

GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL D'ACTION CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT EN AFRIQUE DE L'OUEST (GIABA)

Rapport d'Evaluation Mutuelle

Sur la Lutte Contre le Blanchiment d'Argent et le Financement du Terrorisme

BURKINA FASO

NOVEMBRE 2009

Le BURKINA FASO est un Etat membre du GIABA qui a été évalué par la Banque Mondiale. Le présent Rapport d'Evaluation a été discuté et adopté à la 12eme Réunion Plénière du GIABA, tenue à Freetown, en Sierra Léone, le 04 Novembre 2009.

© 2009 GIABA. Tous droits réservés.
Aucune reproduction ou traduction de cette publication n'est possible sans autorisation écrite préalable.
Pour toute autorisation de diffusion, reproduction ou traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser au GIABA, Complexe Sicap Point E Av Cheikh A. Diop, X Canal IV 1er Etage Immeuble A, BP 32400, Ponty Dakar (Sénégal). E-mail: secretariat@giaba.org

TABLE DE MATIERES

Liste des Acronymes et Abréviations 7

INTRODUCTION 10

Informations générales et méthodologie utilisée pour l'évaluation du Burkina Faso 10

1.1 Informations générales 21

1.2 Situation générale au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme 23

1.3 Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées 25

1.4 Vue d'ensemble du droit commercial et des mécanismes applicables aux personnes morales et construction juridiques 31

1.5 Vue d'ensemble de la stratégie préventive en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme 32

2. SYSTEME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES 35

2.1 Incrimination du blanchiment (R.1, R 2 et 32) 35

2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS.II et R 32) 44

2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3 et 32) 50

2.4 Gel des avoirs utilisés pour le financement du terrorisme (RS.III) 55

2.5 La Cellule de Renseignement Financier et ses fonctions (R26) 62

2.6. Les autorités chargées des enquêtes, les autorités de poursuite pénale et les autres autorités compétentes – le cadre de l'enquête et de la poursuite de l'infraction et celui de la confiscation et du gel (R.27, 28, 30 et 32). 70

2.7 Déclarations ou communications transfrontières (RS IX) 78

3. MESURES PREVENTIVES– INSTITUTIONS FINANCIERES 82

3.1 Risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (Voir section 1.2. du rapport). 82

3.2 Devoir de vigilance relatif à la clientèle, y compris les mesures d'identification renforcées ou réduites (R.5 à R 8) 82

3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (R.9) 101

3.4 Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R.4) 102

3.5 Conservation des documents et règles relatives aux virements électroniques (R.10 et RS.VII) ..103

3.6 Suivi des transactions et de la relation d'affaires (R.11 et 21) 108

3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R.13-14, 19, 25 et RS.IV) 110

3.8 Contrôles internes, conformité, et succursales à l'étranger (R.15 et 22) 115

3.9 Banques fictives (R.18) 122

3.10 Système de supervision et de contrôle. Autorités compétentes et Organismes d'autorégulation. Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (R. 17, 23, 29 et 30, 32 et 25) 123

3.11 Services de transferts de fonds ou de valeurs (TFV) (RS.VI) 144

4. MESURES PREVENTIVES – LES ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES 146

4.1 Devoirs de vigilance relatif à la clientèle et de conservation des documents (R.12) (Application des R.5, 6 et 8 à 11) 146

4.2 Suivi des transactions et autres enjeux (R 16) (application des R.13 et 15 à 21) 151

4.3 Réglementation, surveillance et suivi (R. 24-25) 152

4.4 Autres entreprises et professions non-financières. ~~et t~~ Techniques modernes et sûres de gestion des fonds (R.20) 157

5. PERSONNES MORALES –CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF 159

5.1 Personnes morales– Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et contrôle (R.33) 159

5.2 Constructions juridiques – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et contrôle (R.34) 162

5.3 Organismes à but non lucratif (RS.VIII) 163

6. COOPÉRATION NATIONALE ET INTERNATIONALE 168

6.1 Coopération Nationale et Coordination (R.31) 168

6.2 Les Conventions et les Résolutions Spéciales des Nations Unies (R.35 et RS.I) 169

6.3 Entraide judiciaire (R.32, 36-38, RS.V et R. 32) 170

6.4 Extradition (R.32, 37 & 39, & RS.V et R.32) 178

6.5 Autres formes de coopération internationale (R.32 & 40, & RS.V et R.32) 181

7. AUTRES SUJETS 186

7.1 Ressources et statistiques 186

7.2 Autres mesures et sujets pertinents de LBC/FT 187

Tableau 1. Notes de conformité avec les Recommandations du GAFI 188

Tableau 2: Plan d'action recommandé pour améliorer le system LBC/FT.....197

Annexe 1 : Listes des Institutions et organismes rencontrés par la mission.....209

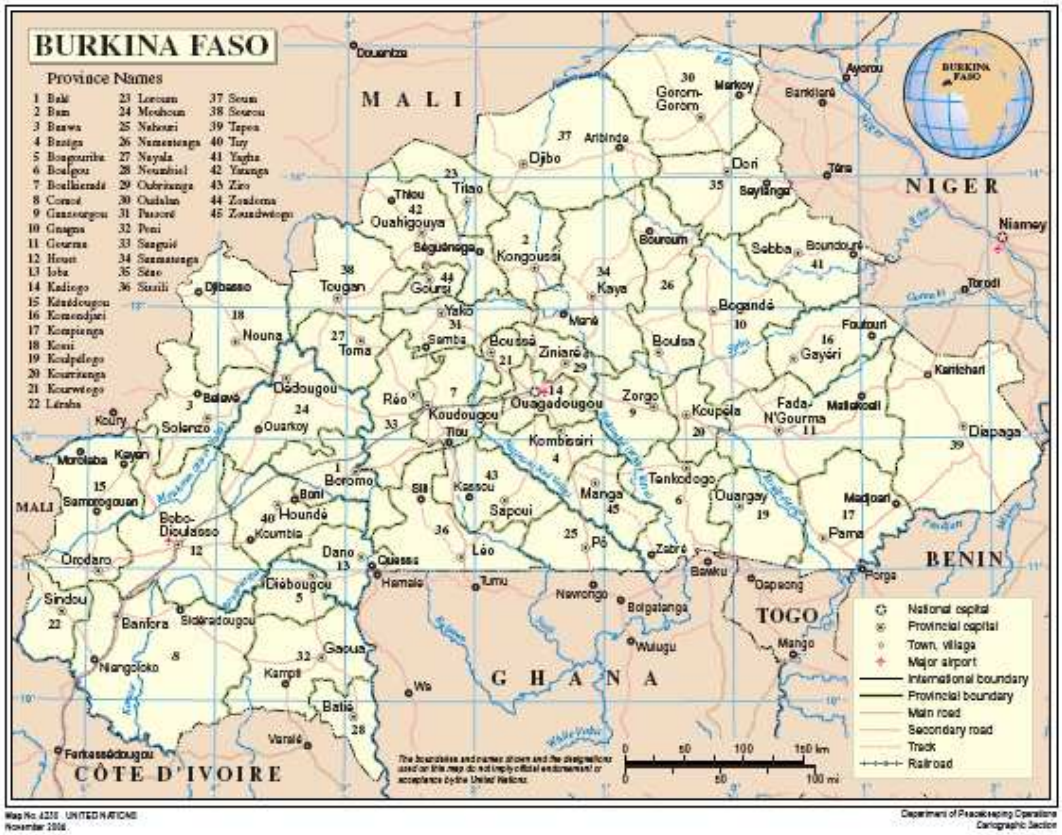
Annexe 2 Commentaires du Burkina Faso sur le présent rapport.....210

Liste des Acronymes et Abréviations

BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BC	Blanchiment des Capitaux
BRVM	Bourse Régionale des Valeurs Mobilières
CAC	Commissaire aux comptes
CB	Commission Bancaire
CB-UMOA	Commission bancaire de l'UMOA
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CENTIF	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
CFA	Franc CFA, monnaie émise par la BCEAO
CMU	Conseil des ministres de l'UEMOA
CRCA	Commission Régionales de Contrôle des Assurances
CDM	Conseil des Ministres de l'UEMOA
CREPMF	Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers
CCS/SFD	Cellule de Contrôle et de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés
CFT	Lutte contre le Financement du Terrorisme
DNA	Direction Nationales des Assurances
DOS	Déclarations d'opérations suspectes
EC	Établissement de crédit
EMF	Établissement de Micro-Finance
EUR	Euro
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FT	Financement du Terrorisme
G	Giga (milliard)
GIABA	Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest

GAFI	Groupe d'action Financière
IMCEC	Institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit
I-	Instruction
LAB /CFT	Lutte anti-blanchiment des capitaux et contre le financement du terrorisme
LBC	Lutte contre le Blanchiment des Capitaux
M	Million
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OPCVM	Organisme de placements collectifs en valeurs mobilières
OF	Organisme Financier
PCB	Plan comptable bancaire
PDG	Président directeur général
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PF	Principe fondamental
PIB	Produit intérieur brut
R-	Règlement
SA	Société anonyme
SFD	Système financier décentralisé
SGCB	Secrétariat général de la CB-UMOA
SGI	Société de gestion et d'Intermédiation
SGP	Société de Gestion de Patrimoine
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
USD	Dollar des États-Unis d'Amérique

CARTE DU BURKINA FASO



INTRODUCTION

Informations générales et méthodologie utilisée pour l'évaluation du Burkina Faso

1 L'évaluation du régime de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/CFT) du Burkina Faso a été conduite sur la base des Quarante Recommandations de 2003 et des Neuf Recommandations Spéciales de 2001 sur le financement du terrorisme élaborées par le Groupe d'Action Financière (GAFI). Elle a été également préparée à partir de la Méthodologie de 2004.

2 L'évaluation a été menée sur la base des lois, règlementations et autres documents délivrés par les institutions communautaires (notamment la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest –BCEAO-, la Commission bancaire de l'Union Monétaire Ouest Africaine –CB de l'UMOA-, et le Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest –GIABA-) et par les autorités nationales du Burkina Faso, ainsi que les informations recueillies lors de la visite du pays du 26 janvier au 6 février 2009. Au cours de sa visite, l'équipe d'évaluation a rencontré des responsables et représentants de tous les organismes gouvernementaux compétents et du secteur privé (une liste des organismes rencontrés figure en annexe au rapport).

3 L'évaluation a été conduite par une équipe d'évaluateurs de la Banque mondiale. Ont participé à cette évaluation Pierre-Laurent Chatain (expert financier et chef de mission), Jean-Pierre Brun, (expert juridique), Boudewijn Verhelst, (consultant et expert pour les questions de centre de renseignement financier et spécialiste en droit pénal) et Elpidio Freitas, observateur du GIABA. Les experts ont focalisé leurs analyses sur le dispositif burkinabè LBC tout en prenant en compte également le cadre régional et communautaire de l'UEMOA relatif à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. A cet effet, l'équipe a rencontré les autorités de la BCEAO au Burkina Faso. Pour ce faire, ils ont analysé le cadre institutionnel, les lois et règlements relatifs à la LBC/CFT, règlementations, lignes directrices et autres obligations, ainsi que le régime réglementaire ou autre régime en vigueur au Burkina Faso pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La capacité, la mise en œuvre et l'efficacité de l'ensemble de ces dispositifs ont également été évaluées. Ce rapport propose une synthèse des mesures de LBC/CFT en vigueur au Burkina Faso à la date de la visite sur place ou immédiatement après. Il les décrit et les analyse, et fait des recommandations sur des actions à prendre pour renforcer certains aspects du système (Cf. tableau 2). Il indique également le niveau de conformité du pays avec les 40+9 Recommandations du GAFI (Cf. tableau 1).

4 Le rapport a été réalisé par la Banque mondiale dans le cadre plus général du Programme d'évaluation du système financier (PSEF) du Burkina Faso. Ce rapport sera par ailleurs soumis en novembre 2009 à la plénière du GIABA pour qu'il soit validé comme Rapport d'évaluation mutuelle du groupe régional. Il convient d'indiquer que ce rapport reprend dans un certain nombre de rubriques, en particulier celles portant sur le système de supervision et de contrôle des institutions financières au sens large (section 3.10 du rapport), les observations et commentaires que la Banque mondiale a pu faire

dans d'autres rapports d'évaluation précédents (rapport du Mali[1], Niger et rapport anti-blanchiment en zone UEMOA[2]). En effet, l'architecture de la supervision et de la réglementation des activités financières (banque, assurance et bourses de valeurs) étant la même dans tous les pays de la sous-région, la mission a jugé pertinent de reprendre à son compte ses travaux précédents. De même, compte tenu que la loi burkinabè anti-blanchiment de 2006 a transposé les normes LBC régionales, plusieurs sections du rapport s'inspirent, ici aussi, des observations contenues dans le rapport anti-blanchiment de l'UEMOA.

5 Notons enfin que conformément à la Méthodologie d'évaluation de la conformité aux 40 Recommandations et aux 9 Recommandations Spéciales du GAFI[3], les lois ont été considérées comme « lois et réglementations[4] », les instructions de la BCEAO comme « d'autres moyens contraignants » et les directives communautaires comme non contraignantes lors des notations de conformité avec les différentes recommandations.

SYNTHESE DE L'EVALUATION

PRINCIPALES CONCLUSIONS

6 Le Burkina Faso a incriminé le blanchiment des capitaux en votant la loi 026-2006/AN du 28 novembre 2006 (loi LBC). En revanche, le pays ne dispose pas encore de dispositif de lutte contre le financement du terrorisme. Par ailleurs, le dispositif de gel, saisie et confiscation pour des infractions liées au blanchiment de capitaux n'a fait l'objet d'aucune mise en œuvre. Aucun cas de blanchiment n'a donné lieu à poursuite au Burkina Faso.

7 Une Cellule de Renseignement Financière (CENTIF) a été créée et ses membres nommés. Celle-ci dispose de locaux et commence à s'équiper. Toutefois, à la date de la mission, elle n'était pas encore opérationnelle. Un seul cas d'opération suspecte avait été transmis à la CENTIF et selon les informations recueillies par la mission, il ne semble pas que l'affaire ait un lien quelconque avec une opération de blanchiment.

8 Au Burkina Faso, la mise en œuvre des mesures préventives LBC par les organismes financiers demeure très embryonnaire. Les obligations de vigilance instaurées par la loi 026-2006 sont incomplètes et fréquemment imprécises. En ce qui

---

[1] Approuvé par la séance plénière du GIABA en novembre 2008.

[2] Actuellement en cours d'examen par les services de la BCEAO.

[3] « Les Notes interprétatives disposent en outre que « les obligations de base édictées par les Recommandations 5, 10 et 13 devraient être formulées dans un texte législatif ou réglementaire ». L'expression loi ou réglementation fait référence à la législation primaire et secondaire, comme les lois, les décrets, les règlements d'application ou autres dispositions analogues, promulgués ou autorisés par un organe législatif et qui imposent des obligations assorties de sanctions si elles ne sont pas respectées. Par autres moyens contraignants, on entend les directives, instructions ou autres documents ou mécanismes prévoyant des dispositions exécutoires dont le non-respect donne lieu à des sanctions. et qui sont promulgués par une autorité compétente (par exemple, une autorité de surveillance financière) ou une organisation d'autorégulation. Dans un cas comme dans l'autre, les sanctions en cas de non-respect doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives (voir la Recommandation 17). Les critères de la méthodologie concernant les Recommandations 5, 10 et 13 qui sont des obligations élémentaires sont notés avec un astérisque (*). » Extrait de la Méthodologie d'évaluation de la conformité aux 40 Recommandations et aux 9 Recommandations Spéciales du GAFI.

4Ainsi que les actes communautaires d'application directe comme le règlement CIMA.

concerne les obligations de déclarer des opérations suspectes à la CENTIF, seules les banques avaient connaissance de leur responsabilité en la matière. La supervision de la conformité des normes LBC dans les banques relève des instances régionales. Des contrôles sur place ont été réalisés mais ils ne sont pas suffisamment approfondis et doivent en conséquence être renforcés[5].Quant aux contrôles sur place et sur pièce dans les autres secteurs financiers (assurance, marchés financiers, secteur de la micro-finance), ils restent encore très insuffisants. Par ailleurs, la mise en œuvre des normes préventives LBC par le secteur des professions non financières (Avocats, Notaires) est inexistante.

9 Le régime de l'entraide judiciaire est bien cadré et permet aux autorités du Burkina Faso de fournir une assistance substantielle et assez complète aux autorités judiciaires étrangères. Le cadre juridique de l'extradition en matière de blanchiment est adéquat et largement conforme aux standards internationaux. La coopération transfrontalière de la CENTIF est en revanche limitée par des incertitudes sur ses pouvoirs à recueillir des informations auprès de correspondants externes à la demande, d'une CRF située dans un pays non-UEMOA par exemple. De plus, la CENTIF ne possède pas encore la capacité juridique d'échanger des informations en matière de financement du terrorisme.

10 En conséquence, le régime LBC/CFT n'est pas encore opérationnel au Burkina Faso. Pour ce faire, les autorités doivent (i) se doter de l'arsenal juridique et répressif de lutte contre le FT, (ii) rendre la CENTIF véritablement opérationnelle en la dotant des ressources humaines et techniques nécessaires, (iii) adopter une stratégie nationale de LBC/CFT en y associant tous les acteurs concernés, (iv) consolider le cadre juridique LBC/CFT par la diffusion d'instructions en direction des professions concernées, enfin (iv) sensibiliser tous les secteurs sur l'importance de se conformer aux normes LBC.

SYSTEMES JURIDIQUES ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES

11 L'article 55 du code des drogues et la loi 026-2006/AN du 28 novembre 2006 (loi LBC), qui définissent le blanchiment de capitaux dans des termes différents, constituent le dispositif juridique de prévention et de répression du blanchiment des capitaux au Burkina Faso.

12 L'infraction de blanchiment des produits du trafic illicite des stupéfiants a été introduite en droit positif par le Code Pénal de 1996 et reprise par l'article 55 du code des drogues de 1999.

13 Dans un cadre plus général, la loi LBC a transposé en droit national la Directive communautaire 07/2002 adoptée par le Conseil des Ministres de l'UEMOA le 19 septembre 2002. La loi reprend aussi les dispositions de la loi Uniforme qui fut adoptée le 20 mars 2003 par le Conseil des Ministres de l'Union (CMU), sur proposition de la BCEAO, afin de faciliter l'adoption des lois LBC au niveau national et par là- même d'assurer une uniformisation des principes généraux dans toute la zone.

5 Selon la réponse au présent rapport apportée par le Burkina Faso, les contrôles de la CB UMOA en matière de LBC/FT, compte tenu de l'adoption récente des textes y relatifs, ont porté essentiellement sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme interne de lutte contre le blanchiment de capitaux, au sein des banques visitées. Les prochaines missions de la CB UMOA seront sans doute plus approfondies selon les indications apportées par les autorités Burkinabé.

14 La loi 026-2006/AN précise les mesures coercitives applicables aussi bien aux personnes physiques que morales, coupables de l'infraction générale de blanchiment, et prévoit un dispositif de confiscation des produits de l'infraction ainsi que des mesures conservatoires (gels et saisies) et définit le cadre préventif et opérationnel, en particulier celui de la CENTIF, ainsi que le cadre juridique de la coopération internationale (entraide judiciaire et extradition).

15 Ce dispositif légal contient toutefois plusieurs insuffisances ; il ne prévoit pas le financement du terrorisme comme une infraction sous-jacente du blanchiment et n'incrimine pas les infractions boursières, notamment le délit d'initié. Faute de données statistiques, il n'existe pas de mécanismes d'évaluation régulière de l'efficacité de la loi 026-2006. Plus généralement, il a été constaté une méconnaissance de la loi tant au niveau des autorités chargées de sa mise en œuvre que du secteur privé.

