **Cowles, E. L., L. A. Gransky M. Patterson et P. Hagner, *Evaluation of Illinois' Cash Transaction Reporting Units and Drug Conspiracy Task Forces*, University of Illinois at Springfield Center for Legal Studies/ Illinois Criminal Justice Information Authority/ National Institute of Justice, Chicago (Illinois), 1998**

**C**e rapport présente la méthodologie et les constatations d'une évaluation portant sur l'effort d'application de la loi de l'Illinois sur la drogue, qui comporte deux volets : les unités de déclaration des opérations en espèces (UDOE) et le Groupe de travail sur les complots en matière de drogue (GTCD). Des fonds fédéraux jumelés à des sommes équivalentes provenant des recettes générales de l'État ont permis au Bureau du procureur général de l'Illinois (PGI) et à l'Illinois State Police (ISP) de lancer quatre initiatives interreliées dans deux domaines de l'application de la loi. La première, l'UDOE, visait à recueillir, à stocker et à analyser des données sur les opérations en espèces aux fins d'identification, d'enquête et de poursuite contre des personnes ayant pris part à des activités de blanchiment d'argent provenant du trafic de stupéfiants. Des UDOE distinctes ont été mises sur pied au bureau du PGI et à l'ISP. Le deuxième volet de l'initiative d'application de la loi portait sur la création d'un GTCD au sein des deux organismes. Le Groupe de travail avait pour but d'améliorer le processus de poursuite contre les trafiquants de stupéfiants de niveau moyen actifs dans plusieurs comtés de l'État. À l'instar de leurs collègues de l'UDOE, des représentants de l'ISP et du bureau du PGI ont été affectés aux fonctions du GTCD. Ces initiatives ont été lancées en 1992 et au début de 1993. La mise en œuvre et l'impact des unités du GTCD et de la DOE ont été évalués en 1996. Des données ont été obtenues à partir des dossiers de documentation du programme et des entrevues semi-structurées ont été effectuées auprès de personnes qui prenaient part à au moins un des programmes. Des visites sur place ont également été effectuées par chacune des quatre unités pour recueillir des données sur les cas et discuter avec les administrateurs des unités au sujet de leurs activités et des enjeux relatifs à l'interprétation des données. Des entrevues personnelles et téléphoniques ont été effectuées avec un échantillon de personnes d'autres organismes qui avaient utilisé les services de l'unité de DOE de l'ISP. D'après les constatations de l'évaluation, l'étude recommande à trois unités (GTCD-ISP, GTCD-PGI et UDOE-ISP) de se concentrer sur les complots de drogue à un niveau plus élevé, plus particulièrement au chapitre de la détermination et du déroulement des causes. En outre, on a recommandé aux unités de réévaluer le fonctionnement de trois aspects du processus : la communication, les rôles et les rapports internes-externes. De plus, la gestion de l'information doit être examinée sous l'angle de la collecte et de la conservation des données, de la qualité et de l'accessibilité. Enfin, le PGI et l'ISP doivent envisager des mécanismes pour améliorer l'intégration des activités des UDOE et des unités du GTCD.

## 7.4.2 Australie

### 7.4.2.1 Aperçu

**A**l'instar du gouvernement des États-Unis, celui de l'Australie a également fondé l'application de la réglementation en matière de blanchiment d'argent sur les déclarations d'opérations en espèces et d'opérations douteuses. Ces obligations sont contenues dans la *Loi de 1988 sur la déclaration d'opérations financières* (la Loi), qui oblige les « négociants en espèces » à déclarer :

- les opérations en espèces d'au moins 10 000 \$AUS (ou en équivalent en devises);
- les virements en espèces ou télévirements internationaux d'au moins 10 000 \$AUS à la sortie et à l'entrée de l'Australie;
- les opérations douteuses qui, de l'avis raisonnable des négociants en espèces, relèvent de l'évitement d'une loi fiscale, d'une enquête ou de l'exécution d'une activité criminelle.

La loi énonce également les normes que les négociants en espèces doivent respecter, notamment les documents à remplir et à conserver, la procédure d'identification des clients, et les vérifications de l'identité des signataires de compte. Le non-respect de ces normes peut entraîner des sanctions pénales et civiles, y compris des peines d'emprisonnement.

La loi précise également des sanctions pour évitement des exigences de déclaration ou renseignements faux ou incomplets que pourraient fournir des personnes ou des entités qui effectuent le virement de fonds ou en facilitent le virement. Les sanctions pour non-conformité comprennent des peines criminelles et civiles, y compris des mesures de réparation par injonction appliquées par des tribunaux pour assurer le respect des exigences.

L'Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC) est l'organisme chargé de superviser le respect des exigences de la Loi. Les fonctions de cet organisme englobent la collecte, la conservation, le groupement, l'analyse et la diffusion de renseignements sur la Loi, de même que la prestation de conseils et d'aide au Commissioner of Taxation au sujet des renseignements portant sur la Loi. L'AUSTRAC est également chargée d'émettre des lignes directrices et des circulaires aux négociants en espèces au sujet des normes minimales et de leurs obligations en vertu de la Loi. Il est également source d'information financière et de renseignement financier, qu'il remet à l'Australian Taxation Office (ATO) et aux organismes d'application de la loi.

L'AUSTRAC donne à l'ATO et à certains organismes d'application de la loi un accès général et précis aux renseignements financiers qu'il recueille. L'accès général, régi par protocole d'entente, s'effectue par accès en direct contrôlé (par ordinateur) aux données et, le cas échéant, par extraction d'une partie des données conservées. L'AUSTRAC offre également des activités de formation aux agents autorisés d'autres organismes. L'une des caractéristiques exclusives du régime de la Loi, si on la compare au régime appliqué aux États-Unis, a trait au fait qu'en plus de cerner les produits de la criminalité, elle permet également de détecter l'évasion fiscale.<sup>30</sup>

### 7.4.2.2 Évaluation

#### 1. **Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (1997), *Rapport annuel 1996-1997*, juin 1997, pp. 11-12.**

**L**e gouvernement de l'Australie a adopté une démarche de « système intégral » dans le domaine du blanchiment d'argent en mettant en place des structures d'application de la loi, des lois et des techniques opérationnelles pertinentes. L'Australie a utilisé la philosophie du GAFI et l'a appliquée à des domaines tels le blanchiment d'argent associé à l'évasion fiscale, et a appliqué les exigences relatives à la déclaration internationale aux télévirements internationaux. Le régime australien accorde une grande priorité à l'utilisation de déclarations financières et de renseignements connexes pour retrouver la piste de l'argent, plus particulièrement dans le cadre

<sup>30</sup> Australian Transaction Reports and Analysis Centre ([www.austrac.gov.au/contents.html](http://www.austrac.gov.au/contents.html)) // AUSTRAC, *1998/99 Annual Report*. Sydney, 1999. // John Walker Consulting Services, *Estimates of the Extent of Money Laundering in and through Australia*. Sydney, septembre 1999.

du crime organisé, et contre les contrevenants qui ont perpétré des crimes graves. À cet égard, le gouvernement de l'Australie a mis sur pied l'AUSTRAC (Australian Transaction Reports and Analysis Centre), un organisme de réglementation spécial chargé de collaborer avec le secteur financier pour recueillir les déclarations concernant des opérations douteuses et de grande valeur, et analyser les données sur les opérations financières. Les données prenant la forme de renseignement financier sont mises à la disposition des principaux organismes d'application de la loi de l'Australie et de l'Australian Taxation Office (ATO) pour les aider à prendre des mesures afin de contrer la criminalité et l'évasion fiscale.