16 Ni l'article 55 du code des drogues ni la loi 026-2006/AN n'ont été mis en œuvre puisqu'aucun cas de blanchiment n'a été traité par les autorités de poursuites pénales. Rappelons à cet égard que le Burkina Faso est l'un des derniers pays de l'UEMOA à s'être doté d'une loi LBC, 4 ans après la directive communautaire. Il est donc urgent que les mécanismes prévus par la loi soient mis en place afin de rendre le dispositif national anti-blanchiment pleinement opérationnel et ce, dans les meilleurs délais.

17 Le dispositif de gel, saisie et confiscation pour des infractions liées au blanchiment de capitaux n'a jamais fait l'objet d'aucune mise en œuvre. En matière de financement du terrorisme, le Règlement communautaire 14/2002/CM/UEMOA met en place un dispositif de gel des fonds et autres ressources financières en application des résolutions 1373 et 1267 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Ce Règlement, d'application directe dans les Etats de la zone, reste très incomplet et ne permet pas le gel de tous les fonds et autres biens appartenant aux personnes et entités désignées par le Comité des Sanctions. Par ailleurs, il ne vise que les listes établies par le Conseil de Sécurité et ne met pas en place de procédure de décision sur les listes soumises par des Etats tiers.

18 Le Conseil des ministres de l'UEMOA a adopté une directive le 4 juillet 2007 qui fixe les grands axes d'un futur dispositif préventif et répressif en matière de lutte contre le financement du terrorisme. Même si ce texte comporte de nombreuses insuffisances, sa transposition dans des conditions adaptées permettrait au Burkina Faso de progresser considérablement dans la mise en conformité de sa législation. La directive précise que les pays ont six mois pour la mettre en œuvre. Un projet de loi serait actuellement en cours d'examen, mais dans l'attente de son adoption, le dispositif juridique demeure inexistant faute de législation applicable au moment de la mission.

19 Le Burkina Faso a créé une Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières, la CENTIF, en application de l'article 16 la Loi n° 026-2006/AN du 28 novembre 2006 « relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux". La CENTIF est une unité administrative remplissant les fonctions de CRF chargée principalement de recevoir et traiter les déclarations de soupçons relatives au blanchiment. La CENTIF n'est qu'au début de ses activités et n'est pas encore devenue vraiment opérationnelle, même si ses membres ont été nommés.

20 Les services d'enquêtes sont formés d'une façon adéquate pour remplir leurs devoirs en termes d'investigations de délits de droit commun. Par contre le phénomène de blanchiment de capitaux est encore mal appréhendé et il présente un grand défi, tant pour les magistrats que pour les enquêteurs.

21 Les douanes n'ont pas d'attribution spécifiques en matière de lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme. Lorsque celles-ci sont confrontées aux faits susceptibles d'être liés à ce type de criminalité, elles transmettent les renseignements aux services de police. De plus, le Burkina Faso n'a pas encore mis en place un système spécifique de déclaration ou de communication d'information dans le contexte de LCB/LFT.

MESURES PREVENTIVES – INSTITUTIONS FINANCIERES

22 Au Burkina Faso, la mise en œuvre des mesures préventives LBC par les organismes financiers demeure très embryonnaire. Les obligations de vigilance instaurées par la loi 026-2006 sont incomplètes et fréquemment imprécises. Cette situation ne permet pas aux personnes assujetties de comprendre la nature et la portée de leurs obligations, alors que ces thèmes sont nouveaux et que les lignes directrices fournies tant par les autorités nationales que régionales, en particulier la BCEAO, sont minimales[6]. La mission a en particulier relevé des obligations d'identification trop limitées (notamment en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs), ainsi que l'absence de devoir de se renseigner sur l'objet et la nature de la relation d'affaires, de devoir de vigilance constante, de mesures de vigilance renforcée (notamment pour les personnes politiquement exposées), d'obligations portant sur les clients existants ainsi que de mesures spécifiques pour les activités de correspondance bancaire ou les virements électroniques.

23 Les dispositions applicables en matière de déclaration de soupçon ainsi que leur mise en œuvre appellent des réserves. Leur imprécision est en outre préjudiciable alors qu'elles sont totalement nouvelles pour la plupart des institutions assujetties. Parmi les institutions rencontrées par la mission, seules les banques avaient connaissance de ces obligations de déclaration. Les autres personnes du secteur financiers ignoraient, au jour de la mission, l'existence d'une obligation déclarative telle que prévue à l'art. 24 de la loi susvisée. Au surplus, faute d'une CENTIF opérationnelle, les établissements assujettis ne sont en pratique pas en mesure de déclarer leurs soupçons. En conséquence, soit ces établissements déclarent leurs soupçons à la BCEAO soit ils font remonter les cas suspects à leur maison mère lorsqu'ils appartiennent à un grand groupe. Dans un cas, un établissement a reconnu saisir son « déontologue » des cas de suspicions.

24 La connaissance des obligations en matière de LBC est faible au sein du secteur bancaire malgré les efforts de l'Association Professionnelle des Banques et Etablissements Financier du Burkina (APBEF-B) qui a fait du « lobbying » auprès des autorités nationales afin que la loi 026-2006 soit votée dans les meilleurs délais. C'est ainsi que l'APBEF-B a défendu le projet de loi LBC auprès des parlementaires dont

[6] La BCEAO a en effet diffusé l'instruction 01/2007/RB mais celle-ci ne s'applique qu'aux établissements bancaires.

certains ne percevaient pas clairement les enjeux pour le pays. L'association a aussi diffusé la loi 026-2006 dans son bulletin (le Financier du Burkina #005) et a créé en son sein un groupe de travail chargé de réfléchir aux nouvelles formes de fraudes telles que la Cybercriminalité[7]. Elle a aussi sensibilisé ses membres aux risques de blanchiment dans les opérations de transferts de capitaux et le secteur du change. Enfin, l'APBEF-B a œuvré pour que soient nommés des correspondants de la CENTIF dans chaque banque.

25 Cela étant, force est d'observer que seules quelques banques disposent, par exemple, de copies des textes en vigueur. La connaissance des obligations en matière de LBC est par ailleurs inexistante dans les autres compartiments du secteur financier (Institutions de micro-finance, services postaux et assurances notamment). Les textes n'ont pas été communiqués aux personnes assujetties et aucune action importante de sensibilisation n'a encore été conduite au Burkina Faso.

26 De façon générale, la mise en œuvre du dispositif préventif LBC dans le secteur bancaire au sens large est insuffisante. Certes, les banques rencontrées par la mission ont toutes adopté des dispositifs internes concernant la connaissance de la clientèle, la conservation des documents, la détection et la déclaration d'opérations douteuses. Toutefois, la lecture des documents fournis à la mission montrent que les normes internes sont incomplètes et rarement actualisées[8]. Seul un petit nombre de banques a réellement commencé à s'approprier les obligations en matière de LBC. La mission a aussi observé que pour plusieurs interlocuteurs, la LBC se limitait au respect des plafonds pour les transactions financières avec l'étranger[9] ou à la détection de faux billets aux guichets.

27 Par ailleurs, de l'avis même d'une banque de la place, les résistances aux réformes des « pratiques et/ou habitudes anciennes » nuisent aujourd'hui à l'efficacité des contrôles. En effet, la « culture LBC » est très peu répandue chez les professionnels qui n'ont pas encore acquis les reflexes de la « suspicion ». Plusieurs facteurs expliquent cet état de fait : (i) un volume important de transactions réalisées en espèces ; (ii) une connaissance partielle ou imparfaite de la clientèle et de leur activité ; (iii) de nombreuses réticences de la part de la clientèle à fournir des documents permettant de justifier économiquement les opérations bancaires ; (iv) des évolutions encore mal maitrisées dans le fonctionnement des comptes d'association, ONG ou Projets, (v) enfin des insuffisance de contrôle de l'utilisation des systèmes de transferts d'argent et de délivrance de billets

---

7 Il n'est pas rare que des tentatives d'escroquerie ou de fraude soient effectuées par internet à l'aide de faux documents comportant le logo ou l'enseigne des banques de la place. C'est la raison pour laquelle une banque de la place a indiqué à la mission que toutes les données, instructions, ordres de paiements, transactions et autres sont acheminées par des systèmes sécurisés type SWIFT ou RTGS.

8 Ainsi par exemple, les instructions internes font référence aux textes communautaires et omettent de mentionner la loi nationale 026-2006.

9 Dès lors que le virement est réalisé dans les limites de plafonds autorisées par la règlementation sur les changes, les normes LBC sont respectées. Ainsi, un interlocuteur a indiqué que la répétition d'opérations de transfert d'argent vers l'étranger pour une même personne ne présentait pas de caractère suspect des lors que cela respectait les plafonds fixés par les autorités.

étrangers« EUR ou USD ». Il faut ajouter à cela des cas d'homonymie très répandus dans le pays qui compliquent sérieusement la tache des agents[10].

28 Si les textes nationaux et communautaires prescrivent aux organismes financiers une obligation générale de mise en place de politiques et procédures internes de lutte contre le blanchiment, force est d'observer que les institutions de la micro-finance (IMF) –pourtant très actives au Burkina Faso- ignoraient tout de la loi LBC 026-2006. L'instruction de la BCEAO de 2007 a bien été diffusée à tous les réseaux via l'Association professionnelle des IMF mais pas la loi nationale, ni d'ailleurs les listes des Nations Unis au titres de la résolution 1267. Dans le secteur boursier, le même constat est également dressé, même si le risque est moindre car le pays ne compte qu'une seule société de gestion et d'intermédiation. Enfin dans le secteur des assurances, des efforts ont été fournis pour se conformer aux normes LBC –souvent celles de la maison mère dans le cas de compagnies appartenant à des groupes étrangers- mais les entretiens ont montré que la loi nationale et la CENTIF étaient inconnues.

29 Les activités de transferts de fonds par l'intermédiaire des banques connaissent un développement très rapide depuis ces dernières années. Si elles répondent à une forte attente de la part des opérateurs économiques qui trouvent dans ces services un instrument rapide et économique de transfert d'argent, leur croissance rapide suscite des inquiétudes au regard de la LBC. De nombreuses banques de la place ont en effet délégué à des sous-agents la réception/émission de transferts de fonds de type Western Union (WU). Parmi ces sous-délégataires, on trouve des particuliers, des transitaires, des IMF, ainsi que des ONG, notamment religieuses. Certes, des actions de formations ont été organisées par WU au profit de ses partenaires, y compris en matière de LBC. Ces sous-délégataires doivent par ailleurs être approuvés par WU qui effectue des visites sur place. Toutefois, rien n'établit que les banques vérifient que leurs sous-délégataires se conforment aux obligations préventives.

30 A ce propos, la mission a eu accès à des bordereaux de virements de fonds et a observé que certaines rubriques n'étaient pas correctement servies (absence d'adresse du destinataire, indication d'une simple boite postale dans la rubrique adresse de l'expéditeur, motif du transfert non précisé). Une banque de la place a aussi indiqué que ses instructions LBC n'avaient pas été portées à la connaissance de ses délégataires WU. En outre, il faut souligner que les réseaux WU sont utilisés non seulement pour des transferts de particuliers à particuliers mais aussi par des commerçants qui règlent ainsi des opérations commerciales notamment d'importation. Ainsi, certains operateurs économiques « court-circuitent » les réseaux bancaires traditionnels pour le règlement de leurs opérations d'importation en utilisant le réseau WU, moins regardant sur les justificatifs obligatoires qui doivent être fournis au soutien des opérations commerciales avec l'étranger. A ce dernier égard, une banque a indiqué à la mission que les faux justificatifs sont légions. Il existe donc des motifs sérieux d'inquiétude au regard des risques de BC/FT dans la mesure où ces opérations de transferts d'argent avec l'étranger sont souvent effectuées par des sous-délégataires des banques qui ne sont soumis à aucune supervision extérieure. Certes, la responsabilité du respect des normes LBC (en

10 La mission a pu ainsi vérifier que lors d'une rencontre, sur les 5 personnes interviewées, 3 portaient le même non de famille.

particulier celles relatives à la connaissance de la clientèle) reste in fine à la charge de la banque délégataire. Cela étant, celles-ci ne s'assurent pas toujours que leurs sous-délégataires respectent bien les règles LBC.

31 Dans ces conditions, il apparaît urgent que les autorités sensibilisent tous les acteurs impliqués dans la LBC aux obligations existantes en la matière. Cela passe d'abord par la communication de l'ensemble des textes en vigueur aux différentes personnes assujetties ainsi que par des actions de sensibilisation permettant d'assurer une compréhension commune des objectifs et dispositions de ces textes. Il est, par ailleurs, nécessaire de compléter rapidement le dispositif en place afin de créer des obligations complètes et claires de vigilance et d'intégrer la dimension CFT à ces obligations. La CENTIF pour sa part doit rapidement s'engager sur le terrain afin de se faire connaitre de ses interlocuteurs qui soit ne la connaissent pas, soit la confondent avec la BCEAO.

32 En ce qui concerne la supervision des banques et autres organismes financiers, c'est à la Commission bancaire de l'Union que revient la responsabilité de contrôler le respect des obligations LBC/CFT. Elle dispose, à cet effet, de pouvoirs de sanction administrative ou disciplinaire, y compris en matière d'infractions aux normes LBC/CFT. Cela étant, la CB a joué un rôle réduit dans le domaine de la surveillance prudentielle du blanchiment. Des enquêtes sur place ont été diligentées au Burkina mais elles ne semblent pas suffisamment approfondies.. Il apparaît urgent que la CB renforce ses contrôles, qu'elle assure une formation adéquate et approfondie de son personnel en matière de LBC/CFT et que ces derniers soit dotés d'outils méthodologiques appropriés.

33 La réglementation et la surveillance spécifique des sociétés de micro-finance ou système financier décentralisé (SFD) incombe au MEF et, depuis 2008, à la CB et à la BCEAO pour les structures faitières. Les moyens humains du MEF pour le suivi de ces structures sont clairement insuffisants, malgré l'appui fourni par la BCEAO. Par ailleurs, la surveillance prudentielle exercée a été jusqu'à présent strictement orientée vers le respect des ratios prudentiels de gestion ; l'approche du risque anti-blanchiment n'ayant pas été intégrée. Une campagne de sensibilisation des SDF aux risques LBC/CFT et à leurs obligations préventives apparaît tout aussi nécessaire.

34 Dans les secteurs des assurances et des marchés financiers, les conditions de la supervision LBC apparaissent insuffisantes[11]. La CIMA a adopté, postérieurement à la mission, le règlement 0004/CIMA/PCMA/PCE/SG/08 définissant les procédures applicables par les organismes d'assurances dans le Etats membres de la CIMA dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. La mission n'a cependant pas été en mesure d'en apprécier la mise en œuvre. Par ailleurs, la CIMA souffre de moyens notoirement faibles, et les conditions de coordination entre son secrétariat et ses délégations nationales manquent de clarté. Dans le secteur des marchés financiers, le personnel du CREPMF n'est pas suffisamment formé aux questions de blanchiment et l'étendue des pouvoirs d'enquête de ses inspecteurs n'est pas clairement définie, en particulier sur les pouvoirs d'accéder aux documents nécessaires. Si des enquêtes ont lieu chez les acteurs du marché, aucune n'a porté spécifiquement sur la LBC.

11 Une compagnie d'assurance de la place a indiquée que la dernière vérification remontait à 2005 et qu'elle n'avait pas abordé la LBC.

35 Le transfert physique de capitaux est une réalité forte dans la zone UEMOA, et au Burkina Faso comme ailleurs. L'existence de diasporas importantes notamment nigérianes et ivoiriennes, la prééminence des espèces dans l'économie, et le manque de moyens pour contrôler les frontières internes et externes de la zone rendent difficile la mise en application de la réglementation relative au contrôle des changes. En outre, le dispositif communautaire en vigueur n'est pas conforme aux standards internationaux requis en la matière et ne permet pas d'assurer la prévention du blanchiment ni la constatation de flux financiers illicites.

36 L'activité de change au Burkina Faso est très active et emprunte principalement deux canaux. Le canal formel est celui des banques et des changeurs manuels agréés. Ces derniers ont fait l'objet de missions d'audit menées conjointement par le MEF et la BCEAO. Toutefois, ces contrôles n'ont portés que sur le respect de la réglementation des changes et non sur la conformité avec les normes LBC.

37 Le canal du change informel est également une source de préoccupation. Les réseaux opèrent essentiellement entre le Burkina Faso et l'Europe, et les autres pays africains, en particulier de l'Afrique de l'Ouest. Ces réseaux sont utilisés par la diaspora burkinabè qui trouve à travers une multitude d'opérateurs clandestins un moyen commode, rapide et peu onéreux de transférer de l'argent du BF vers l'étranger et vice-versa. Ces réseaux sont aussi utilisés pour le règlement des opérations d'importation, afin de contourner la réglementation des changes qui exige la fourniture de documents justificatifs tels que factures ou déclaration préalable d'importation pour les transferts supérieurs à 300,000 F.CFA.

MESURES PREVENTIVES – ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON-FINANCIERES DESIGNEES

38 La diffusion et la mise en place des normes préventives dans le secteur des EPNFD est inexistante. La loi 026-2006/AN du 28 novembre 2006 intègre les professions non financières désignées telles que définies par le GAFI dans le dispositif de lutte contre le blanchiment. Elle définit leurs obligations de vigilance et de déclaration de soupçons, avec une mention particulière pour les casinos et établissements de jeux. Les lacunes identifiées pour les professions financières non bancaires s'appliquent aussi en grande partie aux entreprises et professions non financières désignées. De larges faiblesses sont à noter : les mesures d'identification des clients, d'identification des clients occasionnels, d'identification de l'ayant droit économique, de conservation décennale des documents, ne s'appliquent pas aux EPNFD ; ces professions ne sont pas soumises à la mise en place de politiques et procédures internes adaptées à leurs activités.

39 En outre, la mise en œuvre de la législation est ineffective. Aucun effort de sensibilisation de ces professions n'a été réalisé. Leurs autorités de tutelle ou leurs organismes d'autorégulation n'ont entrepris aucune action à ce jour.

PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES

40 Le Burkina Faso est membre de l'OHADA, et le droit commercial applicable est donc très largement d'inspiration régionale. L'Acte Uniforme relatif au Droit Commercial Général (AUDCG) et l'Acte Uniforme relatif au Droit des Sociétés

Commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique (AUSCGIE) fixent le régime juridique des sociétés commerciales et les conditions de leur création/immatriculation dans les Etats de la zone UEMOA. L'article 27 de l'AUDCG impose aux sociétés et autres personnes morales visées à l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique de requérir leur immatriculation, dans le mois de leur constitution, auprès du Registre du Commerce et du Crédit Mobilier de la juridiction dans le ressort de laquelle est situé leur siège social.

41 Le respect pratique de ces obligations et la mise à jour effective des informations requises constituent un défi compte tenu des 4000 immatriculations annuelles a gérer manuellement, faute d'informatisation et en l'absence de fichier central. La part très importante de l'économie informelle rend difficile l'obtention des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les opérateurs économiques et leurs transactions effectives.

ORGANISMES A BUT NON-LUCRATIF.

42 La loi LBC 026-2006/AN soumet les organismes à but non lucratif aux obligations de prévention et de détection du blanchiment de capitaux. A ce titre, ces organismes sont tenus à certains devoirs de vigilance ainsi qu'au devoir de déclaration d'opérations suspectes auprès de la CENTIF. Par ailleurs, la directive CFT exige des Etats qu'ils fassent peser sur les organismes des obligations de vigilance spécifiques. Ces mesures incluent notamment l'inscription de tous les organismes à but non lucratif sur un registre mis en place par l'autorité de tutelle, l'obligation faite à ces organismes de consigner sur un registre toutes les donations qui leur sont faites en identifiant le donateur et de mettre ce registre à la disposition de la CENTIF et des autorités compétentes.

43 La surveillance des ONG constitue tout a la fois une nécessité et un défi compte tenu des risques liés à l'extension de leurs activités dans les secteurs de l'immobilier, des transferts de fonds et du change manuel, des facilités dont elles bénéficient lorsqu'elles ont obtenu la signature d'un accord cadre avec l'Etat, et des difficultés que rencontrent les services compétents dans le recensement et le suivi de leur situation financière. A l'heure actuelle, les contrôles et le suivi des ONG est très insuffisant compte tenu du risque qu'elles représentent en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.

COOPERATION INTERNE ET INTERNATIONALE

44 Le régime de l'entraide judiciaire est bien cadré et permet aux autorités du Burkina Faso de fournir une assistance substantielle et assez complète aux autorités judiciaires étrangères. En général, le principe de la double incrimination ne joue pas dans le domaine d'entraide judiciaire, permettant une approche flexible et large aux commissions rogatoires, avec une réserve toutefois pour les demandes d'exécution de jugements de confiscation. Il existe aussi une défaillance juridique sérieuse quant à la possibilité de fournir de l'assistance judiciaire, quand la demande se rapporte aux biens de valeur équivalente, la saisie et la confiscation de valeurs équivalentes proprement dite ne faisant pas partie de l'arsenal légal du Burkina Faso.

45 Le cadre juridique de l'extradition en matière de blanchiment est adéquat et largement conforme aux critères internationaux. Le principe de la double incrimination,

tant pour le blanchiment que pour le financement du terrorisme, peut constituer une cause de refus, soit par l'absence de concordance entre les délits sous-jacents, soit par l'absence du délit de financement de terrorisme.

46 La coopération transfrontalière de la CENTIF est limitée par des incertitudes sur ses pouvoirs à recueillir des informations auprès de correspondants externes à la demande, d'une CRF située dans un pays non-UEMOA par exemple. De plus, la CENTIF ne possède pas encore la capacité juridique d'échanger d'informations en matière de financement du terrorisme

RAPPORT D'EVALUATION DETAILLE

1.1 Informations générales

47 Le Burkina Faso « Pays des Hommes Intègres » en langue more est un État d'Afrique de l'Ouest indépendant depuis le 5 août 1960, s'appelait jusqu'au 4 août 1984, Haute Volta.

48 La superficie du Burkina est de 274 187 Km2 ; la population est estimée à 14, 077 millions d'habitants selon le Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2006. Situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, le Burkina a des frontières communes avec le Mali au Nord et à l'Ouest, la Côte d'Ivoire au Sud- Ouest, le Ghana, le Togo et le Bénin au Sud, et le Niger à l'Est. Outre la capitale Ouagadougou (1 475 223 hbts), les villes principales sont Bobo-Dioulasso (489 967 hbts), Koudougou (138 209 hbts), Ouahigouya, Banfora, Kaya, Dédougou, Fada, Tenkodogo, Gaoua…

49 Le voisinage avec la Côte d'Ivoire, terre d'immigration pour l'exploitation des champs de café et de cacao a drainé vers ce pays une bonne partie de la population burkinabé qui sert de main-d'œuvre pour le développement de l'agriculture ivoirienne. Historiquement, une partie de l'ancienne Haute Volta était, à cet égard, physiquement rattachée à la Côte d'Ivoire.

50 Le territoire est administrativement découpé en treize (13) régions, quarante cinq (45) provinces, trois cent cinquante (350) districts, trois cent deux (302) communes rurales et quarante neuf (49) communes urbaines.

51 Le Burkina occupe la 176ème place sur 177 dans le Classement du PNUD de l'Indice de Développement Humain durable de 2007.

52 L'activité économique est caractérisée par la prépondérance du secteur tertiaire : 46,9% en 2007, suivie du secteur primaire souvent affecté par les aléas climatiques : 29,3% et le secteur secondaire : 23, 8%.

53 Les estimations les plus récentes de la BCEAO situent le PIB à 3626,06 milliards de FCFA en 2008, en hausse de 12,2% par rapport à 2007. En termes réels, la croissance économique attendue serait de l'ordre de 4,5% contre 3,6% en 2007. Cette croissance serait tirée par l'accroissement de la production agricole, l'essor de la production des industries extractives (or essentiellement) et manufacturières, des BTP ainsi que du dynamisme du secteur des télécommunications.

54 Le secteur minier comprend 4 mines d'or industriel entrées en production exploitées par des sociétés étrangères canadiennes et britanniques. Des exploitants d'or artisanal (orpailleurs) relevant surtout du de l'informel existent dans le secteur. L'Etat tente d'organiser sous forme de comptoirs d'achat et d'exportation le secteur de l'or artisanal. En 2008, 4,9 tonnes d'or industriel et 0,5t d'or artisanal auraient été produites.

55 Les principaux produits d'exportation du Burkina sont le coton, les produits de l'élevage et l'or.

56 Aux termes de la Constitution, le Burkina Faso est un Etat démocratique unitaire et laïc. Le Faso est la forme républicaine de l'Etat. Le pouvoir législatif appartient à un parlement monocaméral, appelé Assemblée nationale. Le pouvoir exécutif est représenté par le président et son gouvernement. La plus haute autorité judiciaire est la Cour de Cassation depuis 2000, année de la dissolution de la Cour suprême suite à l'adoption de plusieurs lois organiques, notamment la loi 13/2000/AN du 9 mai 2000 portant organisation, attributions et fonctionnement de la cour de cassation et procédure applicable devant elle (pour plus de détails, voir annexe 3 du rapport).

57 Au plan monétaire, le Burkina est membre de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) instituée par le Traité du 14 novembre 1973 et qui comprend huit (8) Etats (1). Cette Union est caractérisée, notamment par le transfert du pouvoir d'émission monétaire (Franc de la Communauté Financière Africaine- CFA, unité monétaire commune), à un Institut d'émission commun, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) dont le siège est à Dakar et qui gère également les réserves d'avoirs extérieurs des Etats membres.

58 Le Burkina appartient à la Zone Franc qui est surtout caractérisée essentiellement par :

- La convertibilité des monnaies émises par les différents instituts d'émission de la Zone franc est garantie sans limitation *a priori* par le Trésor français.

- La fixité des parités : les monnaies de la Zone sont convertibles entre elles, à des parités fixes, sans limitation de montants. Une parité fixe a été également définie par rapport à l'euro, monnaie commune européenne.

59 Le Burkina est, par ailleurs, membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) instituée par le Traité du 10 janvier 1994 et qui vise à compléter le Traité de l'UMOA dont il comprend les mêmes Etats membres. Les décisions des organes de l'UEMOA sont directement applicables lorsqu'elles revêtent la forme de Règlement ou de Décision.

60 Le Burkina est également membre de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), du Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA). Le GIABA est un organisme créé en 1999 par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO pour combattre avec davantage d'efficacité dans le cadre sous-régional, le fléau du blanchiment de capitaux puis depuis la révision de ses statuts en 2006, le financement du terrorisme.

61 Dans le cadre de la participation à la politique d'intégration par cercles concentriques, le Burkina appartient également à l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA), à la Conférence Inter Africaine du Marché des Assurances (CIMA), de la Zone Franc, de l'Union Africaine (UA).

62 Le Burkina a adhéré au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), mécanisme d'engagement en faveur des normes de bonne gouvernance mis en place au niveau de l'Union Africaine et qui compte vingt sept adhérents. l'échelon universel le

Burkina est membre de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Le Burkina a ratifié la Convention des Nations Unies de 2003 contre la Corruption (Convention de Mérida).Dans le cadre de la lutte contre la corruption, le Burkina a institué en fin 2008, une Autorité Supérieure du Contrôle d'Etat (ASCE), autorité administrative indépendante chargée de concourir à la lutte contre la corruption.

1.2 Situation générale au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

63 La mission a cherché à apprécier ces phénomènes à partir des rares données nationales disponibles ainsi que des informations publiques existantes portant sur le Burkina Faso et sur l'Afrique de l'Ouest. A la date de la mission, les statistiques fournies par le ministère de la justice ne faisaient état d'aucune condamnation ou de dossiers en cours en matière de blanchiment, ou de financement du terrorisme, ce dernier n'étant pas encore érigé en infraction. Toutefois, les autorités ont fait savoir que depuis le départ de la mission, un rapport sur une déclaration de soupçon avait été transmis le 19 aout 2009 au Procureur du Faso près le Tribunal de Grande Instance de Ouagadougou qui l'a affecté à un juge d'instruction.

64 Toutefois, les statistiques sur l'activité des parquets permettent d'observer que l'environnement criminel est marqué par des trafics illicites importants décrits plus loin dans la présente section. Ainsi, le nombre d'affaires nouvelles enregistrées en matière de stupéfiants a plus que doublé entre 2003 et 2007, passant de 94 a 230. Dans le même temps, les enlèvements et trafics d'enfants ont quasiment triplés (de 37 en 2003 à 87 en 2007). Il y a chaque année, en moyenne, plus de 30 dossiers nouveaux de détournements de biens publics, plus de 150 dossiers nouveaux de vols aggravés, environ 150 dossiers nouveaux de faux et usage, une centaine d'infractions nouvelles a la législation sur les armes, une trentaine de dossiers nouveaux d'association de malfaiteurs. La corruption est perçue comme élevée.

65 L'Afrique de l'Ouest est particulièrement vulnérable aux phénomènes criminels dans le contexte d'une ouverture croissante aux échanges internationaux liée à la mondialisation. Le développement de la criminalité y est en effet facilité par (i) l'existence de conflits armés passés ou présents dans la sous-région (Cote d'Ivoire) ou chez ses proches voisins[12] (ii) la faiblesse des Etats (notamment en matière de contrôle et de répression) liée notamment à un manque de moyens et à la corruption, (iii) la pauvreté qui facilite le recrutement par des groupes criminels (passeurs de drogue notamment) ainsi que (iv) par l'importance du secteur informel et à la large utilisation des espèces comme moyens de paiement.

66 La lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme est un sujet nouveau au Burkina Faso. En effet, la loi anti-blanchiment a à peine deux ans d'existence (cf. supra). Le dispositif répressif (Police, Justice, Douanes) longtemps privé d'instruments normatifs et structurels adaptés en la matière n'est pas encore opérationnel. La stratégie globale de lutte contre les aspects financiers de la criminalité organisée reste

[12] Disponibilité d'armes pour les groupes criminels ou pouvant être trafiquées, reconversion de combattants en criminels, affaiblissement des États du fait des conflits etc.

à construire. A cet égard, la mission encourage les autorités nationales à poursuivre leurs efforts en ce sens.

67 La criminalité sous-jacente au blanchiment de capitaux se présente de la manière suivante :

68 Trafic de stupéfiants. Le Burkina Faso est, en outre, directement affecté par l'implication croissante de l'Afrique de l'Ouest dans les trafics internationaux de drogues, et plus généralement, par la croissance des trafics illicites dans la région.

69 En effet, selon l'Office des Nations Unies sur la Drogue et la Criminalité (ONUDC), l'Afrique de l'Ouest est devenue une plaque tournante du trafic mondial de drogue (plus du quart de la cocaïne consommée en Europe transiterait par l'Afrique de l'Ouest. Des trafics d'êtres humains affectent, en outre, la sous-région, qui peuvent (i) être nationaux, internationaux ou sous-régionaux et (ii) porter sur le travail forcé (y compris la mendicité forcée) ou la prostitution. La sous-région est également utilisée comme point de transit à destination de l'Europe pour des migrants clandestins venant d'autres pays.

70 **Fraude** : Plusieurs types de fraudes sont constatés dans le secteur des opérations d'importation et d'exportation qui se manifestent de diverses manières dont la sous-facturation et/ou la fausse facturation par exemple ou l'exercice illégal du commerce de l'or. Conscient de l'ampleur du phénomène, un état des lieux a été fait pour appréhender les différentes manifestations et formes de fraude (pour plus de détails sur les conclusions de cet état des lieux, se reporter à l'annexe 3). Au Burkina Faso, l'activité minière est en plein essor. 4 mines d'or industrielles en production et plusieurs mines en construction connaissent un regain d'activité. A coté du réseau industriel d'exploitation minière animé par des sociétés étrangères (essentiellement canadiennes et britanniques), existe tout un réseau d'orpailleurs artisanaux disséminés dans tout le pays. L'Etat n'a pas les moyens d'interdire ces activités et préfère donc les tolérer et les surveiller. C'est dans ce secteur artisanal que se trouvent les risques de blanchiment, selon les autorités, liées à la prostitution et au trafic de drogue. Pour prévenir la fraude dans ce secteur, le pays s'est doté d'une loi en 2004 portant répression de la fraude en matière de commercialisation de l'or (loi 2004-096 du 7 décembre 2004).

71 **Trafic d'êtres humains** : Le trafic d'êtres humains est une réalité au Burkina Faso. Il faut signaler en particulier le trafic d'enfants vendus par leur famille à des réseaux qui les revendent ensuite dans des pays de la sous-région, la Cote d'Ivoire notamment, où ils sont contraints de travailler dans des exploitations agricoles. Afin de se doter des moyens juridiques pour lutter contre ce fléau, le pays a adopté tout récemment la loi 029-2008 du 15 mai 2008 portant lutte contre la traite des personnes et pratiques assimilées. Auparavant, le pays avait été signataire de l'Accord multilatéral de coopération régionale de lutte contre la traite des personnes en particulier des femmes et des enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre, signé à Abuja le 6 juillet 2006. Toutefois, le manque de moyens des services de l'Etat réduit considérablement la portée de ces initiatives.

72 **Terrorisme et son financement** : Selon les interlocuteurs de la mission, le Burkina Faso ne connait pas le phénomène terroriste. Il ne se considère pas pour autant

immunisé contre toute menace. Le pays a pris certaines mesures visant à empêcher que le territoire ne soit utilisé pour perpétrer ou préparer des actes de terrorisme contre d'autres Etats ou contre ses propres citoyens. Parmi ces mesures citons la création du centre de recherche et de traitement de l'information (CRTI) de la Gendarmerie nationale qui assure la surveillance des groupes et des mouvements suspects d'être en relation avec des organisations terroristes. Les autorités envisagent même de créer une antenne de la CRTI à Dori[13] (voir la carte du BF fournie au début de présent rapport, province #35) pour assurer la surveillance de la région sahélienne, potentiellement favorable à la préparation des activités terroristes du fait de sa configuration géographique, du regain de l'irrédentisme touareg au Mali et au Niger, mais aussi en raison de la proximité avec les frontières magrébines où sévit déjà le groupe Al Qaida au Maghreb. Les services de la sûreté de l'Etat suivent également les groupes islamistes nationaux, y compris ceux étrangers de passage, entrant ou sortant du pays (pakistanais, Iraniens, Indiens et turcs notamment). Cela étant, faute de disposition spécifique dans le code pénal burkinabè incriminant l'acte terroriste et son financement, toute action judiciaire dans ce domaine est vouée pour le moment à l'échec[14].

73 **Cybercriminalité** : La cybercriminalité n'est pas encore réprimée au Burkina Faso mais un avant-projet de loi portant répression de cette infraction est en cours d'élaboration.

74 **Prostitution** : La prostitution par racolage sur la voie publique est punie d'un emprisonnement de 15 jours à 2 mois et d'une amende de 50 000 à 100 000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement (alinéa 2 de l'article 423 du code pénal). Par ailleurs, le proxénétisme est puni d'un à trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 300 000 à 900 000 francs (art. 424 du code pénal).

75 **Corruption** : La corruption est réprimée par les articles 156 à 159 du code pénal. Les sanctions sont de un à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende supérieure ou égale à 300 000 francs.

1.3 Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées

1.3.1 Secteur financier formel au Burkina Faso

76 Le secteur financier formel est peu développé au Burkina et dominé par les banques comme indiqué dans le tableau ci-dessous. A cette date, les banques burkinabés mobilisent, par ailleurs, prés de 68 % des actifs du secteur financier formel et environ 85 % des dépôts.

	Nbre	Crédits	Dépôts

[13] Cette antenne est devenue effective depuis la mission, selon les informations reçues des autorités dans leur réponse du 24 aout 2009.

[14] Le pays fait observer dans sa réponse du 24 aout 2009 que le Burkina Faso a ratifié et internalisé les 13 premiers instruments internationaux de lutte contre le terrorisme.

	d'institutions/succursales				
		En milliards de FCFA	En %	En milliards de FCFA	En %
Banques commerciales	11/90	599.3	67.6	699.8	84.5
Institutions financières non bancaires	5/15	25.9	2.9	…	…
Compagnies d'assurance	10/29	6.6	0.7	…	…
Micro finance	323/450	100.4	11.3	62.8	7.6
SONAPOST	1/75	73.6	8.3	65.9	8.0
Fonds de pension	1	80.7	9.1		
Total	350/659	886.5	100.0	828.5	100.0

Source : BCEAO cité dans le rapport du FMI d'évaluation de la stabilité du système financier, juin 2008

77 Le système bancaire[15] comprend au 31/12/2008, 12 banques et 5 établissements financiers. Le tableau ci-dessous détaille le nombre d'entité par catégorie d'établissement.

au 31/12/2008-	Nombre d'entités
- Banques	12
- Établissements financiers	5
- Office national des Postes (services financiers de la Poste)	1
- Caisse des dépôts et consignations[2]	0
- Institutions de micro finance (systèmes financiers décentralisés, SFD[1])	320
- Agréés de change manuel	49
- Sociétés d'assurance et de réassurance	10
- Courtiers d'assurance et de réassurance	11
- Bourse régionale des valeurs mobilières	1

15 La loi bancaire établit une distinction entre banques et établissements financiers spécialisés, ces derniers ne pouvant réaliser qu'un champ restreint d'opérations. Les banques sont ainsi définies comme les entreprises qui font profession habituelle de recevoir des fonds dont il peut être disposé par chèques ou virements et qu'elles emploient, pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui, en opérations de crédit ou de placement (article 3) tandis que sont considérées comme établissements financiers les personnes physiques ou morales, autres que les banques, qui font profession habituelle d'effectuer pour leur propre compte des opérations de crédit, de vente à crédit ou de change, ou qui reçoivent habituellement des fonds qu'elles emploient pour leur propre compte en opérations de placement, ou qui servent habituellement d'intermédiaires en tant que commissionnaires, courtiers ou autrement dans tout ou partie de ces opérations (art. 4).

(BRVM)	
- Dépositaire central titres et Banque de règlement titres2	0
- Sociétés de gestion et d'intermédiation (SGI)	1
- Sociétés de gestion de patrimoine[2] (SGP)	0
- Organismes de placements collectifs en valeurs mobilières[2] (OPCVM)	0
- Entreprises d'investissement à capital fixe[2]	0
- Direction nationale de la BCEAO	1
- Sociétés de transfert de valeurs ou de fonds[3]	2
- Caisses de retraite	2
- Trésor public	1
- Établissements émetteurs de monnaie électronique	0
- Établissements distributeurs de monnaie électronique	0
- Établissements de monnaie électronique	0
- Apporteurs d'affaires aux organismes financiers	0

Source : Burkina Faso, Banque mondiale, BCEAO et FMI

[1] Il s'agit des Institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit ainsi que structures ou organisations non constituées sous forme mutualistes ou coopérative et ayant pour objet la collecte de l'épargne et/ou l'octroi de crédit. Liste fournie par le MEF au 31/12/2008

[2] Institutions financières mentionnées dans la loi Burkinabé nº 026-2006 relative à la LBC

[3] Activité non soumise à enregistrement ou à agrément.