Une caractéristique importante de l'utilisation des données sur les opérations financières par l'Australie réside dans la mise sur pied d'un groupe de travail réunissant des organismes. Parmi les membres, mentionnons l'Australian Bureau of Criminal Intelligence (qui représente les États et territoires), l'Australian Customs Service, l'Australian Federal Police, l'Australian Taxation Office, l'AUSTRAC et la National Crime Authority. Ce processus garantit que l'information importante est remise rapidement et avec efficacité aux organismes compétents chargés de l'application de la loi. Les principales initiatives d'application de la loi sont mises en œuvre à la suite de l'utilisation de ces renseignements par des groupes de travail coordonnés par la National Crime Authority. Cette information revêt un caractère particulièrement important dans le cadre des enquêtes sur le crime organisé, mais elle aide également à traiter les principaux cas d'évitement de l'impôt et à dévoiler des méthodes pour contourner les exigences de déclaration énoncées dans les lois de l'Australie.

Le régime australien a acquis passablement de maturité depuis la première évaluation, en mars 1992. L'AUSTRAC a gagné en importance et en efficacité. À cet égard, il convient de le féliciter de ses efforts inlassables pour collaborer étroitement avec le secteur financier afin de recevoir et d'analyser des données sur les opérations financières et les retourner aux organismes compétents sous forme de renseignements. Il est évident que si l'AUSTRAC n'avait pas assumé un important rôle de chef de file, le régime australien de lutte contre le blanchiment d'argent n'aurait pas été aussi efficace. Cependant, compte tenu du fait que l'intégrité des marchés financiers dépend de l'établissement de méthodes vigoureuses et d'une supervision efficace du blanchiment d'argent par les institutions financières, les autorités chargées de la surveillance du secteur financier doivent assumer un rôle plus actif pour appliquer des programmes de lutte contre le blanchiment d'argent.

Cependant, l'Australie peut s'enorgueillir d'appliquer un régime bien équilibré, d'une grande portée et, à bien des égards, exemplaire; et nous devons la féliciter à ce titre. L'Australie respecte les objectifs des recommandations du GAFI et revoit constamment l'application des dispositions de lutte contre le blanchiment d'argent tout en se tournant vers l'avenir. Évidemment, il y a toujours place pour l'amélioration, mais la plupart des points faibles du régime – notamment le contrôle des bureaux de change, la fiabilité de l'identification et l'application des exigences de la Loi à d'autres opérateurs, notamment les avocats, ont déjà été décelés par les autorités australiennes et font actuellement l'objet d'un examen. Compte tenu de la norme élevée du régime australien, on note toutefois une lacune regrettable au chapitre des statistiques précises et globales sur la performance du système, dont l'efficacité réelle est difficile à établir. Enfin, et surtout, malgré l'engagement actif de l'Australie à l'égard des initiatives internationales de lutte contre le blanchiment d'argent, plus particulièrement la sensibilisation des pays de l'Asie et du Pacifique, il semble exister un recul non caractéristique de la coopération administrative internationale entre l'AUSTRAC et les autres organismes d'enquête financiers, qui devra de toute évidence être réglé dans un avenir rapproché.

**2. Commonwealth Legislation Review Program, Report of the Taskforce on the Financial Transaction Reports Act and Regulations, Commonwealth of Australia, août 2000.**

Outre l'examen mené par le GAFI, la loi et les règlements australiens sur la déclaration des opérations ont également fait l'objet d'évaluations parlementaires. En août 2000, le Commonwealth Legislation Review Program a diffusé le *Report of the Taskforce on the Financial Transaction Reports Act and Regulations*. Les constatations de ce rapport sont résumées ci-dessous.

Le Groupe de travail (le Groupe) a examiné la *Financial Transaction Reports Act 1988* (la Loi) et le *Financial Transaction Reports Regulations* (le Règlement) aux fins du Commonwealth Legislation Review Program en vertu duquel la loi limite la concurrence ou impose des frais, ou offre des avantages à partir desquels l'entreprise est évaluée. Le Groupe a fait rapport sur les enjeux suivants :

- déterminer si la Loi influe sur les entreprises en limitant la concurrence, en imposant des frais ou en attribuant des avantages aux entreprises, et dans quelle mesure;
- préciser les ententes pertinentes aux fins de réglementations, le cas échéant, compte tenu des éléments suivants :
  - ❑ les lois qui limitent la concurrence ne doivent être appliquées que si les avantages pour la collectivité en général dépassent les coûts et si les objectifs de la loi peuvent être atteints uniquement en limitant la concurrence;
  - ❑ les effets sur la criminalité, notamment le blanchiment d'argent; le développement économique et régional; les intérêts des consommateurs; la compétitivité des entreprises, y compris celle petites entreprises; et l'affectation efficiente des ressources;
  - ❑ déterminer si les coûts peuvent être réduits, entre autres les coûts de conformité et le fardeau de la paperasserie sur les petites entreprises;
  - ❑ la nécessité de promouvoir la constance entre le régime de réglementation et l'administration efficiente de la réglementation grâce à une meilleure coordination pour éliminer les doublons inutiles.
- Dans le cadre de son examen, le Groupe doit tenir compte des exigences analytiques de l'évaluation de la réglementation au sein du Commonwealth, y compris les exigences précisées dans l'entente sur les principes de la concurrence. Le Groupe doit :
  - ❑ préciser le problème que tentent de régler la Loi et le Règlement;
  - ❑ préciser les objectifs de la Loi et du Règlement;
  - ❑ déterminer la nature des limites que la Loi ou le Règlement impose à la concurrence;
  - ❑ analyser l'effet probable de la limitation sur la concurrence et sur l'économie en général;
  - ❑ envisager des solutions de rechange pour obtenir le même résultat, y compris une démarche non législative;
  - ❑ évaluer et, dans une mesure raisonnablement possible, quantifier les coûts et les avantages des exigences et des effets globaux de la législation et des solutions de rechange précisées;
  - ❑ déterminer les principaux groupes susceptibles d'être touchés par la Loi et le Règlement, et les solutions de rechange, et dresser la liste des personnes et des groupes consultés au

cours de l'examen, et préciser leur point de vue ou les motifs pour lesquels la consultation est inconvenante;

- examiner les mécanismes d'accroissement de l'efficacité globale, notamment en minimisant les coûts de conformité et le fardeau de la paperasserie pour les petites entreprises, de la Loi et du Règlement et, s'ils sont différents, l'option privilégiée.

La Loi visait à régler les problèmes relatifs à l'abus d'un mécanisme par les institutions financières pour éviter l'impôt, à l'économie souterraine et au blanchiment d'argent. Elle réglemente la collecte de renseignements financiers utilisés par le fisc et les organismes d'application de la loi afin de lutter contre l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent et les crimes graves. L'évasion fiscale à grande échelle, le blanchiment d'argent, la fraude des recettes gouvernementales et d'autres crimes graves constituent une sérieuse menace pour l'économie de l'Australie. Cette menace nécessite une réaction à la fois vive et efficace sous forme de mesure législative pour décourager et détecter ce type d'activité. Le blanchiment d'argent est non seulement un crime, mais il représente également une forme de criminalité grave. Il s'agit du processus qui permet de nettoyer l'argent « sale » en dissimulant et en masquant sa source illicite pour lui donner une forme licite. Souvent, l'argent obtenu de façon illicite est sorti de l'économie souterraine et introduit et intégré dans l'économie licite pour lui donner une apparence de richesse acquise de façon légale à laquelle n'est rattaché aucun soupçon, de sorte qu'il est difficile d'établir un lien entre ces fonds et les activités criminelles dont ils sont un dérivé.

La mondialisation et l'essor de la technologie de l'information signifient que le blanchiment d'argent est de plus en plus généralisé et plus difficile à détecter. Le blanchiment des produits de la criminalité en les transférant à l'extérieur du pays où s'est produit le crime représente une méthode populaire pour éviter la confiscation de ce produit si le criminel est identifié et qu'une demande de renseignements est effectuée au sujet de l'endroit où se trouve le produit. Le crime organisé et le blanchiment d'argent sont étroitement liés.