78 Des mouvements récents sont intervenus dans le champ de l'actionnariat des banques au Burkina (Rachat de la BACB par le groupe ECOBANK), intégration de la BIB dans le groupe United Bank of Africa (UBA), groupe à capitaux nigérians.

79 L'intermédiation bancaire est faible, de l'ordre de 25%, soit 4% de moins que la moyenne régionale. L'offre de services bancaires est peu étendue et relativement simple :

- les produits de placement se limitent largement aux dépôts à vue et à terme, aux bons de caisse et aux comptes d'épargne à régime spécial.
- les concours portent principalement sur les entreprises et dans une moindre mesure sur les particuliers. Malgré l'amorce d'une diversification vers les

PME, les banques octroient essentiellement des concours à de grandes entreprises actives dans les secteurs du coton, de l'énergie, des mines et de l'import-export. Ces concours incluent notamment crédits de campagne, crédits documentaires et financements structurés ;

- les espèces restent le moyen de paiement privilégié des opérations de retrait comme de dépôts. Les autres moyens de paiement offerts sont les chèques (librement endossables ou non), les virements, les cartes de paiement (nationales, régionales ou internationales), dont l'essor est récent, ainsi que la monnaie électronique et le porte-monnaie électronique, instaurés par un règlement communautaire en 2002[16], mais encore très peu développés. Des distributeurs automatiques de billets (DAB) et des terminaux de paiement électroniques (TPE) existent dans les principales villes ;
- les opérations de change sont une source significative de revenus pour certaines institutions[17].

80 **Les banques développent fortement leur offre de transferts rapides d'argent**. Cette forte croissance se fait en partenariat, d'une part, avec des sociétés internationales de transferts rapides d'argent (Western Union et Money Gram), d'autre part, avec de petits commerçants et des entrepreneurs individuels qui agissent en tant qu'agents des banques (et de ce fait des sociétés de transferts de fonds) et offrent l'accès à ces services à une clientèle pour l'essentiel occasionnelle.

1.3.2 Autres institutions financières.

81 **Le secteur de la micro finance (systèmes financiers décentralisés, SFD)** connait une croissance rapide. Si les réseaux de micro finance mobilisent une faible part des dépôts, elles gèrent autant de comptes de clients que les banques traditionnelles. Il existe environ plus de 350 SFD qui collectent environ 7.6 % des dépôts.

82 **Les activités des SFD sont peu diversifiées, mais peuvent porter sur des montants conséquents pour des personnes physiques.** Les produits offerts consistent essentiellement en des dépôts à vue et à terme ainsi qu'en des crédits de faibles montants destinés à l'investissement ou à la consommation. Malgré des dépôts d'un montant moyen modeste, les principaux dépôts peuvent atteindre plusieurs millions de FCFA dans certaines SFD. L'essentiel des transactions est effectuée en espèces et les SFD mutualistes ou coopératives ne peuvent offrir des services de chèques ou des virements, mais peuvent proposer des cartes de retrait ou de paiement ainsi que des services de monnaie électronique et de porte-monnaie électronique. Certains SFD ont noué des

16 Le règlement n° 15/2002/CM du 19 septembre 2002 prévoit que l'émission de monnaie électronique ne puisse être effectuée que par les banques, les services financiers de la Poste, les Trésors publics, les SFD ainsi que par tout autre organisme habilite par la loi à exercer les activités d'émission de monnaie électronique (art. 131). Ce règlement définit, par ailleurs, la monnaie électronique comme une valeur monétaire représentant une créance sur l'émetteur qui est stockée sur un support électronique ou sur un support de même nature, émise contre la remise de fonds d'un montant dont la valeur n'est pas inférieure à la valeur monétaire émise et acceptée comme moyen de paiement par des entreprises autres que l'émetteur (art. 1er). Le porte-monnaie électronique est défini comme étant une carte de paiement prépayée, c'est-à-dire sur laquelle une certaine somme d'argent a été chargée, permettant d'effectuer des paiements électroniques de montants limités (art. 1er).

17 L'article 2 de la directive relative aux relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA, annexée au Règlement n° 09/2001/CM/UEMOA, prévoit que seuls la BCEAO, la Poste, une banque intermédiaire agréé ou un agréé de change manuel peuvent effectuer des opérations de change.

partenariats avec des banques de la place pour offrir des services de transferts de fonds internationaux (Western union notamment) à leur clientèle ainsi qu'à une clientèle occasionnelle. Le secteur de l'assurance comporte 6 sociétés d'assurance IARD (Incendie, Accidents, Risques Divers : SONAR-IARD, UAB-IARD, AGF-IARD, GA-IARD, Colina et Raynal) et la modestie de la branche-vie (4 sociétés d'assurance vie : SONAR-vie, UAB-vie, AGF-vie et GA-vie). Cette dernière branche propose des produits d'épargne susceptibles de favoriser l'anonymat de leurs bénéficiaires. Le Burkina compte six sociétés d'assurance,. Les produits offerts se repartissent entre assurance-décès (généralement adossées à des emprunts bancaires, sur la base de conventions conclues avec des partenaires bancaires et de l'épargne retraite: au titre des caisses de retraite, on peut citer la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) qui offre une assurance retraite aux employés du secteur privé et des entreprises publiques et la caisse de retraite des fonctionnaires (CARFO) qui gère la retraite des fonctionnaires de l'État.

83 La BCEAO, Institut d'émission, exerce légalement, outre l'activité d'émission monétaire, celle des activités de banquier de l'État et des Établissements de crédit (gestion de comptes courant et exécutions d'opérations financières avec l'extérieur).

84 Les activités des autres institutions financières non bancaires sont limitées :

- **Services postaux :** les services financiers offerts par la Société Nationale des Postes (SONAPOST) portent sur les opérations sur compte courants postaux (dont virements et transferts d'argent), l'épargne ordinaire, l'épargne retraite et l'assurance-vie, les mandats papiers et électroniques, les transferts rapides d'argent et le change manuel.
- **Change manuel :** Le Burkina Faso compte 49 agréés de change manuel. La mission a relevé que certaines banques délèguent à bureaux de change agréés l'activité de change de change manuel de devises ciblées (euro essentiellement).
- **Opérations sur titres et gestion pour compte de tiers :** il existe au Burkina une société de gestion et d'intermédiation (SGI[18]) agrée par le CREPMF pour l'achat et la vente de titres (actions ou obligations) pour le compte de la clientèle à la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), implantée en Cote d'Ivoire. Il a été émis au Burkina 4 lignes d'obligations et aucune ligne d'actions. Il n'y a ni Société de Gestion de Portefeuille (SGP[19]) ni Organisme de Placement Collectif en Valeurs Mobilières (OPCVM[20]) agréés au Burkina ;

18 Le Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers (CREPMF) a établi un Règlement Général relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle du marché financier régional de l'UEMOA. Ce dernier autorise les SGI à exercer (i) à titre exclusif les activités de négociateur-compensateur de valeurs mobilières cotées pour le compte de tiers (et à recevoir et à détenir des fonds du public dans le cadre de cette activité) l'activité de teneur de compte de valeurs mobilières (art. 37) et (ii) à titre d'activité connexe, la gestion financière de comptes de titres au profit de leur clientèle, l'activité de conseil en ingénierie financière et le placement de titres à émettre lors de leur émission (art. 38 et 39).

19 Le règlement général du CREPMF définit les SGP comme étant les personnes morales qui, par le biais de placements et négociations en bourse effectués par les SGI auxquelles elles transmettent les ordres correspondants, interviennent discrétionnairement dans la gestion des titres qui leur sont confiés sur la base d'un mandat de gestion établi avec leurs clients (art. 57). Les SGP ne peuvent pas détenir les titres et/ou les fonds de leurs clients.

20 Les OPCVM sont autorises à exercer la gestion collective déléguée sous forme de Sociétés d'Investissement à Capital Variable (SICAV), de Fonds Communs de Placement (FCP), qui sont des copropriétés de valeurs mobilières, ou de toute autre forme de placement collectif agréée par le CREPMF (art. 72).

- **Établissements actifs dans le domaine des émetteurs de monnaie électronique**, y compris porte-monnaie électronique (établissements de monnaie électronique, distributeurs de monnaie électronique et émetteurs de monnaie électronique[21]) : selon les informations obtenues par la mission, aucun établissement ne serait actif dans ce domaine au Burkina. Il n'y a pas d'Entreprise d'Investissement à capital variable. Il n'existe pas non plus de Caisse de Dépôt et Consignation ou d'organisme équivalent.

1.3.3 Secteur financier informel

85 Le secteur financier informel joue un rôle important, notamment dans les domaines des transferts de fonds internationaux, du change et des tontines.

86 Le change informel complète les activités de transferts de fonds informels. Aucune estimation quantitative du change informel n'est disponible. Toutefois, les interlocuteurs rencontrés par la mission (banques en particulier) ont souligné l'importance des opérations unitaires traitées, ainsi que le caractère très établi du change informel. Le change informel ne se limite pas aux principales devises internationales (EUR et USD), mais concerne également les différentes devises utilisées en Afrique de l'ouest et dans les zones limitrophes (FCFA de la CEMAC notamment).

87 Les tontines constituent également un instrument répandu d'épargne.

1.3.4 Des entreprises et professions non-financières désignées

88 La profession d'agents immobiliers fait l'objet d'une loi qui vient d'être votée (en attente de communication à la mission) et qui n'a pas encore été mise en œuvre.

89 Les commissaires aux comptes et les experts comptables relèvent, de l'Ordre des comptables agréés et experts-comptables agréés, qui est administré par un conseil de l'Ordre qui a notamment pour fonction d'établir le règlement intérieur de l'Ordre comportant les droits et devoirs des experts-comptables. En 2008, le tableau comportait 32 experts comptables indépendants, 22 sociétés d'expertise comptable, 24 comptables agréés indépendants, 4 sociétés de comptabilité et 1 expert comptable étranger muni d'une autorisation d'exercer au Burkina Faso.

90 La profession d'Avocat est exercée principalement à titre individuel, mais la loi permet l'établissement de sociétés d'avocats et les associations d'avocat. L'exercice en

---

[21] L'instruction n° 01/2006/SP de la BCEAO du 31 juillet 2006 relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique définit de la façon suivante ces différentes catégories d'établissements (art. 1 al. 7, 8 et 9) :

- établissement émetteur de monnaie électronique : les banques au sens de l'article 3 de la Loi portant réglementation bancaire, les Services des Chèques Postaux, le Trésor Public ou tout autre organisme habilité par la Loi à exercer les activités d'émission de monnaie électronique [établissement de monnaie électronique], les systèmes financiers décentralisés au sens de la Loi portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, débiteurs de la créance incorporée dans l'instrument électronique.

- établissement distributeur de monnaie électronique : l'entreprise offrant à la clientèle un service de chargement, de rechargement ou d'encaissement de monnaie électronique.

établissement de monnaie électronique : une entreprise ou toute autre personne morale habilitée à émettre des moyens de paiement sous forme de monnaie électronique et dont les activités se limitent à : (i) - l'émission de monnaie électronique, (ii) la mise à la disposition du public de monnaie électronique et (iii) la gestion de monnaie électronique.

qualité de salarié ou de collaborateur non salarié d'un avocat, d'une association, ou d'une société d'avocats est admis en application de l'article 18 du décret 200-426 du 13 septembre 2000. Il y a 152 avocats au Burkina Faso, inscrits au barreau du Burkina Faso au sein duquel sont inscrits des avocats exerçant leurs professions pour le moment à Ouagadougou ou à Bobo-Dioulasso.

91 Les notaires sont des officiers publics institués à vie pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des copies exécutoires, expéditions et extraits. Il existe 8 études de notaire au Burkina Faso, chacune effectuant en moyenne 600 actes annuels. Il convient de noter que du fait des particularités du régime foncier, la plupart des ventes immobilières ne nécessitent pas la rédaction d'un acte notarié.

92 Les casinos et établissements de machines à sous sont régis par la loi 027-2008/AN du 8 mai 2008 et l'arrêté interministériel 2008/41 du 18 février /2008 réglementent les jeux de hasard et les activités des casinos au Burkina Faso. Il existe un casino et quatre sociétés exploitant des établissements de jeu au Burkina Faso. L'une d'entre elles est le premier employeur privé du pays. Une société d'État (l'ONAB) a le monopole des paris hippiques et des loteries.

93 Les avocats, notaires, experts comptables et commissaires aux comptes fournissent des conseils financiers, fiscaux, ou autres, aux entreprises. Avocats et notaires jouent un rôle non négligeable dans la création des personnes morales et dans les transactions immobilières. Cependant, la mission n'a pas été informée de l'existence de sociétés spécialisées pour intervenir en qualité d'agent lors de la constitution de personnes morales ou de fiducies.

94 Les estimations relatives aux Organisations Non Gouvernementales, également assujetties à la loi du 28 novembre 2006, varient considérablement, les plus basses faisant mention d'environ 600 entités dotées du statut d'association et ayant conclu un accord-cadre avec l'État. D'autres statistiques font état de 16,000 ONG. Elles n'ont pas d'obligations légales de dépôt annuel de comptabilité ce qui rend difficile le contrôle de la régularité de leurs finances[22].

1.4 Vue d'ensemble du droit commercial et des mécanismes applicables aux personnes morales et construction juridiques

95 Le droit applicable aux personnes morales implantées au Burkina Faso est régi par l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales, adopté par le Conseil des Ministres du 17 avril 1997 et entré en vigueur le 1er janvier 1998. Les dispositions de cet Acte sont, conformément au Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en

22 Sur ce point, l'administration fiscale dans sa mission d'enquête, de recherche de l'information dans le but d'appréhender le fichier réel des ONG a tenu des rencontres d'échange et de travail avec la Direction Générale de la Coopération (DGCOOP) notamment la Direction du suivi des organisations non gouvernementales (DSONG). Les conclusions de ces travaux sont disponibles en annexe 3 au rapport.

Afrique, directement applicables et obligatoires dans les seize États –parties, dont le Burkina Faso.

96 En vertu du titre 1, les personnes qui désirent exercer une activité commerciale doivent établir par acte notarié ou par tout acte offrant des garanties suffisantes d'authenticité des statuts mentionnant obligatoirement la forme de la société, sa dénomination sociale, son objet social, son siège, l'identité des apporteurs et le montants de leurs apports ainsi que le nombre et la valeur des titres sociaux remis en contrepartie des apports faits par les associés.

97 Toute société, à l'exception de la société en participation, doit être immatriculée au registre du commerce afin de jouir de la personnalité juridique. Au Burkina Faso comme dans les autres États ayant adhéré à l'acte uniforme, toute personne, quelle que soit sa nationalité, désirant exercer une activité commerciale, peut choisir l'une des formes de société prévu par l'Acte Uniforme, à savoir notamment la société en nom collectif, la société en commandite simple, la société à responsabilité limitée, la société anonyme, la société en participation. Aucune information sur le nombre de sociétés, par catégories, n'a été communiquée à la mission.

98 Selon les informations recueillies par la mission, il n'existe pas au Burkina Faso de structures juridiques de type fiducie ou fondation.

1.5 Vue d'ensemble de la stratégie prévention en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

1.5.1 Stratégies et Priorités en matière de LB*C*/*C*FT

99 Le Burkina Faso est l'un des derniers pays de l'Union à s'être doté d'une loi anti-blanchiment (le 28 Novembre 2006), juste avant le Mali et le Togo[23]. Au jour de la mission, les autorités nationales n'avaient toujours pas défini de stratégie de prévention en matière de lutte contre le blanchiment. Une telle stratégie devrait inclure la définition d'objectifs, l'identification de priorités, la mobilisation de moyens correspondants et l'évaluation constantes des résultats obtenus. Elle suppose aussi la mise en place d'une structure de coordination nationale, interministérielle de préférence, afin de suivre (i) la mise en place des structures ad hoc, en particulier la CENTIF, (ii) la désignation de correspondants anti-blanchiment dans chaque département concerné, (iii) enfin, la diffusion des informations pertinentes[24] auprès de tous les secteurs assujettis. Lors de la visite, seules quelques unes de ces mesures avaient été à peine engagées. En effet, la CENTIF dont les membres statutaires ont été nommés en juillet 2008 par décret pris en conseil des ministres (décret 2008-420/PRES/PM/MEF du 10 juillet 2008) n'est pas encore une unité opérationnelle. Elle est encore inconnue du grand public et surtout des

23 Les lois anti-blanchiment des 8 Etats de l'Union ont été adoptées selon la chronologie suivante: Sénégal (27 janvier 2004), Niger (8 juin 2004), Guinée-Bissau (2 novembre 2004), Cote d'Ivoire (2 décembre 2005), Benin (31 octobre 2006), Burkina Faso (28 novembre 2006), Mali (29 décembre 2006), Togo (2007)

24 En l'occurrence les listes des personnes entités, ou organismes visés par le gel des fonds dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

secteurs assujettis[25]. La loi n'a pas été diffusée et vulgarisée auprès des secteurs concernées, y compris dans certains départements ministériels ou institutions clés (Douanes, tribunaux, professions du droit et du chiffre)[26].

100 Une politique de coordination nationale a par ailleurs été engagée sous l'impulsion du GIABA visant à créer une Commission Interministérielle de LBC/CFT. Son objectif est d'assurer un flux constant d'informations entre les partenaires concernés, de faire des recommandations aux ministres concernés, de formuler la stratégie nationale, enfin de proposer des reformes allant dans le sens du renforcement de la lutte en matière de LBC/CFT. Cela étant, cette initiative est pour l'heure à l'état de projet (pour plus de détail, se reporter à la section 6.1 du rapport).

101 S'agissant de la stratégie et des priorités au regard de la lutte contre le financement du terrorisme, le pays n'a pris aucune disposition particulière. Le seul texte de référence dans ce domaine est la directive régionale 04/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 et le modèle de loi Uniforme adoptée par le Conseil des ministres de l'UMOA en mars 2008. Pour autant, faute de loi nationale transposant le cadre communautaire CFT, le Burkina Faso ne dispose toujours pas de texte national permettant de réprimer le FT. Certes, un projet de loi incriminant l'acte de terrorisme et son financement serait actuellement à l'étude sur le bureau de la chancellerie. Il semble que ce projet de texte - dont la mission n'a pas eu copie- soit peu avancé.

102 A l'évidence, il ressort des entretiens de la mission qu'une réflexion d'ensemble doit être engagée rapidement dans ce domaine.

1.5.2 Cadre institutionnel de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

103 Le cadre institutionnel LBC du Burkina Faso est le suivant.

104 C'est le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) qui est principalement en charge du dossier LBC au niveau national. La CENTIF est en effet placée sous la tutelle du MEF (art. 16 de la loi 026-2006). Les ressources de la CENTIF proviennent notamment des apports consentis par l'État.

105 En vertu de l'article 17 de la loi 026-2006, le cœur du dispositif préventif de LBC au Burkina Faso est constitué par la CENTIF, dont la mission est de recueillir et de traiter le renseignement financier sur les circuits de blanchiment de capitaux. Son fonctionnement est assuré par 6 membres nommés pour 3 ans (renouvelables une fois) par décret pris en conseil des ministres. Au jour de la mission, cette cellule venait tout juste de s'installer dans des locaux provisoires et n'était pas encore entrée en activité. Elle ne dispose pas encore de locaux définitifs ni de budget propre. A ce dernier égard, la CENTIF s'est vue attribuer une dotation dite de démarrage afin d'assurer son

---

25 Il convient d'indiquer à cet égard que la CENTIF a accompagné la mission dans de nombreux entretiens avec les services de l'Etat. Cela a été une occasion de faire connaitre la cellule et ses membres fraichement nommés auprès de ses futurs partenaires et correspondants.

26 Notons cependant que le texte a été mis en ligne sur le site Legiburkina.bf

opérationnalité, de l'ordre de 78 millions de FCFA (environ US$ 173,000). Son président a formulé une demande de budget pour 2009 de 363 Millions de FCFA qui n'a pas encore été approuvée. Selon les informations recueillies par la mission, le budget de la CENTIF est inscrit au budget de l'État, dans la section « dépenses communes » sans qu'apparemment, une ligne spéciale ait été identifiée pour l'Unité. On peut donc en inférer que la CENTIF ne dispose pas d'enveloppe budgétaire précise pour l'exercice à venir.

106 Le Ministère de la Sécurité est l'autorité de tutelle de la Police Nationale, tandis que la Gendarmerie Nationale est rattachée au Ministère de Défense. Les affaires de blanchiment sont normalement confiées aux sections économiques et financières de la police judiciaire, tant de la police que de la gendarmerie, qui n'ont toutefois aucune expérience ou formation en la matière. Les services de renseignements de la police et de la gendarmerie ont pour mission de recueillir et exploiter des informations d'intérêt pour la sécurité du pays, y inclus les renseignements sur les activités subversives et les groupes potentiellement liés au terrorisme.

107 La Direction Générale de la police nationale et l'État-major de la Gendarmerie Nationale ont compétence en matière de police judiciaire.

108 L'autorité judiciaire comprend les magistrats du parquet et du siège. Le Ministère de Justice compte parmi ses attributions l'organisation et du fonctionnement de l'appareil judiciaire, l'administration de la justice en matière pénale et la mise en œuvre des accords internationaux en matière de justice. Il est chargé de la tutelle des magistrats et fonctionne comme autorité compétente centrale pour les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition.

109 Les cours et tribunaux qui sont compétents pour traiter les affaires se rapportant au blanchiment et au financement de terrorisme sont en ligne ascendante : le tribunal de grande instance (chambres correctionnelles), les cours d'appel et la cour de cassation. Le Ministère Public est assuré par les magistrats de parquets, notamment le procureur général et ses substituts et avocats généraux au niveau de la cour de cassation et les cours d'appel, et le procureur du Faso et ses substituts près des tribunaux de grande instance. L'organisation des parquets ne connaissant pas de sections spécialisées en matière financière, comme le blanchiment, les magistrats doivent encore acquérir une expertise minimale en la matière. Aucun cas de blanchiment n'a été fait l'objet de poursuites, même si la loi LBC a été introduite depuis plus de deux ans.

110 Le rôle du Ministère des Affaires Étrangères dans la lutte anti-blanchiment et financement du terrorisme est limité. Il est le point central de réception et distribution des demandes d'entraide judiciaire ou d'extradition par voie diplomatique. Elle intervient aussi dans la diffusion des listes 1267 et 1373 NU.

111 En vertu de l'annexe à la convention portant création de la CB-UEMOA, la CB-UMOA qui est présidée par le Gouverneur de la BCEAO, est chargée de veiller à l'organisation et au contrôle des banques et des établissements financiers implantés au Burkina Faso comme dans les huit États de l'Union. Elle dispose, à cet effet, de pouvoirs de sanction administrative ou disciplinaire. Sa compétence couvre la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Par ailleurs, la BCEAO a pour principales

attributions l'élaboration et la transposition technique de la réglementation comptable et prudentielle, y compris LBC, applicable aux organismes financiers et la contribution, à travers ses Directions nationales, à la supervision du système bancaire.

112 Pour les Entreprises et professions non financières désignées, la situation est la suivante : les casinos sont contrôlés conjointement par le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie et des finances qui délivre les autorisations. Les agents immobiliers relèvent du ministère de l'habitat. Les notaires et avocats sont soumis à la tutelle respective de la Chambre des Notaires et de l'Ordre des Avocats. Aucune réflexion n'a commencé en leur sein en matière de LBC, en conséquence, aucune de ces organisations d'autorégulation ne joue encore de rôle vis-à-vis de leurs membres en matière de lutte contre le blanchiment.

L'approche relative aux risques

113 La lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme n'est pas un axe prioritaire de la politique publique au Burkina Faso, malgré l'antériorité de la loi Uniforme de l'UMOA de 2003 et la directive communautaire de 2002. En l'état actuel des choses, il n'existe pas, au niveau des autorités nationales, de véritable stratégie de lutte basée sur une approche raisonnée du risque. Les textes nationaux ont été adoptés sans aucune stratégie d'accompagnement en direction des principaux acteurs et institutions concernées. Au jour de la mission, des secteurs importants tels que les professions non financières et dans une moindre mesure les réseaux avaient une connaissance partielle voire une méconnaissance totale de la lutte contre le BC/FT.

Progrès effectués depuis la dernière évaluation

114 Le Burkina Faso n'as jamais fait l'objet d'une évaluation en la matière, ni de la part des institutions internationales (Banque mondiale ou FMI) ni de celle du GIABA.

2. SYSTEME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES

Lois et Réglementations

2.1 Incrimination du blanchiment (R.1, R 2 et 32)

115 Le Code Pénal de 1996 puis le code des drogues de 1999 ont institué l'infraction de « blanchiment d'argent » provenant du trafic illicite de drogues. Un nouveau cadre juridique plus complet résulte de la Loi N. 026-2006 du 28 novembre 2006 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Cette loi vient transposer dans l'ordre juridique du Burkina Faso la Directive de l'UEMOA N. 07/2002/CM/UEMOA (directive LBC) relative à la lutte contre le blanchiment, sur la base du cadre de transposition prévu par la Loi Uniforme UEMOA.

Recommandation 1

L'incrimination du blanchiment de capitaux (c. 1.1 Éléments physiques et matériels de l'infraction)

116 L'article 2 de la Loi 026-2006du 28 novembre 2006 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux définit cette infraction conformément aux conventions de

Vienne et de Palerme en visant *« un ou plusieurs des agissements ci-après énumérés commis intentionnellement »:*

- la conversion, le transfert ou la manipulation de biens, dont l'auteur sait qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit ou d'une participation à ce crime ou délit, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne impliquée dans la commission de ce crime ou délit à échapper aux conséquences judiciaires de ses actes ;
- la dissimulation, le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réelle de biens ou de droits y relatifs dont l'auteur sait qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit, ou d'une participation à ce crime ou délit ;
- l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont l'auteur sait, au moment de la réception desdits biens, qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit ou d'une participation à ce crime ou délit.

117 Une seconde définition, uniquement applicable au blanchiment des capitaux en matière de produits stupéfiants, résulte de l'article 55 du code des drogues, qui punit de 10 à 20 ans d'emprisonnement ceux qui :

- facilitent par tout moyen frauduleux la justification mensongère de l'origine des ressources ou des biens de l'auteur des infractions prévues par la présente loi (le code des drogues) ;
- apportent sciemment leur concours à toute opération de placement, de conversion, ou de dissimulation du produit ou reconvertissent dans l'économie nationale les ressources acquises par la commission des infractions ;
- ceux qui acquièrent, détiennent ou utilisent des gains et ressources, sachant qu'ils proviennent d'une des infractions énumérées aux alinéas précédents.

118 On notera que cette seconde définition, particulièrement sa première branche, est susceptible de faciliter la répression du blanchiment : elle permet en effet de poursuivre et de condamner l'auteur de faits de blanchiment en prouvant, d'une part qu'il a facilité la justification mensongère de l'origine des ressources et des biens d'une personne (par un montage financier, des transactions…), et, d'autre part, que cette personne a commis précédemment une infraction à la législation sur les produits stupéfiants. Contrairement à la définition donnée par la loi de 2006, il n'y a donc pas à démontrer (ou à établir par des circonstances factuelles) que les biens blanchis proviennent d'une infraction et que le blanchisseur en était conscient (ou ne pouvait l'ignorer).

119 En d'autres termes, ce texte atténue considérablement, au point de quasiment la supprimer, la difficulté majeure que constitue dans les dossiers complexes la preuve du lien entre l'infraction sous-jacente et les biens « blanchis ».. Des lors que les biens sont manipulés par le « blanchisseur » en vue de faire croire en une origine ou en une propriété factices (transaction fictive, prête-nom…), et qu'il est prouvé que leur ayant droit a commis une infraction à la législation sur les stupéfiants, cette relation entre l'infraction et les biens, ainsi que la connaissance de cette relation par l'auteur des faits peuvent être considérés comme établis.

120 Il serait donc judicieux que les autorités de poursuite du Burkina Faso soient encouragées par la chancellerie à faire application de ce texte en priorité, ou conjointement avec le texte général, lorsqu'elles sont confrontées à une opération de blanchiment des produits du trafic de stupéfiants. Les difficultés de preuve de l'infraction en seront probablement réduites, et de surcroit, il est logique que la loi spéciale, sanctionnée de peines plus sévères, s'applique en priorité.

Les types de biens auxquels l'infraction de blanchiment est applicable (c. 1.2)

121 L'article 1er de la loi 026-2006 définit les biens auxquels s'applique l'infraction de blanchiment de capitaux : il s'agit de tous les types d'avoirs, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant la propriété de ces avoirs ou des droits y relatifs. L'infraction de blanchiment s'applique donc à tous les types de biens qui proviennent de la commission d'un crime ou d'un délit.

122 La Loi 026-2006 ne précise pas si les biens provenant de la commission d'une infraction sous-jacente peuvent englober les produits indirects du crime ou du délit ; faute d'une telle précision, les tribunaux devront interpréter la loi sur ce point. Ils pourront considérer soit que le texte est applicable aux seuls biens tirés directement d'une infraction sous-jacente (principe selon lequel les lois pénales sont d'application stricte), soit qu'en ne faisant pas de distinction entre les biens provenant directement ou indirectement d'une infraction, le législateur a entendu englober les deux catégories (principe selon lequel il n'y a pas lieu de distinguer la ou la loi ne distingue pas). Les principales autorités judiciaires rencontrées semblent considérer que cette seconde analyse prévaudra compte tenu des particularités du blanchiment de capitaux. Il serait utile que le législateur précise clairement ce point.

123 Aux termes de l'article 3 de la Loi LBC 026-2006, il n'est pas nécessaire qu'une personne soit condamnée pour une infraction sous-jacente pour prouver qu'un bien constitue le produit du crime. En effet, cet article dispose que « sauf si l'infraction d'origine a fait l'objet d'une loi d'amnistie, il y a blanchiment de capitaux même:

- si l'auteur des crimes ou délits n'a été ni poursuivi ni condamné ;
- s'il manque une condition pour agir en Justice à la suite desdits crimes ou délits.

Le champ des infractions principales (c. 1.3) et Méthode du seuil pour les infractions sous-jacentes (c. 1.4)

124 Aucune liste limitative des infractions sous-jacentes du blanchiment n'étant contenue dans la loi 026-2006, il résulte de son article 2 que tous les crimes et délits sont concernés. Une analyse du code pénal du Burkina Faso est donc nécessaire pour déterminer si les 20 catégories d'infractions graves désignées par le GAFI constituent des « crimes ou délits » et sont, à ce titre, des infractions sous-jacentes au blanchiment.

125 Le Code pénal adopte une répartition tripartite des infractions en fonction de la gravité de la peine encourue. L'article 58 du code pénal dispose que sont qualifiées de crime les infractions punies de mort ou d'un emprisonnement de cinq ans au moins. Les délits sont les infractions punies d'un emprisonnement de onze jours à cinq ans et d'une amende supérieures à 50 000 francs (environ 110 USD) ou de l'une de ces deux peines

seulement. Sont qualifiées de contraventions les infractions punies d'une amende de 50 000 francs au plus. On peut en déduire que toutes les infractions passibles de la peine de mort, d'un emprisonnement de 11 jours au moins, ou d'une amende de 50 000 FCFA (env. 110 US$) sont susceptibles de constituer une infraction sous-jacente.

126 Cette méthode du seuil retenue par les autorités du Burkina Faso pour définir les infractions sous-jacentes au blanchiment est conforme aux Recommandations du GAFI puisque sont notamment inclues toutes les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement de plus de onze jours.

127 Le tableau ci-dessous reprend la liste des infractions graves sous-jacentes au blanchiment désignées par le GAFI et liste les infractions et peines encourues correspondantes en droit pénal Burkinabé.

Infractions Graves GAFI	**Droit Pénal du Burkina Faso : « Crimes et Délits » et Sanction Encourue en Durée d'Emprisonnement**
Participation à un groupe organisé / racket	CP, Association de malfaiteurs art. 222 à 224, 5 à 20 ans
Terrorisme et son financement	Absence d'incrimination du terrorisme et du financement du terrorisme
Traite des êtres humains	Art 4 et 5 de la loi 029-2008 du 15 mai 2008 de 5 à 20 ans
Trafic illicite de migrants	Art 11 la loi 029-2008 du 15 mai 2008, de 5 à 10 ans
Exploitation sexuelle	CP Art 424 à 430 CP, 2 mois à 5 ans
Trafic de stupéfiants	Loi N. 017-99/AN du 29 avril 1999 portant code des drogues 2 à 20 ans (Art. 44 et suivants)
Trafic d'armes (sauf exportation)	CP, Art 537 à 539, 1 à 5 ans.
Trafic illicite de biens volés	CP, Recel, Art 473, 1 à 5 ans
Corruption	CP, Art. 156, 157, 158, 1 à 5 ans
Fraude et escroquerie	CP, Art. 477 et 217, 3 mois à 5 ans
Contrefaçon de monnaie	CP, Art 250 à 26,1minimum : 50 000 FCFA, maximum : prison à vie
Contrefaçon et piratage de produits	CP, Art 216 3 mois à 6 ans
Crimes contre l'environnement	Code Environnement Art.79 à 99, prison à vie
Meurtres	CP Art. 318 à 326, prison à vie
Enlèvement, séquestration, prise d'otages	CP Art. 356 et suivants, minimum 5 ans, maximum, peine de mort
Vol	CP, Art. 449 et suivants, minimum 1 an
Contrebande	Code des douanes, Art 261 à 266, de 3 mois à 5 ans de prison
Extorsion	CP Art 474 et suivants, minimum 1 an
Faux (sauf faux passeports)	CP Art. 262 et suivants, de 2 mois à prison à vie.
Piraterie	CP Art. 532 et suivants, de 1 an à la peine de mort.
Délits boursiers	Pas de délit d'initié et manipulation de cours

128 Une grande partie des infractions graves désignées par la GAFI sont donc des « crimes ou délits » au regard du droit burkinabé. Manquent toutefois l'incrimination du terrorisme et de son financement et l'incrimination des délits boursiers, notamment du délit d'initié et de manipulation de cours. Bien que l'environnement financier et le caractère pour l'instant limité de la menace terroriste au Burkina Faso conduisent à relativiser l'importance pratique qu'elles revêtent, ces lacunes constituent des faiblesses notables du dispositif LCB/CFT.

Actes commis en dehors du territoire (c. 1.5) et Élément complémentaire - Nature comme infraction de blanchiment de capitaux d'une conduite survenue dans un autre pays qui ne constitue pas une infraction dans cet autre pays (1.8)

129 L'article 2 de la Loi LBC 026-2006 dispose qu' « il y a blanchiment de capitaux, même si les faits qui sont à l'origine de l'acquisition, de la détention et du transfert des biens à blanchir, sont commis sur le territoire d'un autre État membre ou sur celui d'un État tiers ». Selon cet article, qui reprend l'article 2 de la Directive LBC, les infractions sous-jacentes du blanchiment couvrent les actes commis dans un autre État.

130 La Loi ne pose pas le principe de la double incrimination et ne précise pas s'il y a infraction de blanchiment lorsque le produit du crime est obtenu par suite d'une conduite survenue dans un autre pays qui ne constitue pas une infraction dans cet autre pays, mais qui aurait constitué une infraction sous-jacente si elle s'était déroulée au Burkina Faso. Sur ce point, il ressort de certains échanges avec les autorités de poursuites pénales que celles-ci auraient compétence dés lors que l'acte d'origine constitue une infraction au Burkina Faso. Ainsi, il ne serait pas nécessaire que les faits à l'origine du blanchiment constituent une infraction dans le pays ou ils ont été commis, seul le caractère infractionnel de ces faits au Burkina Faso étant pertinent.

Application de l'infraction de blanchiment aux personnes qui commettent l'infraction sous-jacente (c. 1.6)

131 Dans leurs réponses au questionnaire, les autorités du Burkina Faso ont indiqué que l'article 37 al.2 de la loi LBC exclut expressément qu'une personne puisse être condamnée pour l'infraction principale et le blanchiment du produit de celle-ci. Cet article dispose que « lorsque le crime ou le délit dont proviennent les biens ou les sommes d'argent sur lesquels a porté l'infraction de blanchiment est puni d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à celle de l'emprisonnement encouru en application de l'article 35, le blanchiment est puni des peines attachées à l'infraction d'origine dont son auteur a eu connaissance et si cette infraction est accompagnée de circonstances aggravantes, des peines attachées aux seules circonstances dont il a eu connaissance ».

132 En réalité, il ne parait pas évident que ce texte supprime la possibilité de condamner pour blanchiment l'auteur de l'infraction sous-jacente: dans ce cas, la référence à la « connaissance » de l'infraction d'origine serait sans objet puisque l'auteur d'une infraction sous-jacente en a nécessairement connaissance. L'article 37 semble donc plutôt viser les personnes qui n'ont pas commis l'infraction initiale. Par ailleurs, le blanchiment étant une infraction complexe qui implique la commission d'actes positifs de dissimulation pour occulter l'origine des produits d'une infraction, il est logiquement constitué, et ceci dans une plus large mesure que le recel, par des agissements distincts de

celle-ci. Il apparait donc que la disposition de l'article 37 est plus simplement destinée à aggraver la peine encourue lorsque l'infraction principale est punie plus lourdement que le blanchiment.

133 En tout état de cause, et en l'absence de précision ou de clarification législative, cette question sera tranchée par la jurisprudence des tribunaux. Dans cette attente, l'incertitude qui en résulte peut constituer un obstacle à la condamnation pour blanchiment de l'auteur d'une infraction sous-jacente. Cet obstacle n'étant pas justifié par un principe fondamental du droit du Burkina Faso, ce pays n'est donc pas en conformité avec le critère 1.6. sur la répression de l'auto blanchiment.

Infractions connexes (c. 1.7)

134 Au sens de l'article 3 de la loi BCC 026-2006, sont considérées également comme blanchiment « l'entente, la participation à une association pour commettre des faits de blanchiment, toute aide, conseil et assistance, l'association pour commettre ledit fait, les tentatives de la perpétrer, l'aide, l'incitation ou le conseil à une personne physique ou morale, en vue de l'exécuter ou d'en faciliter l'exécution. ». Les infractions connexes au blanchiment telles que prévues par la Rec. 1 sont donc couvertes.

Recommandation 2

Responsabilité pénale des personnes physiques (c. 2.1)

135 Comme indiqué précédemment l'infraction de blanchiment impose que les agissements soient intentionnels (articles 2 de la loi Uniforme et de la Directive LBC qui définissent le blanchiment de capitaux comme « *un ou plusieurs […] agissements […] commis intentionnellement* ».

L'élément intentionnel (c. 2.2)

136 La Loi LBC 026-2026 ne comporte aucune disposition mentionnant expressément que l'élément intentionnel de l'infraction de blanchiment de capitaux peut être déduit de «circonstances factuelles objectives ». Au Burkina Faso, le juge peut entrer en voie de condamnation à partir d'éléments de preuve qu'il apprécie selon son intime conviction. Il en résulte, selon les autorités rencontrées par la mission, et conformément à la situation des pays qui adoptent ce principe, que la preuve de l'élément intentionnel d'une infraction peut être rapportée à partir d'éléments matériels objectifs et déduite de circonstances factuelles. Cette approche est en ligne avec l'exigence posée par la Rec. 2.