Le Groupe a constaté que la forme actuelle de la Loi sur la déclaration d'opérations financières, y compris l'imposition d'obligations et de mesures visant à protéger ceux qui en respectent les dispositions, constitue la seule réponse appropriée aux problèmes que posent l'évasion fiscale à grande échelle et le blanchiment d'argent.

Le Groupe a conclu que le bien-être de l'économie australienne et de la collectivité en général est rehaussé grâce à la Loi. Cette loi a produit d'importants avantages pour les programmes de protection des recettes du gouvernement de l'Australie et d'application de la loi, de même que pour les négociants en espèces et la collectivité parce qu'elle appuie la structure socioéconomique. Grâce aux exigences imposées par la Loi, les institutions financières bénéficient d'une norme d'intégrité relevée qui, à son tour, accroît la confiance des consommateurs et est favorable aux entreprises. Le renseignement financier qui découle de la déclaration des obligations dans le cadre de la Loi fait progresser les programmes, qui appuient les politiques nationales de l'Australie en matière de sécurité et de croissance économique. La Loi est également importante parce qu'elle permet à l'Australie de s'acquitter de ses obligations internationales.

Le Groupe a conclu que, dans la mesure du possible, les exigences de la Loi en matière de réglementation sont appliquées de façon constante à tous les négociants en espèces, entre autres, à et un grand nombre de négociants en espèces qui fournissent une gamme de services financiers disparates. Il reconnaît que la Loi impose des frais aux négociants en espèces et à la collectivité par la force des choses. Les coûts de conformité assumés par les négociants sont abordés dans plusieurs sections du rapport. Le Groupe admet que ces coûts sont généralement transférés à la

collectivité. Les négociants profitent également de la réglementation, qui limite leur exposition à la fraude.

Le Groupe a formulé certaines recommandations dans le but de réduire les coûts tout en maintenant l'intégrité de la déclaration et des systèmes connexes. Ces recommandations portent sur la conservation de divers documents et enregistrements par les négociants en espèces et l'authentification de l'identité des signataires de comptes.

Le Groupe a examiné d'autres moyens qui permettraient d'atteindre les objectifs de la Loi et il en est venu à la conclusion que le seul moyen réside dans une approche réglementaire. Il a analysé les coûts et les avantages de la Loi, puis il a tenté de déterminer si les avantages étaient supérieurs aux coûts, et a conclu que la Loi est justifiée, ne serait-ce que pour des motifs d'efficacité économique. Les avantages importants que tireraient l'économie australienne et la collectivité de l'application de cette loi dépassent largement les frais d'administration et de conformité, et les frais dérivés. Les avantages financiers directs découlant de cette loi sont supérieurs aux coûts relatifs à son bon fonctionnement. Le Groupe a également noté que d'autres avantages importants, mais non quantifiables, profiteraient à la collectivité.

Le Groupe a également examiné les répercussions du changement technologique sur la Loi. Ces répercussions comprennent le recours accru aux services bancaires virtuels, de même que d'autres services financiers électroniques. L'un des domaines d'intervention les plus pressants réside dans le besoin de mettre à jour les moyens dont disposent les négociants en espèces pour s'acquitter de leurs obligations, c'est-à-dire obtenir des renseignements sur la signature et vérifier l'identité de leurs clients. Le Groupe note que les problèmes relatifs à la vérification de l'identité et à la fraude à l'identité ne sont pas le propre de la Loi, mais visent l'ensemble du gouvernement, y compris les gouvernements du Commonwealth, des États et des territoires, de même que le secteur privé. Le Groupe recommande un examen plus approfondi pour régler ce problème.

Enfin, le Groupe a également examiné un certain nombre de questions posées par des intervenants et qui n'étaient pas toujours abordées dans le mandat, mais qui ont soulevé des craintes au sujet du fonctionnement de la Loi. (p. ix)

### **7.4.3 Royaume-Uni**

#### **7.4.3.1 Aperçu**

**D**epuis le début des années 90, plusieurs lois importantes traitant du blanchiment d'argent ont été promulguées au Royaume-Uni et ont ainsi donné lieu à de nouvelles infractions pour blanchiment d'argent et renforcé les dispositions des lois sur la confiscation. Le Règlement de 1993 sur le blanchiment d'argent énonce les exigences relatives à l'identification des clients, à la tenue de registres, à la surveillance et à la déclaration des opérations douteuses pour une vaste gamme d'entreprises. Des mesures actives ont également été appliquées en matière de coopération internationale et de nombreuses ententes bilatérales sur la confiscation ont été conclues. Ces mesures ont été complétées par d'autres mesures de nature administrative, notamment l'amélioration des notes d'orientation à l'intention des institutions financières et de la procédure de déclaration et d'enquête au sujet des déclarations d'opérations douteuses, l'amélioration de la rétroaction aux institutions financières et la sensibilisation accrue des

entreprises non financières au blanchiment d'argent.<sup>31</sup>

Contrairement à la plupart des pays qui ont établi des URF autonomes, au Royaume-Uni cette fonction a été intégrée au National Criminal Intelligence Service (NCIS), un organisme national qui offre des services de soutien au titre du renseignement criminel à la National Crime Squad et à divers autres corps policiers du Royaume-Uni. Une nouvelle unité, désignée Economic Crime Branch (Direction des crimes économiques), a été mise sur pied au sein du NCIS pour « analyser les déclarations d'opérations douteuses (DOD) qu'elle reçoit du secteur financier et les transmettre aux organismes chargés de l'application de la loi. »<sup>32</sup>

En plus de produire des renseignements opérationnels, la Direction des crimes économiques entretient des rapports avec les institutions financières, des associations professionnelles et des organismes de réglementation et d'application de la loi au sujet d'enquêtes financières et de blanchiment d'argent. Les membres de la direction fournissent également de la formation à des entreprises et à des organismes professionnels. Le service de soutien administratif permanent du Groupe Egmont cohabite avec la Direction des crimes économiques du NCIS.

La Direction échange également des renseignements financiers et des services de formation avec ses partenaires d'outre-mer, participe à la formation de nouvelles unités du renseignement financier et rédige des lois et règlements en matière de blanchiment d'argent.

L'équipe de lutte contre le financement des activités terroristes est une unité multiagences créée au sein de la Direction des crimes économiques après les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Elle appuie les organismes chargés de lutter contre le terrorisme. La plupart des renseignements qu'elle recueille proviennent de déclarations d'opérations douteuses transmises au NCIS par les institutions financières. Elle vise à déterminer et à créer de façon dynamique des renseignements sur les cibles, à analyser les liens entre le financement des activités terroristes et l'argent obtenu illicitement à partir du commerce de la drogue, de la corruption et d'autres formes de crime organisé. Elle œuvre également au niveau stratégique pour fournir de l'information sur ses travaux futurs : par exemple en établissant des typologies du financement des activités terroristes.<sup>33</sup>

#### 7.4.3.2 Évaluation

##### 1. Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, *Rapport annuel du GAFI 1996-1997*, 19 juin 1997, pp. 12-13.

**L**e National Criminal Intelligence Service joue un rôle important dans l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent au Royaume-Uni et il est important qu'il ait à sa disposition les ressources humaines et technologiques, qui sont nécessaires pour effectuer un travail efficace. Cependant, en raison de l'absence de statistique sur les résultats de la déclaration d'opérations douteuses, il est difficile d'analyser convenablement l'efficacité du système de déclaration; ce problème pourrait être corrigé. D'autres points de moindre envergure pourraient être améliorés, notamment l'élargissement de la portée de la loi en ce qui touche la saisie et la confiscation des recettes de la drogue passant en contrebande à la frontière et l'application du règlement de 1993

---

<sup>31</sup> Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, *Rapport annuel 1996-1997*, 19 juin 1997, p. 12.