Responsabilité pénale des personnes morales (c. 2.3) et Sanctions complémentaires (c. 2.4)

137 Le chapitre IV du titre IV de la Loi LBC 026-2006 affirme le principe de la responsabilité pénale des personnes morales coupables de blanchiment et fixe les sanctions qui leur sont applicables à ce titre.

138 Le fait de soumettre les personnes morales à la responsabilité pénale en matière de blanchiment de capitaux n'exclut pas la possibilité d'engager des procédures parallèles. En effet, la loi LBC 026-2006 en son article 33 prévoit que lorsque, « *par*

suite, soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de contrôle, [une personne assujettie, personne morale incluse] *a méconnu les obligations que lui imposent* [la présente loi], *l'Autorité de contrôle ayant pouvoir disciplinaire peut agir d'office dans les conditions prévues par les textes législatifs et réglementaires spécifiques en vigueur ».*

139 Par ailleurs, la loi susvisée dispose également en son article 42 que la condamnation des personnes morales n'exclut pas la condamnation de ses représentants, personnes physiques, comme auteurs ou complices des mêmes faits.

Sanctions relatives à l'infraction de blanchiment (c. 2.5)

140 *Les sanctions pénales contre les personnes physiques* sont prévues par les articles 35 à 39 de la loi LBC 026-2006: les faits sont punis d'un emprisonnement de 3 à 7 ans et d'une amende égale au triple des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de blanchiment. La tentative de blanchiment ainsi que l'entente, l'association, la complicité en vue de commettre du blanchiment de capitaux sont punies des mêmes peines.

141 Les peines prévues plus haut sont portées au double en cas de circonstances aggravantes comme lorsque :

- l'infraction de blanchiment est commise en bande organisée ;
- l'infraction de blanchiment est commise de façon habituelle ou en utilisant les facilités que procure l'exercice d'une activité professionnelle ;
- l'auteur de l'infraction est en état de récidive (les infractions commises à l'étranger étant prises en compte pour établir la récidive).

142 Le dernier alinéa de l'art. 37 de la loi LBC 026-2006 prévoit par ailleurs que lorsque le crime ou délit dont proviennent les biens ou sommes d'argent sur lesquels a porté l'infraction de blanchiment est puni d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à celle de l'emprisonnement encouru par la loi LBC 026-2006, le blanchiment est puni des peines attachées à l'infraction d'origine dont son auteur a eu connaissance et, si cette infraction est accompagnée de circonstances aggravantes, des peines attachées aux seules circonstances dont il a eu connaissance.

143 *Les sanctions pénales pour les personnes morales* sont prévues à l'article 40 : Les personnes morales sont punies d'une amende d'un taux égal ou supérieur au quintuple de celles encourues par les personnes physiques.

144 *Des peines complémentaires* sont prévues par les articles 39, 40 et 43 de la loi LBC. Elles sont de deux ordres : une peine complémentaire obligatoire et des peines complémentaires facultatives.

145 La peine complémentaire obligatoire vise la confiscation des produits tirés de l'infraction, des biens mobiliers ou immobiliers dans lesquels ces produits sont transformés ou convertis et, à concurrence de leur valeur, des biens acquis légitimement auxquels lesdits produits sont mêlés, ainsi que des revenus et autres avantages. Cette peine complémentaire est commune aux personnes physiques et aux personnes morales.

146 Les peines complémentaires facultatives prévues à l'encontre des personnes physiques visent à (1) restreindre leur liberté d'action (notamment interdictions du territoire, de séjour, de quitter le territoire national, de droits civiques et de famille, d'émission de chèques), (2) à limiter leurs prérogatives sur certains biens (interdiction de conduire des engins à moteurs terrestres, marins et aériens, de détenir ou de porter une arme, etc.) et (3) à confisquer leurs biens d'origine licite.

147 Les peines complémentaires facultatives prévues à l'encontre des personnes morales peuvent être notamment l'exclusion des marchés publics, la confiscation du bien qui a servi ou était destiné à commettre l'infraction ou du bien qui en est le produit, le placement sous surveillance judiciaire, l'interdiction d'activités pendant 5 ans maximum, la dissolution, l'affichage ou la diffusion de la décision de condamnation.

148 L'article 69 du code des drogues prévoit la confiscation obligatoire des produits tirés de l'infraction, des biens mobiliers ou immobiliers dans lesquels ces produits sont transformés ou convertis et, à concurrence de leur valeur, des biens acquis légitimement auxquels lesdits produits sont mêlés, ainsi que des revenus et autres avantage tirés de l'infraction. Toutefois il n'est applicable qu'aux infractions prévues aux articles 44 à 54 de ce code, excluant apparemment le blanchiment prévu par l'article 55. En revanche, l'article 70 du Code des drogues permet, à titre de peine complémentaire facultative, la confiscation des biens d'origine licite du condamné.

149 De plus, il faut souligner que des causes d'exemption et d'atténuation des sanctions pénales sont prévues aux articles 41 et 42. Ces dispositions incitatives sont prévues dans le cas où une personne permet, en révélant l'existence d'une entente, d'identifier les autres personnes en cause et d'éviter la réalisation de l'infraction. Une exemption est alors prévue. Elles sont aussi prévues dans le cas ou, avant poursuite, une personne permet l'identification des autres auteurs, ou, après engagement des poursuites, permet l'arrestation de celles-ci. Une atténuation de peine est alors possible.

150 Les peines applicables aux personnes morales paraissent proportionnées, et dissuasives, compte tenu notamment de l'amende dont le maximum atteint cinq fois la peine encourue par les personnes physiques, elles mêmes susceptibles de subir une amende égale au triple des montants blanchis.

Statistiques (application de la R. 32)

151 Aucune affaire de blanchiment n'a été traitée, et une seule déclaration de soupçon est en cours de traitement par la CENTIF. Aucun dispositif de collecte des informations pertinentes n'est pour l'heure en place.

Analyse de l'effectivité

152 Depuis son adoption en 2006, aucune affaire pour blanchiment n'a été traitée par les autorités du Burkina Faso sur la base de la loi LBC 026-2006. Sauf exceptions, les magistrats n'ont pas eu connaissance du texte de la loi LBC, qui est publié au journal officiel mais n'a pas fait l'objet d'une diffusion spéciale.

153 Le ministère de la Justice n'a pas diffusé, comme c'est normalement son rôle, une circulaire expliquant et commentant la loi afin d'aider les magistrats à la comprendre, à

l'interpréter et à l'appliquer en cas de besoin. La Chancellerie n'a pas aidé les magistrats du siège et du parquet à mener une réflexion spécifique, systématique et approfondie sur les difficultés d'application de l'infraction de blanchiment : des questions aussi importantes que l'auto blanchiment (peut on condamner l'auteur de l'infraction principale non seulement pour celle-ci mais aussi pour les actes constitutifs du blanchiment), la preuve du lien entre les biens blanchis et l'infraction principale, ou encore la déduction de l'élément intentionnel par la voie de constatations factuelles objectives, sont laissées à l'appréciation de la jurisprudence. Celle-ci le fera probablement a partir des pratiques habituelles, des principes généraux du droit Burkinabé, et à la lumière de la jurisprudence en matière de recel, cette dernière infraction étant très proche du blanchiment tel qu'il est défini par la loi LBC. A l'heure actuelle, il n'y a donc pas de certitude sur la conformité des interprétations adoptées aux normes du GAFI.

154 En particulier, les interprétations risquent de diverger sur la nature criminelle ou correctionnelle de l'infraction : le maximum de la peine (7 ans) dépasse le seuil des délits correctionnels et parait, de l'avis même de hauts magistrats, ériger le blanchiment en crime, ce qui impliquerait l'application de la procédure criminelle avec notamment l'intervention d'un jury populaire au stade du jugement. D'autres magistrats semblent estimer que l'infraction doit être poursuivie selon la procédure correctionnelle, car l'intention du législateur était d'instaurer un délit puni de peines criminelles en vertu de l'article 35 du code pénal selon lequel les délits sont punis au maximum de 5 ans de prison, « sauf les cas ou la loi aura déterminé d'autres limites ».

155 L'argument pourrait prévaloir si la loi LBC avait précisément indiqué que telle était la volonté du législateur, ce qui n'est pas le cas. Dans ces conditions, une incertitude majeure pèse sur l'application de l'infraction : si des faits de blanchiment sont poursuivis sous l'empire de la procédure correctionnelle et que les magistrats du siège estiment in fine qu'il fallait instruire et juger les faits en vertu des textes criminels, des annulations pures et simples des dossiers sont possibles.

2.1.2 Recommandations et commentaires

156 Le Burkina Faso est invité à incriminer au plus vite le terrorisme et son financement.

157 La loi LBC 026-2006 devrait être révisée afin de :

- préciser si l'infraction de blanchiment est un crime ou un délit ;
- préciser que l'infraction de blanchiment s'applique aux biens représentant indirectement le produit du crime, que l'auteur de l'infraction sous-jacente peut être également condamné pour les faits de blanchiment ;
- préciser les dispositions relatives aux peines complémentaires et facultatives de confiscation prévues par les articles 39 et 43 du code pénal et par le code des drogues. En particulier, il ne serait pas superflu de clarifier l'étendue de la confiscation portant sur les biens « d'origine licite » de l'auteur d'une opération de blanchiment et la notion de « produits de l'infraction ». De même, il serait nécessaire de préciser que la confiscation peut porter sur la valeur équivalente des biens blanchis, et d'étendre la peine complémentaire obligatoire de confiscation en matière de stupéfiants au blanchiment des produits de ces infractions ;

158 Des efforts de diffusion et d'explication de la loi LBC 026-2006 devraient être entrepris par les autorités du Burkina Faso, non seulement auprès des assujettis, mais aussi auprès des autorités chargées d'appliquer la loi. Des actions de formation pourraient être utilement envisagées.

159 En particulier, il serait judicieux que les autorités de poursuites du Burkina Faso soient encouragées à faire application en priorité de l'article 55 du code des drogues lorsqu'elles sont confrontées à une opération de blanchiment manifestement liée aux produits du trafic de stupéfiants.

160 Les autorités du Burkina Faso sont invitées à mettre en place des outils statistiques sur les questions relatives à l'efficacité et au bon fonctionnement des dispositifs de lutte contre le blanchiment.

2.1.3 Conformité avec les Recommandations R.1 et R.2

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.1	PC	Le terrorisme et son financement, ainsi que les délits boursiers, ne sont pas des infractions sous-jacentes. Il n'est pas précisé si l'infraction est un crime ou un délit, Il n'est pas précisé si l'infraction s'applique aux biens représentant le produit indirect de l'infraction sous-jacente. Il n'est pas certain que l'auteur de celle-ci peut également être condamné pour le blanchiment des profits illicites. Absence de mise en œuvre de la loi
R.2	LC	L'élément intentionnel peut être déduit de circonstances factuelles objectives compte tenu des principes qui sous-tendent le système juridique du Burkina Faso. La responsabilité des personnes morales a été établie. Absence de mise en œuvre de la loi

2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS.II et R 32)

2.2.1 Description et Analyse

161 Le Burkina Faso ne s'est pour l'heure pas encore doté d'un dispositif de lutte contre le financement du terrorisme.

162 Les instances communautaires de l'UEMOA ont adopté la Directive N. 04/2007/CM/UEMOA (Directive CFT) relative à la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA afin de définir le cadre juridique de la lutte contre le financement du terrorisme (FT) dans ses États membres.

163 Les modalités de transposition de la Directive CFT sont définies en son article 27, aux termes duquel « les États membres adoptent, au plus tard 6 mois à compter de la date de la signature de la présente Directive, les textes uniformes relatifs à la lutte contre le financement du terrorisme pour la transposition de la présente directive dans leur droit interne ». Ainsi, la transposition de la directive CFT dans les États membres de l'UEMOA fait intervenir : (i) le Conseil des Ministres de l'UEMOA qui, sur la base de l'art. 22 du Traité de l'UMOA, arrête les textes uniformes relatifs à la lutte contre le financement du terrorisme (ces textes devant servir de « modèle » aux États membres pour la transposition de la directive CFT) puis (ii) les États membres de l'UEMOA, qui adoptent une loi nationale reprenant les dispositions des textes uniformes[27], transposant de cette manière la directive CFT dans leur ordre juridique interne.

164 Une loi uniforme relative à la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA (Loi uniforme CFT) a été adoptée le 28 mars 2008 par le Conseil des Ministres de l'UEMOA, toutefois aucune loi nationale de transposition de la Directive CFT n'a été adoptée par aucun des États membres, à l'exception su Sénégal.

165 A ce jour, aucune loi nationale de transposition de la Directive CFT n'a été adoptée au Burkina Faso. Les autorités rencontrées ont expliqué qu'un projet de loi sur le terrorisme transposant en droit interne les 9 conventions en annexe de la Convention des Nations Unies sur la répression du financement du terrorisme est actuellement en cours d'examen. Le Burkina Faso ne disposant pas encore d'arsenal juridique relatif à la lutte contre le financement du terrorisme, l'analyse ci-dessous examine au regard des standards internationaux les dispositions de la Directive CFT et de la loi uniforme CFT dans la mesure où celle-ci fixe les grands axes du futur dispositif burkinabé en la matière.

L'infraction de FT (c. II.1)

166 L'article 6 de la directive CFT (repris par l'art. 4 de la loi uniforme CFT) prévoit l'incrimination du financement du terrorisme en exigeant des États membres de l'UEMOA qu'ils prennent des mesures nécessaires pour d'une part *« ériger en infraction pénale au regard de leur droit interne les actes visés aux articles 4* [financement du terrorisme] *et 5* [association, entente ou complicité en vue du financement du terrorisme] et d'autre part, « punir ces infractions des peines appropriées compte tenu de leur gravité ».

167 Les éléments matériels constitutifs de l'infraction de financement de terrorisme sont définis à l'article 4 de la directive CFT (repris par l'art. 4 de la loi uniforme CFT). Il s'agit du *«fait, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, délibérément, de fournir, réunir ou gérer ou de tenter de fournir, réunir ou gérer des fonds, biens, services financiers ou autres, dans l'intention de les voir utilisés, ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre:*

- un acte constitutif d'une infraction au sens de l'un des instruments juridiques internationaux énumérés en annexe à la Directive [il s'agit des neuf (9) annexes à la

[27] L'art. 22 du Traité UMOA permet au Conseil des Ministres de l'UEMOA d'autoriser des dérogations aux dispositions convenues, n'en affectant pas les principes, qui lui paraîtraient justifiées par les conditions et besoins propres d'un Etat membre de l'Union.

Convention des Nations Unies du 09 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme] indépendamment de la survenance d'un tel acte ;

- tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un Gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

168 L'article 4 prévoit une définition large du terme « financement » du terrorisme en conformité avec la Convention des Nations Unies puisque sont visés la fourniture, la réunion ou la gestion de fonds, biens, services financiers ou autre par quelque moyen que ce soit en vue de les voir utilisés, ou en sachant qu'ils seront utilisés en vue de commettre un acte terroriste.

169 Par ailleurs, en ce qui concerne la définition d'un « acte terroriste » l'article 4, al. 1er de la directive CFT effectue un renvoi aux actes incriminés par les 9 Conventions en annexe de la Convention des Nations Unies sur le financement du terrorisme ; et reprend en son al. 2 la définition « d'acte terroriste » prévue par la Convention des Nations Unies. Cette approche requiert que le Burkina Faso soit partie aux 9 Conventions visées et qu'il ait incriminées dans son droit pénal les différentes infractions prévues par ces conventions. Ce qui n'est pas encore le cas au Burkina Faso puisque le projet de loi sur le terrorisme transposant en droit interne les 9 conventions en annexe de la Convention des Nations Unies sur la répression du financement du terrorisme est actuellement en cours d'examen.

170 Le financement d'une « organisation terroriste » et le financement d'un « terroriste » ne sont incriminés ni par la Directive CFT, ni par la loi uniforme CFT. *(RS. II –b)* En ce qui concerne les *« fonds »* couverts par l'infraction de financement du terrorisme, la directive vise *« des fonds, biens, services financiers ou autre »*. La directive CFT définit le terme « *biens* » en effectuant un renvoi à la Directive LBC (art. 1er al. 1 de la directive CFT), qui elle-même définit *« biens »* comme étant « tous les types d'avoirs, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, fongibles ou non fongibles ainsi que les actes juridiques ou documents attestant la propriété de ces avoirs ou des droits y relatifs ». Par ailleurs, on trouve à l'art. 1er al. 7 de la directive CFT une définition de « fonds et autres ressources financières », qui couvre *« tous les actifs financiers et avantages économiques de quelque nature que ce soit, y compris, mais pas exclusivement, le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement, les dépôts auprès des banques et établissements financiers, les soldes en compte, [...] ». Ces définitions permettent que soient inclus dans le champ de la directive tous les « fonds » retenus par la Convention des Nations Unies du 09 décembre 1999* pour la répression du financement du terrorisme.

171 *(RS. II-c)* La Directive CFT et la loi uniforme CFT n'imposent pas que les fonds aient effectivement servi à commettre ou tenter de commettre un ou plusieurs actes terroristes. En effet, l'art. 4, al. 2 de ces deux textes disposent « l'infraction de financement du terrorisme […] est constituée même si les fonds n'ont pas été effectivement utilisés pour commettre [les actes visés par la loi].

172 Les textes susvisés ne distinguent pas selon que les fonds et autres ressources financières sont de source légitime ou non, dès lors qu'ils sont, en connaissance de cause, destinés au financement du terrorisme (*cf.* définition du financement du terrorisme, ci-dessus, article 4, *alinéa* 1er).

173 (RS. II-d) La Directive CFT et la loi uniforme CFT ne contiennent aucune disposition exigeant des États qu'ils érigent en infraction pénale *la tentative* de commission de l'infraction de financement de terrorisme. Toutefois, la BCEAO a fait valoir dans ses précédents commentaires relatifs au rapport régional d'évaluation de l'UEMOA, que la tentative était couverte par l'article 6 de la directive qui incrimine le fait de « *tenter de fournir, réunir ou gérer des fonds* […}et le code pénal du Burkina Faso contient des dispositions relatives a la tentative de commettre un crime ou un délit.

174 (RS. II-e) Conformément à l'article 2(5) de la Convention des nations Unies sur le financement du terrorisme, la Directive et la loi uniforme CFT disposent que *« l'entente ou la participation à une association en vue de la commission d'un fait constitutif de financement du terrorisme [...], l'association pour commettre ledit fait, l'aide, l'incitation ou le conseil à une personne physique ou morale, en vue de l'exécuter ou d'en faciliter l'exécution »* constituent également une infraction de financement de terrorisme.

Infraction sous-jacentes du blanchiment de capitaux (c. II.2)

175 En vertu de l'article 6, paragraphe 2 des Directive et loi uniforme CFT, les infractions de financement du terrorisme constituent des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux.

Compétence territoriale (c. II.3)

176 Les textes susvisés, en leur Art. 4 al. 3 disposent qu'il y a financement du terrorisme même si les faits qui sont à l'origine de l'acquisition, de la détention et du transfert des biens destinés au financement du terrorisme sont commis dans un [autre État].

Élément intentionnel (application du c. 2.2 de R.2)

177 Ni la Directive, ni la loi uniforme CFT, ne contiennent de disposition prévoyant que l'élément intentionnel de l'infraction de financement de terrorisme peut être déduit de circonstances factuelles objectives. Le droit commun des États membres trouve donc ici à s'appliquer, et, en l'espèce, doit permettre la déduction de l'intention en fonction de circonstances factuelles relevées par les tribunaux.