<sup>32</sup> NCIS, site Web : <http://www.ncis.co.uk/ec.asp>

<sup>33</sup> *ibid.*

sur le blanchiment d'argent afin d'englober toute activité financière exécutée par des avocats. Il convient également d'effectuer une analyse approfondie de la situation de tous les bureaux de change et de déterminer s'il convient d'imposer une forme quelconque d'inscription ou de surveillance formelle.

Dans l'ensemble, le régime de lutte contre le blanchiment d'argent au Royaume-Uni est toutefois vaste et impressionnant et il a été l'objet d'examens et d'améliorations constantes, conformément aux quarante Recommandations du GAFI, et à bien des égards, il dépasse le cadre des recommandations. Bien des volets du régime du Royaume-Uni représentent un modèle qui pourrait être appliqué par d'autres pays : parmi les éléments qui semblent particulièrement efficaces, mentionnons le régime de sensibilisation et de formation, de même que les notes d'orientation à l'intention du secteur financier. Le régime actif de surveillance, de coopération, de sensibilisation et de formation du secteur privé est complété par des lois et règlements vigoureux et efficaces en matière pénale. L'attitude et les mesures prises à l'égard de la coopération et de la coordination, et l'empressement d'examiner ces mesures, même si elles sont relativement récentes, pourraient également servir de guide à d'autres pays.

## **7.4.4 CANADA**

### **7.4.4.1 Aperçu**

**E**n décembre 1999, un projet de loi visant à lutter contre le blanchiment d'argent a été déposé à la Chambre des communes. Ce projet prévoit l'implantation d'un régime de déclaration obligatoire des opérations douteuses et de celles en espèces de grande valeur, de même que du mouvement international des espèces et des effets. Cette loi modifie et élargit les dispositions de la *Loi sur les produits de la criminalité*, qui se limite en grande partie à préciser les exigences imposées aux institutions financières réglementées en matière de tenue de registres. Le projet de loi a été élaboré après consultation des provinces, des territoires et d'intervenants partout au Canada.

Selon les documents de consultation du gouvernement fédéral, les principaux objectifs de la loi consistent à aider les agents chargés de l'application de la loi à décourager et à détecter le mouvement international des produits de la criminalité en leur confiant les outils dont ils ont besoin pour effectuer des enquêtes sur ces activités et pour améliorer la participation du Canada aux efforts internationaux dans le but de décourager et de détecter le blanchiment d'argent, dans le cadre des normes établies par le GAFI.

En vertu de la nouvelle loi, les institutions financières réglementées, les casinos, les bureaux de change, de même que d'autres entités et particuliers qui exercent des activités d'intermédiaires financiers doivent déclarer les opérations en espèces de grande valeur, de même que les opérations financières qu'ils soupçonnent, pour des motifs raisonnables, être des infractions pour blanchiment d'argent. De même, les particuliers et entreprises qui transfèrent des montants d'espèces élevés au-delà de la frontière doivent les déclarer aux douanes canadiennes.

La loi promulguée par la Chambre des communes le 4 mai 2000 prévoit la déclaration des opérations en espèces de grande valeur de même que la déclaration des opérations douteuses; aussi les institutions et particuliers doivent déclarer les opérations financières qu'ils soupçonnent, pour des motifs raisonnables, être reliées au blanchiment d'argent. La non-déclaration des opérations peut entraîner la saisie des espèces ou des effets transportés s'ils sont réputés liés au blanchiment d'argent, ou l'imposition d'une amende administrative.

Les sanctions maximales pour non-déclaration des opérations désignées en vertu de la loi comprennent des amendes pouvant atteindre 2 millions de dollars CAN ou un emprisonnement d'au plus cinq ans.

La loi prévoit également la mise sur pied d'un organisme public indépendant chargé de recevoir et d'analyser les renseignements déclarés au sujet des opérations réglementées et des mouvements en espèces internationaux. Ce nouvel organisme, connu sous l'appellation Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) est un dépôt central d'information sur les activités de blanchiment d'argent partout au Canada. Le CANAFE est principalement chargé de surveiller la conformité des intermédiaires financiers aux dispositions de la loi.

Pour faciliter l'application des lois relatives au crime organisé, le CANAFE a le pouvoir de divulguer aux organismes ci-après, et dans certaines circonstances, des renseignements sur les opérations financières douteuses :

- ❑ les organismes canadiens chargés de l'application de la loi qui font enquête sur un crime comprenant le blanchiment d'argent;
- ❑ les fonctionnaires de l'ADRC-impôt si les renseignements ont trait à une question fiscale découlant d'une activité de blanchiment d'argent;
- ❑ Citoyenneté et Immigration Canada, si les renseignements ont trait à des infractions en matière d'immigration;
- ❑ le Service canadien du renseignement de sécurité, si l'information porte sur un soupçon de menace à la sécurité nationale;
- ❑ les organismes étrangers chargés de l'application de la loi qui demandent officiellement des renseignements au sujet d'une enquête pour blanchiment d'argent ou si le CANAFE ou le ministre du Revenu national a conclu une entente avec un autre pays ou une organisation internationale au sujet de l'échange de renseignements en la matière.

#### 7.4.4.2 Évaluation

##### 1. **Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, *Rapport annuel (1997-1998)*, 25 juin 1998, pp. 12-13.**

**L'**évaluation effectuée par le GAFI en 1998 a permis de conclure que le régime canadien de déclaration volontaire des opérations douteuses ne semble pas fonctionner efficacement et l'on doit trouver de toute urgence un correctif au problème du processus d'examen interne qui a cours depuis 1993.

Les inspecteurs sont d'avis que les améliorations les plus pressantes consistent à créer un nouveau régime conforme à la Charte des droits et libertés, qui précise le caractère obligatoire de la déclaration, et à mettre sur pied un service du renseignement financier qui serait chargé de recueillir, de gérer, d'analyser et de diffuser des déclarations d'opérations douteuses et d'autres données pertinentes relevant du renseignement. Parmi les autres mesures utiles, mentionnons des directives détaillées sur les opérations qui pourraient être jugées douteuses, une sanction pénale ou administrative pour non-déclaration, et l'amélioration de la rétroaction générale et spécifique. En outre, il convient d'élaborer et de faire progresser des propositions détaillées concernant un régime de déclaration international, et de prévoir des pouvoirs auxiliaires pour les agents des douanes. L'adoption de ces mesures, jumelée à la mise en place des nouvelles UMPC, devrait se traduire par un régime beaucoup plus efficace.

Des modifications doivent également être apportées au secteur financier où le jumelage de la réglementation fédérale et provinciale et de l'autoréglementation, de même que l'absence d'uniformité et la combinaison d'exigences en vertu de lois et de lignes directrices compliquent le régime. Les obligations limitées au titre de l'identification des clients en rapport avec les sociétés et les propriétaires véritables des comptes ne sont pas conformes à la recommandation 11, et des mesures supplémentaires doivent être promulguées pour éliminer cet écart. La loi doit également être élargie pour englober d'autres types d'institutions financières non bancaires, notamment des sociétés d'expéditeurs de fonds et d'encaissement de chèques, de même que des entreprises non financières, notamment des casinos. La menace que posent les opérateurs professionnels spécialisés dans le blanchiment d'argent doit également être examinée. Les règlements et les systèmes d'examen de la conformité, les mécanismes de contrôle interne, la sensibilisation et la formation aux divers volets du secteur financier non bancaire doivent être plus vastes et uniformes, et il convient d'intensifier la coordination et d'élargir l'aide aux organismes publics.

Le régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent en général se conforme à la presque totalité des quarante Recommandations formulées par le GAFI en 1990. Dans les domaines où il a été actif, notamment les poursuites, la confiscation et l'aide internationale générale, le Canada a été passablement efficace. Il doit maintenant appliquer rapidement cette réponse active et combler les lacunes susmentionnées. Ce faisant, il mettra en place un régime de réglementation et d'application de la loi susceptible de lutter des plus efficacement contre le blanchiment d'argent.

## 8.0 LISTE DES PARTICIPANTS

### ➤ **MINISTÈRE DES FINANCES**

Shannon Grainger  
Richard LaLonde

Rachel Grasham

LynnHemmings

### ➤ **CENTRE D'ANALYSE DES OPÉRATIONS ET DÉCLARATIONS FINANCIÈRES DU CANADA (CANAFE)**

Sandra Brown  
Yvon Carriere  
Josée Desjardins  
Lisa Douglas  
Tom Hansen  
Gary Nichols  
John Schmidt  
Randy Taylor  
Yuklin Wilson

Peter Bulatovic  
Shirley Cuddihey  
Janet DiFrancesco  
Marc Gélinas  
Joanne John  
Graham Pinner  
Tim Steen  
Kathy Thompson  
Grant Woodward

Lucie Cardinal  
Jacques Desjardins  
Rachael Donovan  
Chris Griffiths  
Horst Intscher  
Richard Sansom  
Lisa Taylor  
Sandra Wing

### ➤ **SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

Alison Rutherford

### ➤ **GRC**

Jacques Beaulieu  
Gord Mathieu  
Keith Sherwood

Garry Clement  
Don Panchuk  
John Sullivan

Michel Dubuc  
Brian Reteff

### ➤ **MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

Francois Lanthier  
Andre Morin  
Bob Prior

Croft Michelson  
Dan Murphy  
Simon William

Susan Mickus  
Fergus O'Donnell

### ➤ **AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU CANADA**

Tracy Annett  
Daniel Lagacé

Bob Cranford  
Jim Roberts

Richard LaBelle  
David Snider

### ➤ **CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA**

Louis Dumas

Julie Stock

➤ **EXPERTS**

Margaret Beare  
Chris Mathers  
Graham Pinner  
Steve Schneider

Nathanson Centre, York University, Toronto  
KPMG Juricomptabilité, Toronto  
anciennement de l'AUSTRAC  
Ryerson University, Toronto

➤ **INTERVENANTS**

Martin Comley  
John Kelleghan

R.-U. NCIS, Politique  
Section du blanchiment d'argent, Douanes  
américaines

Robert Rutt

Section du blanchiment d'argent, Douanes  
américaines

Mike Ryan  
Jean Spreutels

Organized Crime Agency of BC (OCABC)  
Groupe Egmont - Belgique

➤ **ENTITÉS DÉCLARANTES**

Pierre Beauchamp  
Larry Boyce

Association canadienne de l'immeuble (ACI)  
Association canadienne des courtiers en valeurs  
mobilières (ACCOVAM)

Bill Denison  
Steven Harvey  
Bernie Heitner  
Paul McGrath  
Bill Randall  
Mark Ross  
Paul Roy  
Kelly Shaughnessy  
Eric Turner

BMO  
CIBC  
Cambridge Mercantile Corp., devises  
Association des banquiers canadiens  
Association des banquiers canadiens  
Association des banquiers canadiens  
Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA)  
Association des banquiers canadiens  
Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA)

## 9.0 Sources de l'analyse documentaire

### Documents / sites Web consultés :

- ❑ Analyse de l'exercice d'autoévaluation de 1999-2000
- ❑ Analyse de l'exercice d'autoévaluation de 2000-2001
- ❑ Analyse de l'exercice d'autoévaluation de 2001-2002 – Partie 1
- ❑ APG Money Laundering Methods and Typologies, Vancouver 2002
- ❑ Réponse à l'autoévaluation du Canada – 2001
- ❑ Réponse à l'autoévaluation du Canada – 2002
- ❑ Plan de travail de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) dans le cadre de l'Initiative, 2002-2003
- ❑ Rapport annuel de l'ADRC 2001-2002
- ❑ ADRC (I) – statistiques des UMPC 1999-2002
- ❑ ADRC – ensemble de documents (8) – « Note de service à Denis Vinette »
- ❑ Décision du Conseil du Trésor, 10 juillet 2001
- ❑ Version finale de l'ébauche du rapport de l'OAS/CICAD, Multilateral Evaluation Mechanism: Evaluation of Progress in Drug Control. (2001-2002)
- ❑ Nombreux courriels avec les divers partenaires pour recueillir des renseignements ne figurant pas dans des rapports ou des documents officiels
- ❑ GAFI, exercice de typologie, Nouvelle-Zélande, 2001.
- ❑ CANAFE, rapport annuel, 31 mars 2002
- ❑ CANAFE, publications affichées sur le site Web
- ❑ CANAFE, liste des politiques
- ❑ CANAFE, communiqué et organigrammes, novembre 2002
- ❑ CANAFE, rapport sur le rendement, 2002
- ❑ CANAFE, présentation PowerPoint au DEC sur les résultats du sondage public, 2002
- ❑ MC, Initiatives nationales de lutte contre le blanchiment d'argent
- ❑ Blanchiment d'argent au Canada – exercice de typologie GRC/GAFI, 2000-2001
- ❑ Règlements en vertu de la LRPCFAT, 9 mai 2002
- ❑ Rapport de rendement sur l'examen à mi-course de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent : Service fédéral des poursuites, ministère de la Justice, décembre 2002
- ❑ Documents conjoints de la GRC et de l'ADRC, *The Similarities and Differences between Money Laundering and Tax Evasion Methodologies to FATF Typologies on Money Laundering and Terrorist Financing*

- ❑ GRC, chiffrier Excel, *Distribution, activity and value of Disclosures*, 2002
- ❑ Rapport du Canada sur le blanchiment d'argent et les typologies de financement des activités terroristes
- ❑ Questionnaire d'autoévaluation, critères touchant 25 pays ou territoires non coopératifs
- ❑ Résumé des documents portant sur l'Initiative de déclaration d'espèces internationales, y compris un sommaire de tous les directeurs régionaux
- ❑ Les répercussions du blanchiment d'argent lié au crime organisé au Canada
- ❑ Plan d'action national pour combattre le crime organisé (septembre 2000)
- ❑ Plan d'action national pour combattre le crime organisé (septembre 2001).
- ❑ Plan d'action national pour combattre le crime organisé (septembre 2002).
- ❑ Présentation au Conseil du Trésor : projet de loi C-22, *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, 6 juin 2000
- ❑ Conseil du Trésor – diverse « lettres de décision » au sujet des affectations budgétaires pour les partenaires de l'Initiative

## Sites Web importants

<http://www.fintrac@gc.ca>

<http://rcmp-grc.gc.ca>

<http://ccra-adrc.gc.ca>

[http://www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/ctry-ca\\_en.htm](http://www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/ctry-ca_en.htm)

- Page du Canada au GAFI – source de rapports annuels et évaluations mutuelles du Canada.

<http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/00-01/FIN00dprf.pdf>

- Finances, Rapport sur le rendement 2000-2001

<http://laws.justice.gc.ca/fr/P-24.501/82629.html>

- LRPCFAT

<http://laws.justice.gc.ca/fr/P-24.5/text.html> (en anglais seulement)

- LRPC 1991

<http://laws.justice.gc.ca/fr/P-24.5/DORS-93-75/141980.html>

- Règlements sur la LRPC 1993

<http://lois.justice.gc.ca/fr/P-24.501/DORS-2001-317/141935.html>

- Règlements sur la déclaration des opérations douteuses (LRPC), 2001

<http://www.cic.gc.ca/francais/pub/immigration2002.html>

## 10.0 GUIDES D'ENTREVUE

### Évaluation à la fin de la troisième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

#### A: Guide d'entrevue du Ministère/de l'organisme

La présente entrevue est confidentielle; aucun nom ne paraîtra dans le rapport final. L'entrevue devrait durer entre 45 minutes et une heure.