La responsabilité des personnes morales (application du c. 2.3 et c. 2.4 de R.2)

178 La Directive pose le principe de l'application de la responsabilité pénale des personnes morales pour les faits de financement du terrorisme en effectuant un renvoi à la Directive N. 07/2002/CM/UEMOA en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. En effet, l'art. 23 de la Directive dispose que les dispositions de la Directive sur le blanchiment de capitaux portant sur l'incrimination de certains actes imputables aux personnes physiques et morales sont applicables à l'infraction de financement du terrorisme. La loi uniforme CFT consacre à la responsabilité pénale des personnes

morales un Chapitre IV de son Titre III « De la Répression du financement du terrorisme » qui reprend l'art. 42 de la loi uniforme LBC mais fixe des peines plus lourdes pour cette infraction.

179 Le fait de soumettre les personnes morales à la responsabilité pénale en matière de financement du terrorisme n'exclut pas la possibilité d'engager des procédures parallèles. En effet, la loi Uniforme CFT en son article 38 prévoit que les personnes morales peuvent, en outre, être condamnées à une ou plusieurs peines (cf. c 2.5 plus bas) et que l'autorité de contrôle compétente peut prendre des sanctions appropriées.

180 Par ailleurs, l'article susvisé, dispose également que la condamnation des personnes morales n'exclue pas la condamnation de ses représentants, personnes physiques, comme auteurs ou complices des mêmes faits.

Sanctions pour financement du terrorisme (application du c. 2.5 de R.2)

181 Les personnes physiques coupables d'une infraction de financement du terrorisme sont punies d'une peine d'emprisonnement de dix ans et d'une amende égale au quintuple de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont portées les opérations de financement du terrorisme. La tentative de financement du terrorisme est punie des mêmes peines (art. 32 de la loi uniforme CFT). Les peines prévues plus haut sont portées au double en cas de circonstances aggravantes (habitude, récidive bande organisée- art. 34 de la loi uniforme CFT qui reprend l'art. 39 de la loi uniforme LBC).

182 Les peines applicables aux personnes morales sont l'amende ; celle-ci est égale au moins au quintuple de l'amende encourue par les personnes physique, sans préjudice de la condamnation des ces dernières comme auteurs ou complices des mêmes faits.

183 La loi uniforme CFT prévoit également des peines complémentaires pour les personnes physiques et morales, ainsi que des causes d'exemption et d'atténuation des sanctions pénales ; celles-ci sont les mêmes que celles prévues par la loi uniforme LBC pour l'infraction de blanchiment de capitaux (cf. Section 2.1, c.2.5)

Analyse de l'effectivité

184 Le Burkina Faso ne dispose pas d'un dispositif de lutte contre le financement du terrorisme, et celui-ci n'est pas une infraction pénale. Dans leur réponse écrite au questionnaire d'évaluation, les autorités du Burkina Faso ont fait observer que ce pays a ratifié en 2003 la convention internationale des Nations Unies de 1999 pour la répression du financement du terrorisme et que des mesures pertinentes ont été entreprises pour assurer sa mises en œuvre :

- érection en infraction de toute activité de fourniture ou collecte de fonds à des fins de terrorisme ;
- incrimination de toute forme d'assistance à des fins terroristes, en référence à l'article 65 du Code Pénal ;
- application de l'article 536 bis du code pénal punissant le recrutement, l'entretien et la formation de personnes en vue de combattre ou de participer à des actes terroristes ;

- élaboration d'un avant projet de loi sur la lutte contre le financement du terrorisme, qui prévoit le gel des fonds.

185 Cependant, la mission a été destinataire de deux versions du code pénal (une version papier et une version électronique) et aucune ne contient d'article 536 bis sur le recrutement, l'entretien et la formation de personnes en vue d'actes terroristes[28]. L'article 65 du code pénal est l'article général sur la complicité de crimes, mais ne fait pas spécialement référence au terrorisme ; celui ci n'est manifestement défini par aucun chapitre ou article du code. Aucun texte sur la fourniture ou la collecte de fonds terroristes ne figure dans ce même code ou dans un texte fourni a la mission. Enfin, l'avant projet de loi sur le financement du terrorisme n'a pas été transmis à la mission.

186 Dans ces conditions, il apparait que les réponses apportées par les autorités aux rapports transmis à l'ONU sur la mise en application de la convention de 1999 sur le FT ne donnent pas une image complète de la réalité législative.

2.2.2. Recommandations et Commentaires

187 Les autorités du Burkina Faso devraient au plus vite ériger en infractions pénales les actes de terrorisme et de financement du terrorisme prévus par les 9 conventions en annexe à la Convention des NU sur le FT, et prévoir les peines correspondantes.

188 La Directive CFT ne couvrant pas toutes les exigences de la Recommandation Spéciale II, les autorités du Burkina Faso sont encouragées à veiller à ce que les éléments suivants soient pris en compte lors de l'élaboration des textes de transposition de la Directive CFT :

- prévoir l'incrimination du financement d'une « organisation terroriste » et du financement d'un « terroriste » ;
- prévoir l'incrimination de la tentative de financement du terrorisme afin d'être en cohérence avec la Directive LBC ;
- disposer expressément que l'élément intentionnel de l'infraction de financement de terrorisme peut être déduit de circonstances factuelles objectives ;
- prévoir une mention expresse couvrant la possibilité d'engager des procédures parallèles, qu'elles soient pénales, civiles ou administratives pour les personnes morales indépendamment de leur responsabilité pénale en matière de financement du terrorisme ;
- prévoir les sanctions pénales applicables à l'infraction de financement du terrorisme.

2.23. Conformité avec la Recommandation spéciale II et R 32

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
RS.II	NC	Le terrorisme et le financement du terrorisme n'étaient pas érigés en infractions pénales au moment de la visite.

28 D'après les autorités, l'article 536bis figurait plutôt dans le projet de code pénal résultant de la relecture de celui en vigueur. Toutefois, à la suite de l'élaboration du projet de loi relative à la lutte contre le financement du terrorisme, cet article a été abandonné.

2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3 et 32)

2.3.1 Description et Analyse

Confiscation des biens qui constituent les produits générés par la commission d'une quelconque infraction de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou d'une autre infraction sous-jacente y compris des biens d'une valeur équivalente (c. 3.1)

189 La confiscation obligatoire des biens qui constituent les produits engendrés par la commission d'une infraction de blanchiment de capitaux est prévue à l'article 43 de la Loi LBC 026-2006 qui dispose que :

> *« dans tous les cas de condamnation pour infraction de blanchiment de capitaux ou de tentative, les tribunaux ordonnent la confiscation au profit du Trésor Public, des produits tirés de l'infraction, des biens mobiliers ou immobiliers dans lesquels ces produits sont transformés ou convertis et, à concurrence de leur valeur, des biens acquis légitimement auxquels lesdits produits sont mêlés, ainsi que des revenus et autres avantages tirés de ces produits, des biens en lesquels ils sont transformés ou investis ou des biens auxquels ils sont mêlés à quelque personne que ces produits et ces biens appartiennent, à moins que leur propriétaire n'établisse qu'il ignore leur origine frauduleuse* ».

190 Par ailleurs, les articles 39 et 40 de la Loi LBC 026-2006 prévoient en tant que sanction pénale complémentaire facultative applicable respectivement aux personnes physiques et aux personnes morales la *« confiscation du bien ou de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit «* et, en ce qui concerne les seules personnes physiques, la confiscation de tout ou partie des biens d'origine licite du condamné.

191 Ainsi, la Loi LBC 026-2006 inclut comme biens soumis à confiscation les produits de l'infraction de blanchiment de capitaux et les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre cette infraction. Sont également soumis à confiscation les biens mobiliers ou immobiliers auxquels les produits du blanchiment sont mêlés ou transformés, ceci à concurrence de leur valeur si ces biens ont été légitimement acquis.

192 Ce dispositif spécifique au blanchiment est renforcé ou complété par les dispositions générales du code pénal et du code des drogues qui prévoient :

- que le tribunal peut confisquer les biens qui ont servi ou étaient destinés à commettre l'infraction, ou qui en sont le produit (article 55 du Code Pénal) ;
- que le tribunal peut prononcer la confiscation de tout ou partie des biens d'origine licite du condamné (article 70 du code des drogues).

193 Il convient par ailleurs de rappeler que le tribunal peut ordonner en vertu de l'article 69 du code des drogues et en cas de condamnation pour une infraction à la législation sur les produits stupéfiants prévue par les articles 44 à 54 de ce code , « *la confiscation des produits tires de l'infraction, les biens mobiliers ou immobiliers dans lesquels les produits sont transformes ou convertis, et à concurrence de leur valeur, les*

biens acquis légitimement auxquels ces produits sont mêlés, ainsi que des revenus et autres avantages tires de ces produits, des biens en lesquels ils sont transformes ou investis ou des biens auxquels ils sont mêlés, et ce à quelque personne que ces produis et ces biens appartiennent, à moins que les propriétaires n'établissent qu'ils ignoraient leur origine frauduleuse ». Le blanchiment des produits du trafic de stupéfiants étant prévu à l'article 55, cette disposition ne lui parait pas applicable.

194 L'analyse de ce dispositif conduit à mettre en évidence six observations sur les lacunes ou les incertitudes qu'il comporte :

> 1) Les catégories de biens soumis à confiscation auxquelles il est fait référence aux paragraphes antérieurs excluent les fonds ou objets liés au financement du terrorisme qui n'est pour l'heure pas incriminé au Burkina Faso.
>
> 2) La deuxième observation concerne la peine complémentaire obligatoire des articles 43 de la loi de 2006 portant sur « la confiscation des produits tirés de l'infraction, des biens mobiliers ou immobiliers dans lesquels ces produits sont transformés ou convertis, et à concurrence de leur valeur, des biens acquis légitimement auxquels ces produits sont mêles ainsi que des revenus tirés de ces produits, des biens en lesquels ils sont transformés ou investis ou des biens auxquels ils sont mêlés…. ».

195 On peut s'interroger sur la notion de produits du blanchiment, qui, entendue strictement, se limiterait aux revenus (intérêts…) tirés du placement des biens d'origine illicite. Les hauts magistrats rencontrés semblent considérer que ce terme peut concerner plus largement l'ensemble des valeurs provenant de l'infraction sous-jacente et qui ont été transmises, converties ou placées par la suite. La jurisprudence devra confirmer (ou infirmer) ce point de vue. Dans cette attente, une clarification législative serait d'autant moins inutile que les dispositions générales du code pénal sur la confiscation (article 55) ne visent pas le corps du délit, mais font référence aux objets qui ont servi à commettre l'infraction ou qui en sont le produit. La peine complémentaire facultative prévue par la loi LBC concerne la confiscation du bien ou de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit. Une interprétation stricte et littérale pourrait limiter le champ d'application du texte aux revenus tirés des opérations de blanchiment. Les hauts magistrats rencontrés semblent considérer, comme dans le cas précédent, que la confiscation vise les produits de l'infraction principale tels qu'ils ont été transformés en patrimoine d'apparence licite par les opérations de blanchiment. Mais pour couper court aux difficultés d'application, mieux vaudrait une précision législative.

196 L'article 39 permet également à titre de peine complémentaire facultative, la confiscation de tout ou partie des biens *d'origine licite* du condamné. Certains magistrats se sont demandé s'il ne fallait pas lire « d'origine illicite », cette expression paraissant plus logique dans le contexte d'une condamnation pénale. D'autres ont considéré que le texte permet, dans la limite de la valeur des biens blanchis, la confiscation des produits de l'infraction principale lorsqu'il n'est pas possible de faire la distinction entre ceux-ci et les biens d'origine licite.

197 Interprété littéralement, ce texte pourrait tout aussi bien justifier la confiscation pure et simple, et sans limite, de tous les biens d'un condamné. Il serait donc opportun

que la législation tant nationale que communautaire, soit revue pour préciser rigoureusement quel est l'objet de cette disposition. Si tel n'était pas le cas l'appréciation en serait laissé aux tribunaux et en dernier ressort à la Cour de Cassation.

198 Le texte général sur la confiscation prévue par l'article 55 du code pénal permet au tribunal de confisquer les biens qui ont servi ou étaient destines a commettre l'infraction, ou qui en sont le produit. Il ne fait donc pas référence au corps du délit ou du crime.

199 Dans le cadre des articles 39,40,43 de la loi du 2006, de l'article 55 du code pénal, on pourra considérer que les biens « blanchis » font partie de la catégorie des biens qui ont « servi » à commettre l'infraction, puisque les sommes d'argent ou les biens résultant de l'infraction initiale sont nécessairement le support , donc dans un certain sens, le moyen de la commission des faits de blanchiment. Mais il n'est pas très satisfaisant que l'application de dispositions aussi importantes sur la confiscation repose sur une interprétation qui semble incertaine.

200 En résumé, sauf si l'on considère comme acquise l'interprétation extensive de la notion de produits du blanchiment ou de biens qui ont « servi « à la commission de cette infraction, il existe une incertitude sur la possibilité de confisquer les biens issus de la commission d'une infraction sous-jacente au blanchiment en application de la loi LBC 026-2006 ou de l'article 55 du code pénal, ces textes ne faisant pas référence au corps du délit ou du crime. Par ailleurs, la possibilité de confisquer la valeur équivalente des biens n'est pas explicitement mentionnée par les textes.

Mesures provisoires afin de faire obstacle à tout transfert des biens soumis à confiscation (c. 3.2)

201 La loi LBC 026-2006 prévoit des mesures provisoires afin de faire obstacle à toute transaction, transfert ou cession des biens soumis à confiscation. Ainsi, son article 34 dispose que « *le juge d'instruction peut prescrire des mesures conservatoires, conformément à la loi ordonnant, aux frais de l'Etat, notamment la saisie ou la confiscation des biens en relation avec l'infraction, objet de l'enquête et tous les éléments de nature à permettre de les identifier, ainsi que le gel des sommes d'argent et opérations financières portant sur lesdits biens* ».

Dépôt ex parte ou sans notification préalable d'une première demande de gel ou de saisie de biens soumis à confiscation (c. 3.3)

202 Ni la loi 026-2006, ni le code pénal ne prévoient expressément la possibilité pour le juge d'instruction ou le Procureur de la République de procéder au dépôt ex parte ou sans notification préalable d'une première demande de gel ou de saisie de biens soumis à confiscation. Toutefois, selon les autorités rencontrées par la mission, ces mesures peuvent être ordonnées dans le cadre des pouvoirs généraux des procureurs et des juges d'instruction pour la bonne efficacité de l'enquête. En particulier, le juge d'instruction peut prendre toutes les mesures utiles a la manifestation de la vérité.

Détection et retracement de l'origine des biens qui sont ou qui peuvent être soumis à confiscation (c. 3.4) et Mesures visant à empêcher ou annuler des actions portant préjudice à la capacité des autorités de recouvrer des biens soumis à confiscation (c. 3.6)

203 *Pouvoirs de saisie des officiers de police judiciaire* : Les articles 52 à 75 du Code de Procédure Pénale organisent les enquêtes pénales (enquêtes de flagrance et préliminaires) et prévoient la possibilité de saisie pour le procureur de la République et pour les officiers de police judiciaire agissant sous le contrôle du magistrat du parquet. L'article 78 du Code de Procédure Pénale donne au juge d'instruction chargé d'une procédure après saisine par le procureur de la République le pouvoir de procéder a tous les actes d'information qu'il juge utile a la manifestation de la vérité. Il peut déléguer ce pouvoir aux officiers de police judiciaire par le moyen d'une commission rogatoire. Outre les pouvoirs de saisies, le code de procédure pénale habilite les officiers de police judiciaire à procéder aux perquisitions, visites domiciliaires, auditions, et gardes a vue.

204 Par ailleurs, la loi 026-2006 donne pouvoir au juge d'instruction d'ordonner un certain nombre de mesures d'investigation afin d'établir la preuve des infractions liées au blanchiment de capitaux, il s'agit notamment de la mise sous surveillance des comptes bancaires et des comptes assimilés, l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques, et la communication d'actes authentiques ou sous seing privé, de documents bancaires, financiers et commerciaux.

205 Possibilité pour les autorités de poursuites pénales de prendre des mesures visant à empêcher ou annuler des actes notamment contractuels de nature a faire obstacle à la confiscation : ces mesures ne sont pas prévues explicitement par la loi LBC ou le code de procédure pénale, mais sont inclues en pratique dans le cadre des pouvoirs généraux des procureurs et des juges d'instruction pour la bonne efficacité de l'enquête.

206 *Pouvoirs de saisies des douanes*, c'est le Chapitre I du titre X du Code des Douanes « Constatation des infractions douanière » qui organisent ces pouvoirs. L'art. 171 dispose que : « Ceux qui constatent une infraction douanière ont le droit de saisir tous les objets passibles de confiscation, de retenir les expéditions et tous autres documents relatifs aux objets saisis et de procéder à la retenue préventive des objets affectés à la sûreté des pénalités ».

207 *Pouvoirs de la CENTIF* : aux termes de l'art. 26 de la loi 026-2006, celle-ci la possibilité de faire opposition à l'exécution d'une transaction, sur la base d'informations fiables, graves et concordantes, pour une durée maximum de 48 heures.

Protection des droits des tiers de bonne foi (c. 3.5)

208 La loi LBC 026-2006 ne contient pas de disposition spécifique protégeant les droits des tiers de bonne foi. Toutefois en vertu de l'article 43 susvisé, la confiscation au profit du Trésor Public des produits tirés de l'infraction ne s'applique pas aux biens appartenant aux personnes ayant établi qu'elles ignoraient leur origine frauduleuse. Il revient donc au propriétaire des biens de prouver sa bonne foi. L'article 98 du code de procédure pénale donne la possibilité à toute personne qui prétend avoir droit sur un objet placé sous la main de la justice d'en réclamer restitution au juge d'instruction.

Élément complémentaire - Dispositions prévoyant a) confiscation des biens des organisations de nature criminelle ; b) mécanisme de confiscation déclenché par une condamnation pénale ; et confiscation des biens en vertu d'un renversement de la charge de la preuve de l'origine licite sur l'auteur présumé de l'infraction (c. 3.7)

209 La loi 026-2006 ne prévoit pas expressément la confiscation des biens appartenant à une organisation criminelle en tant que telle. Toutefois, le code pénal du Burkina Faso, en son article 222, incrimine l'association de malfaiteurs définie comme : « Toute association ou entente formée, quelle que soit la durée et le nombre de ses membres, dans le but de préparer ou commettre des crimes contre les personnes ou les propriétés ». L'article 223 punit d'un emprisonnement de cinq à dix ans tout individu faisant partie de l'association ou l'entente.

210 Dans le cadre de poursuites pénales et de condamnations, les biens appartenant a l'association criminelle ou à ses membres peuvent donc faire l'objet de saisies en vertu des pouvoirs des officiers de police judiciaire, du parquet ou du juge d'instruction au cours de leurs investigations. Ils peuvent aussi faire l'objet de la confiscation en vertu de l'article 55 du code pénal s'ils ont servi ou étaient destines à commettre l'infraction, ou s'ils en sont le produit.

211 En dehors de ces mécanismes, il n'existe pas de procédure de confiscation civile ou de système de renversement de charge de la preuve au Burkina Faso.au Burkina Faso.

Statistiques (application de la R. 32)

212 Aucune affaire pour blanchiment de capitaux n'a pour l'heure été traitée par les autorités du Burkina Faso. Il en est de même pour les cas de financement du terrorisme qui n'est toujours pas incriminé en droit burkinabé. Au cours de la période 2006-2008, les saisies cumulées de produits stupéfiants se sont élevées à environ :

- 27,7 tonnes de cannabis ;
- 72 kg de cocaïne ;
- 312 grammes et 129 « lignes » d'héroïne ;
- 19 tonnes de « médicaments de rue.»