##### Introduction :

L'Initiative comporte trois objectifs, nommément :

☆ Mettre en œuvre des mesures précises pour détecter et décourager le blanchiment d'argent et faciliter les enquêtes et les poursuites pour blanchiment d'argent.

☆ Donner suite à la menace que pose le crime organisé en transmettant aux autorités chargées de l'application de la loi les renseignements dont elles ont besoin pour priver les criminels du produit de leurs activités, tout en veillant à mettre en place les mesures pertinentes pour protéger la vie privée des personnes en ce qui touche les renseignements personnels qui les concernent.

☆ Aider à faire respecter les engagements du Canada à l'échelle internationale quant à sa participation à la lutte contre la criminalité transnationale, plus particulièrement le blanchiment d'argent.

En outre, le « Modèle de logique d'évaluation » ci-joint propose sept activités dans le cadre de l'Initiative : mise œuvre des engagements nationaux et internationaux; liaison, coopération et sensibilisation; mise en valeur et suivi de la conformité; analyse; déclaration; enquête; et arbitrage et sanction.

D'après ce modèle, les questions qui suivent ont pour but d'insister sur l'examen de quatre aspects fondamentaux du processus de mise en œuvre abordés jusqu'à présent : (a) le rôle de chaque partenaire de l'Initiative; (b) la mesure dans laquelle ce rôle a été mis en œuvre; (c) les rapports de travail entre les sept partenaires (c'est-à-dire le ministère des Finances, le CANAFE, le ministère de la Justice, l'ADRC, la GRC, Citoyenneté et Immigration, et le

Solliciteur général du Canada); et (d) des enjeux touchant la mise en œuvre des *engagements* nationaux et internationaux du Canada.

#### Questions :

##### Rôle :

1. À votre avis, quel est le rôle réservé à votre ministère/organisme/service dans le cadre de l'Initiative?
2. Dans quelle mesure ce rôle a-t-il évolué jusqu'à présent?
3. Si ce rôle a changé, veuillez décrire l'évolution et sa justification. Par exemple, la charge de travail et(ou) les priorités ont-elles changé?

##### Mise en œuvre :

1. Avez-vous reçu les ressources attribuées en vertu de l'Initiative? Si vous les avez reçues, ont-elles été convenablement réparties (c'est-à-dire utilisées comme prévu aux fins de l'Initiative, ou à d'autres fins)?
2. Dans quelle mesure les ressources attribuées à votre ministère ou organisme en vertu de l'Initiative ont-elles été utilisées?
3. Dans quelle mesure votre ministère ou organisme a-t-il exécuté les activités pertinentes ou atteint les résultats prévus jusqu'à présent? (Prière de vous reporter au modèle de logique ci-joint pour consulter les activités et les résultats.)
4. Au cours du processus de mise en œuvre, votre ministère/organisme/service a-t-il éprouvé de la difficulté ou a-t-il obtenu des débouchés imprévus? Dans l'affirmative, veuillez en préciser la nature et leur influence sur la mise en œuvre de l'Initiative? Par exemple, problèmes de dotation des postes attribués en vertu de l'Initiative (c'est-à-dire les connaissances, la formation, les niveaux de compétence)?
5. Appliquez-vous des pratiques ou des mécanismes pour surveiller l'efficacité et les répercussions des activités de votre ministère/organisme/service en vertu de l'Initiative? Quels critères utilisez-vous pour en préciser l'efficacité (p. ex pour préciser le rôle et déployer les ressources)?

6. Votre ministère/organisme/service a-t-il été en mesure de préciser les pratiques et les mécanismes à appliquer pour mesurer l'efficacité et les répercussions des autres partenaires? Dans l'affirmative, comment êtes-vous parvenu à une telle uniformité?
7. Votre processus de mise en œuvre pourrait-il être plus efficient? Dans l'affirmative, de quelle façon?

### Partenariats :

1. Veuillez décrire vos rapports de travail actuels avec les autres partenaires de l'Initiative en fonction de l'évolution de cette dernière jusqu'à présent (p. ex. le partage de l'information : l'information est-elle perçue comme utile, comme profitable pour votre ministère; niveau de satisfaction global)?
2. Existe-t-il des indices sur les effets de ces partenariats sur les efforts visant à atteindre les objectifs de l'Initiative, et plus particulièrement les objectifs de votre ministère?
3. Veuillez commenter la coordination et la coopération dans l'ensemble de l'Initiative jusqu'à présent.
4. Le processus/les résultats sont-ils convenables et conviendrait-il de les maintenir ou d'y apporter des rajustements? Si des rajustements s'imposent, sur quels renseignements ou preuves doit-on se fonder?
5. Existe-t-il des indices sur les effets de ces changements ou absence de changements sur les efforts visant à atteindre les objectifs de l'Initiative, et plus particulièrement ceux de votre ministère?
6. Existe-t-il des preuves de chevauchement ou de double emploi, ou de fonctions complémentaires entre les partenaires?
7. La collaboration entre les partenaires s'est-elle améliorée à la suite de l'Initiative proprement dite?
8. Existe-t-il une possibilité de collaboration accrue entre votre ministère ou organisme et les autres partenaires (par exemple, aux fins de l'échange d'information, de coentreprises, de planification, de conception de programme, de prise de décisions)? Dans l'affirmative, comment cette collaboration pourrait-elle être améliorée?
9. Est-il possible d'intensifier la coordination et la coopération au sein du comité directeur de l'Initiative ou d'autres comités de l'Initiative?

10. À titre de partenaire, quel type de risques est susceptible de compromettre l'atteinte des objectifs de l'Initiative? De quelle façon peut-on gérer ces risques? Par exemple, des préoccupations au sujet de la protection des renseignements personnels, la réaction du public et la non-conformité de l'industrie.
11. Ces risques influent-ils sur d'autres partenaires de l'Initiative? Dans l'affirmative, comment peut-on en arriver à une solution commune?

### Engagements :

1. L'Initiative a-t-elle permis d'améliorer la coopération à l'échelle nationale et internationale jusqu'à présent? Dans l'affirmative, de quelle façon?

# Évaluation à la fin de la troisième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

## B : Guide des discussions de groupe des partenaires

La présente discussion de groupe est confidentielle. Aucun nom ne sera mentionné dans le rapport final. Pour assurer l'efficacité du processus de déclaration des commentaires au cours de la séance, les délibérations seront enregistrées. Soyez assurés que seuls les évaluateurs auront accès aux enregistrements et que ceux-ci seront détruits dès que les principaux points de la discussion auront été enregistrés aux fins d'analyse. La discussion de groupe devrait durer au maximum deux heures.

### Introduction :

L'Initiative comporte trois objectifs, nommément :

☆ Mettre en œuvre des mesures précises pour détecter et décourager le blanchiment d'argent et faciliter les enquêtes et les poursuites pour au blanchiment d'argent.

☆ Donner suite à la menace que pose le crime organisé en transmettant aux autorités chargées de l'application de la loi les renseignements dont elles ont besoin pour priver les criminels du produit de leurs activités, tout en veillant à mettre en place les mesures pertinentes pour protéger la vie privée des personnes en ce qui touche les renseignements personnels qui les concernent.

☆ Aider à faire respecter les engagements du Canada à l'échelle internationale quant à sa participation à la lutte contre la criminalité transnationale, plus particulièrement le blanchiment d'argent.

L'atteinte de ces objectifs dépendra du partenariat établi afin de mettre en œuvre l'Initiative. En principe, il est important d'examiner le partenariat et les rôles joués par les divers ministères et organismes participants. En outre, compte tenu de la nature très

diversifiée du blanchiment d'argent, il est essentiel d'établir et de maintenir des réseaux et des processus visant à faciliter le partage de l'information et à accroître la coopération entre les divers partenaires. En conséquence, les questions insistent sur l'examen de deux aspects du processus global de mise en œuvre de l'Initiative jusqu'à présent : (a) le rôle respectif de chaque partenaire à l'intérieur du modèle de partenariat; (b) la qualité des rapports de travail entre les sept *partenaires* de l'Initiative (c'est-à-dire le ministère des Finances, le CANAFE, le ministère de la Justice, l'ADRC, la GRC, Citoyenneté et Immigration et le Solliciteur général du Canada)

### Questions :

#### Rôle :

1. Veuillez décrire le rôle prévu de votre ministère/organisme dans le cadre de l'Initiative.
2. Si ce rôle a changé, veuillez décrire l'évolution et sa justification. Par exemple, la charge de travail et/ou les priorités ont-elles changé?
3. Existe-t-il des indices sur la contribution de ce rôle à l'atteinte des objectifs de l'Initiative jusqu'à présent?

#### Partenariat/coordination :

1. À votre avis, quels sont les principaux éléments d'un partenariat efficace en vertu de l'Initiative (p. ex. objectifs communs, réunions périodiques, liaison, communication, partage de l'information, coopération et coordination)?
2. Avez-vous reçu les ressources attribuées en vertu de l'Initiative? Si vous les avez reçues, ont-elles été convenablement réparties (c'est-à-dire utilisées comme prévu aux fins de l'Initiative, ou à d'autres fins)?
3. Quels ont été les éléments efficaces du partenariat?
4. Quels ont été les principaux problèmes et/ou obstacles qui ont compromis le partenariat jusqu'à présent (p. ex. la communication, le partage de l'information, les échéanciers, la coordination, la technologie, les contestations devant les tribunaux)?
5. Veuillez indiquer quelques façons de surmonter ces problèmes et obstacles.
6. Comment jugez-vous la coordination et coopération de l'Initiative jusqu'à présent? Le processus et les résultats sont-ils convenables ou doit-on y apporter des rajustements? Si des rajustements sont nécessaires, sur quels renseignements ou preuves doit-on se fonder?

7. Quel est votre avis au sujet de la satisfaction des partenaires en ce qui touche les divers processus de l'Initiative?
8. Avez-vous noté une collaboration accrue entre les partenaires à la suite de l'Initiative? Est-il possible d'intensifier la collaboration avec votre ministère/organisme (p. ex. aux fins de l'échange d'information, de coentreprises, de planification, de conception de programme, de prise de décisions)? Dans l'affirmative, comment cette collaboration pourrait-elle être améliorée?
9. L'information est-elle partagée par les partenaires? Dans l'affirmative, est-elle utile? Utilisez-vous l'information qui vous est fournie? De quelle façon?
10. Les produits et outils d'information utilisés aux fins de stratégie, de communication et de sensibilisation sont-ils évidents? Quels types de produits ou d'outils sont nécessaires? Pourquoi?
11. Existe-t-il des indices qui vous indiquent les effets de l'utilisation de ces produits et outils sur l'amélioration de l'Initiative?
12. Les déclarations effectuées par le CANAFE ont-elles entraîné des changements aux groupes ou particuliers visés par l'enquête? Le ciblage des priorités a-t-il changé à la suite de l'Initiative?

## **Évaluation à la fin de la troisième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent**

### **C: Guide de discussion de groupe du CANAFE**

La présente discussion de groupe est confidentielle. Aucun nom ne sera mentionné dans le rapport final. Pour assurer l'efficacité du processus de déclaration des commentaires au cours de la séance, les délibérations seront enregistrées. Soyez assurés que seuls les évaluateurs auront accès aux enregistrements et que ceux-ci seront détruits dès que les principaux points de la discussion auront été enregistrés aux fins d'analyse. La discussion de groupe devrait durer au maximum deux heures.

#### ***Introduction :***

L'Initiative comporte trois objectifs, nommément :

☆ Mettre en œuvre des mesures précises pour détecter et décourager le blanchiment d'argent et faciliter les enquêtes et les poursuites pour blanchiment d'argent.

☆ Donner suite à la menace que pose le crime organisé en transmettant aux autorités chargées de l'application de la loi les renseignements dont elles ont besoin pour priver les criminels du produit de leurs activités, tout en veillant à mettre en place les mesures pertinentes pour protéger la vie privée des personnes en ce qui touche les renseignements personnels qui les concernent.

☆ Aider à faire respecter les engagements du Canada à l'échelle internationale quant à sa participation à la lutte contre la criminalité transnationale, plus particulièrement le blanchiment d'argent.

Ces objectifs visent à orienter les divers efforts des sept partenaires prenant part à l'Initiative. À titre de partenaire important, le CANAFE assume une vaste gamme de tâches comme en font foi les activités de l'Initiative énoncées dans le modèle de logique du programme. En principe, il est réputé important qu'une discussion de groupe ait lieu pour examiner les enjeux touchant le processus de mise en œuvre et de fonctionnement du CANAFE sous l'angle de diverses responsabilités au sein même de

l'organisation. À cette fin, les questions suivantes guideront la discussion

### Questions :

#### Rôle :

1. Selon vous, quel est le rôle prévu du CANAFE dans le cadre de l'Initiative?
2. Le rôle actuel du Centre a-t-il changé par rapport à celui qui était prévu au début de l'Initiative? Si ce rôle a changé, veuillez décrire l'évolution et sa justification. Par exemple, la charge de travail et(ou) les priorités ont-elles changé?
3. Dans quelle mesure le rôle actuel du CANAFE permet-il d'atteindre les objectifs de l'Initiative?
4. Avez-vous reçu les ressources attribuées en vertu de l'Initiative? Si vous les avez reçues, ont-elles été convenablement réparties (c'est-à-dire utilisées comme prévu aux fins de l'Initiative, ou à d'autres fins)?

#### Mise en œuvre :

1. Le CANAFE est-il structuré pour maximiser la prestation de ses services pour donner suite aux exigences de son rôle?
2. Dans quelle mesure les activités et résultats prévus, énoncés dans le modèle de logique de l'Initiative, ont-ils été mis en œuvre et atteints jusqu'à présent?
3. Au cours du processus de mise en œuvre, votre ministère/organisme/service a-t-il éprouvé de la difficulté ou a-t-il obtenu des débouchés imprévus? Dans l'affirmative, veuillez en préciser la nature et leur influence sur la mise en œuvre de l'Initiative.
4. Le CANAFE doit-il tenir compte de problèmes particuliers (p. ex. de graves difficultés) lorsqu'il dote des postes qui lui ont été attribués dans le cadre de l'Initiative (p. ex. au chapitre des connaissances, de la formation, des niveaux de compétence)?
5. Quels mécanismes et pratiques pertinents appliquez-vous pour surveiller l'efficacité et les répercussions des activités du CANAFE en vertu de l'Initiative?
6. Votre processus de mise en œuvre pourrait-il être plus efficient? Dans l'affirmative, de quelle façon?

#### Partenariats/coordination :

1. Veuillez décrire vos rapports de travail actuels avec les autres partenaires de l'Initiative, d'après l'évolution de cette dernière jusqu'à présent

(p. ex. le partage de l'information : l'information est-elle perçue comme utile pour le CANAFE/les autres partenaires)?

2. Existe-t-il des indices sur les effets de ces partenariats sur les efforts visant à atteindre les objectifs de l'Initiative, plus particulièrement ceux du CANAFE?
3. Veuillez commenter la coordination et la coopération dans l'ensemble de l'Initiative jusqu'à présent.
4. Les méthodes et les résultats sont-ils convenables et doivent-ils être maintenus ou modifiés? Dans l'affirmative, à partir de quels renseignements ou preuves?
5. Le cas échéant, quelle est la responsabilité du CANAFE pour ce qui est d'aider les secteurs qui s'acquittent de leurs obligations en vertu de la loi?
6. Le CANAFE a-t-il été en mesure de s'acquitter de ses obligations d'une manière opportune? Dans la négative, pourquoi?

# Évaluation à la fin de la troisième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

## D: Guide d'entrevue des experts

La présente entrevue est confidentielle; aucun nom ne paraîtra dans le rapport final. L'entrevue devrait durer entre 45 minutes et une heure.

### **Introduction :**

L'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent est actuellement assujettie à un examen de fin de troisième année sous l'angle de l'évolution de la mise en œuvre jusqu'à présent. Dans le cadre de cet examen, nous aimerions recueillir le point de vue d'experts comme vous au sujet de l'application efficace et efficiente du régime de lutte contre le blanchiment d'argent.

En principe, nous avons établi une série de question visant à insister sur l'examen de quatre aspects importants du processus de mise en œuvre, plus particulièrement : (a) le rôle d'une unité de renseignement financier (URF); (b) la mesure dans laquelle ce rôle est mis en œuvre; (c) les rapports de travail entre la URF et les organismes chargés de l'application de la loi (p. ex. les corps policiers, les douanes, l'immigration, les procureurs de la couronne, etc.); et (d) les engagements nationaux et internationaux.

### **Questions :**

#### **Rôle :**

1. À votre avis, quel est le rôle d'une URF dans la lutte contre le blanchiment d'argent dans le cadre d'un régime de déclaration des opérations douteuses?

#### **Mise en œuvre :**

1. Pouvez-vous nommer les problèmes ou possibilités auxquels une URF peut être confrontée pendant la période de mise en œuvre?
2. Selon vous, quels sont les meilleurs mécanismes pour mesurer l'efficacité et l'efficacités d'une URF?

### **Partenariats :**

1. Quels sont les éléments essentiels d'une relation de travail idéale (collaboration) entre une URF et les organismes chargés de l'application de la loi; et entre une URF et les entités déclarantes?
2. Connaissez-vous des dédoublements ou des chevauchements, ou fonctions complémentaires entre une URF et les organismes chargés de l'application de la loi?
3. Quels types de risques pourraient compromettre le partenariat de base entre une URF et les organismes chargés de l'application de la loi? Et entre une URF et les entités déclarantes?
4. Selon vous, comment faudrait-il s'y prendre pour gérer ces risques? Par exemple, préoccupations au sujet de la protection des renseignements personnels, réaction publique, non-conformité de l'industrie.

### **Engagements :**

1. Dans quelle mesure le régime national de lutte contre le blanchiment d'argent contribue-t-il aux engagements nationaux et internationaux à participer à la lutte contre le crime transnational, plus particulièrement le blanchiment d'argent?

# Évaluation à la fin de la troisième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

## E: Guide d'entrevue des intervenants

La présente entrevue est confidentielle; aucun nom ne paraîtra dans le rapport final. L'entrevue devrait durer entre 45 minutes et une heure.

### Introduction:

L'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent est actuellement assujettie à un examen de fin de troisième année sous l'angle de l'évolution de la mise en œuvre jusqu'à présent. Dans le cadre de cet examen, nous aimerions recueillir le point de vue d'intervenants comme vous au sujet de l'application efficace et efficiente du régime de lutte contre le blanchiment d'argent.

En principe, nous avons établi une série de question visant à insister sur l'examen de quatre aspects importants du processus de mise en œuvre, plus particulièrement: (a) le rôle d'une unité de renseignement financier (URF); (b) la mesure dans laquelle ce rôle est mis en œuvre; (c) les rapports de travail entre la URF et les organismes chargés de l'application de la loi (p. ex. les corps policiers, les douanes, l'immigration, les procureurs de la couronne, etc.); et (d) les engagements nationaux et internationaux.

### Questions :

#### Rôle :

1. À votre avis, quel est le rôle d'une URF dans la lutte contre le blanchiment d'argent dans le cadre d'un régime de déclaration des opérations douteuses?

#### Mise en œuvre :

1. Selon votre expérience et à votre avis, pouvez-vous nommer les problèmes ou possibilités auxquels une URF peut être confrontée pendant la période de mise en œuvre?
2. Selon vous, quels sont les meilleurs mécanismes pour mesurer l'efficacité et l'efficacités d'une URF?

3. Quels critères assureraient le succès du processus de mise en œuvre?

### Partenariats :

1. Quels sont les éléments essentiels d'une relation de travail idéale (collaboration) entre une URF et les organismes chargés de l'application de la loi; et entre une URF et les entités déclarantes?
2. Connaissez-vous des dédoublements ou des chevauchements, ou fonctions complémentaires entre une URF et les organismes chargés de l'application de la loi?
3. Quels types de risques pourraient compromettre le partenariat de base entre une URF et les organismes chargés de l'application de la loi? Et entre une URF et les entités déclarantes?
4. Selon vous, comment faudrait-il s'y prendre pour gérer ces risques? Par exemple, préoccupation au sujet de la protection des renseignements personnels, réaction publique, non-conformité de l'industrie.

### Engagements :

1. Dans quelle mesure le régime national de lutte contre le blanchiment d'argent contribue-t-il aux engagements nationaux et internationaux à participer à la lutte contre le crime transnational, plus particulièrement le blanchiment d'argent?

# Évaluation à la fin de la troisième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

## F: Guide d'entrevue de l'entité déclarante

La présente entrevue est confidentielle; aucun nom ne paraîtra dans le rapport final. L'entrevue devrait durer entre 45 minutes et une heure.

### Introduction :

L'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent est actuellement assujettie à un examen de fin de troisième année sous l'angle de l'évolution de la mise en œuvre jusqu'à présent. Dans le cadre de cet examen, nous aimerions recueillir le point de vue de représentants d'un certain nombre de secteurs d'activité qui doivent faire rapport en vertu de la nouvelle loi du Canada, comme vous, au sujet de l'application efficace et efficiente du régime de lutte contre le blanchiment d'argent.

Plus particulièrement, les questions que nous avons choisies visent à examiner trois facteurs principaux: (a) le rôle du CANAFE; (b) l'application des attributions de votre secteur en vertu de la loi; (c) les rapports continus entre le CANAFE et votre secteur.

### Questions :

#### Rôle :

1. À votre avis, quel est le rôle prévu du CANAFE dans la lutte contre le blanchiment d'argent?
2. Votre secteur doit-il jouer un rôle pour aider le CANAFE à exécuter ce rôle?

#### Mise en oeuvre :

1. Pouvez-vous décrire les problèmes ou possibilités qui ont découlé des efforts de votre secteur pour respecter les exigences de la loi et du CANAFE?
2. À votre avis, où se situe votre secteur dans le cadre de l'application des exigences prévues par la loi/le CANAFE?

3. Qu'est-ce qui a empêché et(ou) favorisé ces progrès?
4. Des risques pourraient-ils influencer directement sur la conformité de votre secteur? Quelle solution pourrait-on envisager pour réduire/éliminer ces risques?

#### Partenariats :

1. Le CANAFE a indiqué qu'il souhaite recourir à une approche de partenariat pour aider chaque entité déclarante à se conformer aux exigences. À votre avis, est-ce exact? Dans la négative, pourquoi?
2. Selon vous, quels éléments d'un régime de conformité ou d'une loi doit-on utiliser pour accroître la collaboration entre le CANAFE et votre secteur?
3. Est-ce que certains obstacles pourraient compromettre le partenariat entre le CANAFE et votre secteur?
4. Dans l'affirmative, que proposez-vous pour éliminer ces obstacles? Par exemple, des préoccupations au chapitre de la protection des renseignements personnels, la réaction publique et la non-conformité de l'industrie.