Analyse de l'effectivité

213 Les dispositions relatives à la saisie et à la confiscation en matière de blanchiment mises en place par la Loi 026-2006 n'ont pas encore été mises en œuvre, ce qui ne permet pas à la mission d'en apprécier leur effectivité pratique.

2.4.2 Recommandations et Commentaires

214 Les textes mettant en place le dispositif du Burkina Faso en matière de gel, saisie et confiscation pour des infractions liées au blanchiment de capitaux ne sont partiellement conformes aux standards internationaux : des précisions devraient être apportées sur la possibilité de confisquer les produits de l'infraction sous-jacente et l'objet de l'infraction.

215 Les autorités du Burkina Faso sont invitées à mettre en œuvre au plus vite la loi 026-2006/AN et à introduire dans le droit positif l'incrimination du financement du terrorisme et la confiscation des biens liés a la commission de cette infraction et qui en seraient l'objet, le produit ou les instruments.

216 Les autorités du Burkina Faso devraient prévoir un dispositif permettant la connaissance du montant des sommes saisies pour blanchiment et leurs modalités de

gestion afin de mesurer l'efficacité des mesures judiciaires de saisies et confiscations et de chiffrer les montants.

2.4.3 Conformité avec la Recommandation 3 et 32

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.3	PC	La confiscation n'est pas possible en matière de financement du terrorisme. Des précisions devraient être apportées sur la confiscation des produits de l'infraction sous-jacente et celle de l'objet de l'infraction en matière de blanchiment. La confiscation en valeur équivalente n'est pas expressément prévue Absence d'efficacité du dispositif LBC

2.4 Gel des avoirs utilisés pour le financement du terrorisme (RS.III)

2.4.1 Description et Analyse

217 Le Règlement communautaire N. 14/2002/CM/UEMOA (règlement 14/2002) qui est d'application directe, met en place un dispositif de gel des avoirs en application de la Résolution 1267 (et suivantes) du Conseil de sécurité dans les États membres de l'UEMOA et au Burkina Faso.

218 Les décisions du Conseil des ministres de l'UEMOA arrêtant la liste des personnes, entités et organismes dont les fonds doivent être gelés sont recensées ci-dessous:

- Décision N. 06/2003/CM/UEMOA relative à la liste des personnes, entités ou organismes visés par le gel des fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme dans les Etats membres de l'UEMOA ;
- Décision No 04/2004/CM/UEMOA portant modification de la Décision No. 06/2003/CM/UEMOA.
- Décision N. 12/2005/CM/UENOA du 04 juillet 2005 relative à la liste des personnes, entités ou organismes visés par le gel des fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA ;
- Décision N. 14/2006/CM/UEMOA du 08 septembre 2006 portant modification de la Décision N. 12/2002/CM/UEMOA ;
- Décision N. 09/2007/CM/UEMOA du 06 avril 2007 portant modification de la Décision N. 14/2006/CM/UEMOA.

Gel des fonds visés par la S/RES/1267(1999) (c. III.1), Application des c. III.1 à III.3 aux fonds ou autres biens contrôlés par des personnes visées (c. III.4) et Communication au secteur financier (c. III.5)

219 L'article 4 du règlement 14/2002 établit les conditions d'application des mesures de gel des fonds et autres ressources financières des entités désignées par le Comité des sanctions. Il dispose que « tous les fonds et autres ressources financières appartenant à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme désigné par le Comité des sanctions, sont gelés ».

220 La procédure de diffusion des listes retenue par le règlement 14/2002 requiert du Conseil des Ministre de l'UEMOA qu'il arrête les listes des personnes, entités et organismes dont les fonds doivent être gelés, ces listes sont ensuite diffusées par la BCEAO auprès des banques et établissements financiers. A ce titre, 5 Décisions ont été prises par le Conseil des Ministres de l'UEMOA.

221 Entre deux sessions du Conseil des Ministres, le règlement 14/2002 habilite le Président du Conseil des Ministres, sur proposition du Gouverneur de la Banque Centrale, à modifier ou compléter la liste des personnes, entités ou organismes dont les fonds doivent être gelés, sur le fondement des décisions du Comité des Sanctions. Ces mesures doivent ensuite recevoir l'approbation du prochain Conseil des Ministres.

222 En ce qui concerne le champ d'application du règlement 14/2002, il est applicable aux banques et établissements financiers tels que définis par la réglementation bancaire, exerçant leurs activités sur le territoire des États de L'UEMOA. Ces entités sont tenues par ailleurs de fournir à la Banque Centrale et à la Commission Bancaire toute information de nature à favoriser le respect du règlement, notamment en ce qui concerne les fonds et ressources financières gelés.

223 Le dispositif de diffusion des listes du Conseil de Sécurité des nations Unies au titre de la Résolution 1267 appelle plusieurs commentaires :

- En ce qui concerne les entités ou personnes soumises au dispositif de gel, le règlement 14/2002 est limitatif puisque seuls sont soumis aux mesures de gel les personnes physiques ou morales, les entités ou organismes explicitement désignés par le Comite des Sanctions (art. 4). Rappelons que la Résolution susvisée, requiert que soient également gelés les fonds ou d'autres biens détenus ou contrôlés directement ou indirectement par les personnes ou entités explicitement désignées par le Comité des Sanctions, mais aussi par des personnes agissant en leur nom ou sur leurs instructions ». Sur ce point, la BCEAO a eu l'occasion de faire valoir que l'article 4 *alinéa* 1er du Règlement n°14 se limite à viser les fonds et autres ressources *« appartenant »* aux personnes désignées par le Comité des Sanctions. En conséquence, cette disposition pourrait être interprétée comme visant lesdits biens, dès lors que leur appartenance aux personnes concernées est établie, quel que soit le mode par lequel ils sont gérés ou contrôlés, fut-ce par l'intermédiaire de mandataires.
- En ce qui concerne les avoirs des personnes ou entités visées par le règlement, ne sont concernés que les avoirs financiers. En effet, l'art. 4 du règlement vise les «fonds et autres ressources financières », définis comme :
- « tous les actifs financiers et avantages économiques de quelque nature que ce soit, y compris, mais pas exclusivement, le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement, et autres instruments

de paiement, les dépôts auprès des banques et établissement financiers, les soldes en comptes, les créances et les titres de créances, les titres négociés et les instruments de la dette, notamment les actions et autres titres de participation, les certificats de titres, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur produits dérivés, les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs, le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers, les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente, tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières et tout autre instruments de financement à l'exportation » (Art. 1er « Terminologie» du Règlement).

224 Cette définition de « fonds » soumis au dispositif de gel n'est pas conforme aux exigences des Résolutions 1267 et suivantes. Ces Résolutions retiennent l'obligation de geler sans délai les « fonds ou autres biens » appartenant ou contrôlés par les personnes ou entités listées. On entend par « fonds ou autres biens » les actifs financiers, mais aussi les biens de toute nature, corporels et incorporels, mobiliers et immobiliers, ainsi que les documents ou instruments juridiques sous toute forme prouvant la propriété ou les intérêts sur lesdits biens.

225 Le dispositif mis en place par le règlement susvisés a un champ d'application trop restrictif puisqu'il ne vise que les fonds détenus par les institutions financières alors que la Résolution susvisée exige que l'ensemble des fonds et autres biens appartement aux personnes ou entités qui commettent ou tentent de commettre des actes terroristes soient gelés; la satisfaction d'une telle exigence nécessitera l'intervention d'autres acteurs, en plus des institutions financières.

226 Le dispositif mis en place par le règlement qui exige du Conseil des Ministres de l'UEMOA qu'il arrête la liste des personnes, entités ou organismes dont les fonds doivent être gelés est lourd et ne permet pas une diffusion des listes « sans délai » au sein des États membres, notamment au Burkina Faso, tel qu'imposé par la Résolution 1267. En effet, dans le cadre de la Résolution 1267 « sans délai » signifie, si possible, dans un délai de quelques heures à compter de l'inscription sur les listes du Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Talibans. De plus, dans l'hypothèse d'une situation de blocage au sein du Conseil des Ministres qui prend ses décisions à l'unanimité (art. 11 du Traité Constituant l'UEMOA), les États membres, et notamment le Burkina Faso, devraient être dotés de procédures nationales claires de diffusion des listes afin de pouvoir agir sans délai.

Gel des fonds visées par la S/RES/1373 (2001) (c. III.2), Gel entrepris par d'autres pays (c. III.3), Application des c. III.1 à III.3 aux fonds ou autres biens contrôlés par des personnes visées (c. III.4) et Communication au secteur financier (c. III.5)

227 Le considérant du Règlement 14/2002 vise à la fois la Résolution 1267 et 1373 ; toutefois, seule la Résolution 1267 est visée en son art. 2 « objet du règlement «. Le Règlement 14/2002 ne contient aucune disposition propre à la mise en œuvre de la Résolution 1373.

228 A l'échelle nationale, le Burkina Faso ne dispose pas d'un dispositif juridique lui permettant d'élaborer ses propres listes en désignant les personnes et entités dont les

fonds ou autres biens doivent être gelés et de procéder au gel de ces fonds. Le financement du terrorisme ne constitue toujours pas une infraction pénale.

229 Le Burkina Faso n'a pas mis en place de procédure lui permettant d'examiner et de donner effet aux initiatives prises au titre des mécanismes de gel des autres pays.

230 L'absence de dispositif légal permettant au Burkina Faso de prendre des mesures au titre des mécanismes de gel de la Résolution 1373 explique l'absence de système efficace de communication au secteur financier.

Instructions aux institutions financières et aux autres personnes ou entités (c. III.6)

231 En dehors du Règlement 14/2002 qui vise exclusivement les institutions financières, la mission n'a eu connaissance d'aucune instruction aux institutions financières et aux autres personnes ou entités susceptibles de détenir des fonds ou autres biens visés par leur obligation de prendre des mesures au titre des mécanismes de gel.

Demandes de retrait de liste et de dégel des fonds (c. III.7)

232 En l'absence de dispositif légal mettant en œuvre la Résolution 1373, il n'existe pas de procédures efficaces et portées à la connaissance du public pour examiner les demandes de retrait de liste des personnes visées et de dégel des fonds ou autres biens de personnes ou entités retirées de la liste.

Procédures pour débloquer les fonds de personnes affectées par inadvertance par un mécanisme de gel (c. III.8)

233 Le règlement 14/2002 ne met pas en place des procédures efficaces et portées à la connaissance du public pour débloquer dans les meilleurs délais les fonds ou autres biens de personnes ou entités affectées par inadvertance par un mécanisme de gel, après vérification que la personne ou l'entité n'est pas une personne visée. Lorsqu'elle sera transposée, la procédure administrative de contestation prévue à l'article 31 de la loi uniforme pourra être utilisée afin de débloquer les fonds de personnes affectées par inadvertance par un mécanisme de gel.

Accès à des fonds gelés pour couvrir des dépenses de base (c. III.9)

234 Le règlement 14/2002 ne met pas en place des procédures adaptées pour autoriser l'accès à des fonds ou autres biens qui ont été gelés aux termes de la résolution S/RES/1267(1999) et dont il serait décidé qu'ils serviraient à couvrir des dépenses de base, le paiement de certains types de commissions, de frais et de rémunérations de services ainsi que de dépenses extraordinaires.

Procédures permettant de contester le gel en vue de son réexamen par un tribunal (c. III.10)

235 Le règlement 14/2002 ne met pas en place des procédures appropriées permettant à une personne ou une entité dont les fonds ou autres biens ont été gelés de contester cette mesure en vue de son réexamen par un tribunal.

Gel, saisie et confiscation dans d'autres circonstances (application des c. 3.1 à 3.4 et 3.6 de la R. 3, c. III.11)

236 Il n'existe pas au Burkina Faso de procédure de gel, de saisie et de confiscation de fonds ou autres biens liés au terrorisme, le terrorisme et son financement n'étant pas pour l'heure incriminés.

237 Toutefois, une fois transposée, la directive CFT devrait permettre au Burkina Faso de pallier cette lacune. En effet, l'Art. 20 de la directive CFT dispose que « *les États membres adoptent conformément aux règles de leur droit interne, des mesures conservatoires, en ordonnant aux frais de l'État membre concerné, notamment la saisie des biens en relation avec l'infraction de financement du terrorisme, objet de l'enquête et tous les éléments de nature à permettre de les identifier* ».

Protection des droits de tiers (c. III.12)

238 Le règlement 14/2002 ne contient aucune disposition de nature à assurer la protection des droits de tiers agissant de bonne foi.

Mise en application des obligations prévues par la RS. III (c. III.13)

239 Le règlement 14/2002 dispose en son art. 8 que la BCEAO et la Commission Bancaire sont chargées du suivi de l'application du règlement. A ce titre, la Commission Bancaire pourra imposer des sanctions pour non respect du dispositif mis en place par les banques et les établissements de crédit sous sa supervision. A ce jour, les autorités compétentes concernées n'ont procédé à aucun contrôle de la bonne application du Règlement 14/2002.

240 Le Règlement 14/2002 n'étant applicable qu'aux institutions financières, aucun dispositif de suivi de son application n'est prévu pour d'autres entités susceptibles de détenir des fonds appartenant aux personnes et entités visées par les listes ONU.

241 Aucun dispositif de suivi de la bonne application des mesures de gel prises au titre de la Résolution 1373 n'est en place.

Élément complémentaire - Mises en œuvre des mesures préconisées dans le document sur les Meilleures pratiques internationales (c. III.14) et Mise en œuvre des procédures autorisant l'accès aux fonds gelés (c. III.15)

242 Les mesures préconisées dans le document sur les meilleures pratiques internationales ne sont pas prévues par le Règlement 14/2002. Il en va de même en ce qui concerne les procédures autorisant l'accès aux fonds ou à d'autres biens gelés aux termes de la résolution S/RES/1373(2001) afin de couvrir des dépenses de base, le paiement de certains types de commissions, de frais et de rémunérations de services ainsi que de dépenses exceptionnelles.

Statistiques (application de la R. 32)

243 Aucun mécanisme de collecte de l'information relative aux mesures de gel prises au titre de la Résolution 1267 n'est disponible.

Analyse de l'effectivité

244 Le Burkina Faso a institué un comité interministériel dont la fonction est de suivre la mise en œuvre des résolutions des Nations Unies relatives aux sanctions contre Al-Qaïda et les Taliban. Ce comité regroupe les ministères des finances et du budget, de la sécurité, de la défense, de l'administration territoriale, de la justice, ainsi que le ministère des affaires étrangères et de la coopération générale.

245 Il a été notamment indiqué au Comité du Conseil de sécurité de la résolution 1267 que les listes transmises par l'organisation des Nations Unies ont été actualisées à la BCEAO et validées par le Conseil des Ministres de l'UEMOA. Les listes (papier) sont ensuite envoyées par la BCEAO à l'association professionnelle des banques (APBEF) qui les diffuse auprès des banques.

246 Seules les banques ont déclaré avoir eu connaissance de listes diffusées par les autorités contenant les noms de personnes dont les fonds devaient être gelés. Dans la plupart des cas, les contrôles effectués suite à la réception des listes portent sur les nouvelles ouvertures de comptes, à l'exclusion des comptes ouverts, qui sont considérés moins risqués. Les listes sont diffusées, réceptionnées, et exploitées, dans le meilleur des cas, manuellement sans transmission ou rapprochement électroniques. Dans une banque visitée par la mission, la dernière mise à jour remontait manifestement à l'année 2006. La mission conclut que le traitement des listes issues de la résolution des NU 1267 n'est pas satisfaisant.

2.4.2 Recommandations et Commentaires

247 Le dispositif de gel des fonds au titre de la Résolution 1267 est très incomplet et devrait être modifié afin de:

- Soumettre aux mesures de gel prises au titre de la Résolution 1267 les fonds ou d'autres biens détenus ou contrôlés directement ou indirectement par les personnes ou entités explicitement désignées par le Comité des Sanctions, mais aussi par des personnes agissant en leur nom ou sur leurs instructions » ;
- Étendre les mesures de gel à tous « fonds et autres biens », ce qui permettrait, en conformité avec la Résolutions susvisée de couvrir tous les actifs financiers, les biens de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers et immobiliers, ainsi que les documents ou instruments juridiques sous toute forme prouvant la propriété de ou les intérêts sur lesdits biens ;
- Étendre le champ d'application du règlement pour viser l'ensemble des acteurs qui détiendrait des fonds ou autres biens appartenant aux personnes et entités impliquées directement ou indirectement dans la commission d'actes terroristes et prévoir un suivi efficace du respect de ces obligations par les autorités de tutelle ;
- Prévoir un mécanisme clair et rapide pour la diffusion des listes du Comité des Sanctions à l'échelle nationale, qui serait complémentaire au dispositif régional.
- Mettre en place des procédures efficaces et portées à la connaissance du public pour débloquer dans les meilleurs délais les fonds ou autres biens de personnes ou entités affectées par inadvertance par un mécanisme de gel, après vérification que la personne ou l'entité n'est pas une personne visée.
- Mettre en place des procédures adaptées pour autoriser l'accès à des fonds ou autres biens qui ont été gelés aux termes de la résolution S/RES/1267(1999) et dont il serait décidé qu'ils serviraient à couvrir des dépenses de base, le paiement de certains types

de commissions, de frais et de rémunérations de services ainsi que de dépenses extraordinaires.

- Mettre en place des procédures appropriées permettant à une personne ou une entité dont les fonds ou autres biens ont été gelés de contester cette mesure en vue de son réexamen par un tribunal.
- Adopter des mesures de nature à assurer la protection des droits de tiers agissant de bonne foi.

248 En ce qui concerne la résolution 1373, Le Burkina Faso devrait:

- Être en mesure de désigner les personnes et entités dont les fonds ou autres biens doivent être gelés ;
- Prévoir une procédure claire et rapide pour examiner et donner effet aux initiatives prises au titre des mécanismes de gel des autres pays ;
- Mettre en place des procédures efficaces et portées à la connaissance du public pour examiner en temps voulu les demandes de retrait de liste des personnes visées et de dégel des fonds ou autres biens de personnes ou entités retirées des listes ;
- Mettre en place des procédures efficaces et portées à la connaissance du public pour débloquer dans les meilleurs délais les fonds ou autres biens de personnes ou entités affectées par inadvertance par un mécanisme de gel, après vérification que la personne ou l'entité n'est pas une personne visée ;
- Mettre en place des procédures appropriées permettant à une personne ou une entité dont les fonds ou autres biens ont été gelés de contester cette mesure en vue de son réexamen par un tribunal ;

249 Adopter des mesures de nature à assurer la protection des droits de tiers agissant de bonne foi.

250 Le Burkina Faso devrait au plus vite transposer la Directive CFT, incriminer le financement du terrorisme dans son ordre juridique interne et prévoir un dispositif de gel, saisie et confiscation de fonds ou autres biens liés au terrorisme.

2.4.3 Conformité avec la Recommandation spéciale III et R 32

		Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
SR.III	NC	Absence de dispositif complet assurant l'application des résolutions 1267 et 1373 (voir recommandations et commentaires ci-dessus, 259-261). En particulier : - Les visites de banques ont établi que la mise à jour des listes n'était pas effectuée dans des conditions assurant leur exploitation effective - Absence de mécanisme clair et complet à l'échelle nationale répondant aux exigences de la résolution 1267. Absence de procédure claire et efficace pour donner effet aux initiatives prises dans les autres pays.

2.5 La Cellule de Renseignement Financier et ses fonctions (R26)

2.5.1 Description et analyse

Cadre juridique

251 État membre de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine, le Burkina Faso a transposé assez littéralement la Directive n° 07/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 dans sa législation nationale par la Loi n° 026-2006/AN du 28 novembre 2006 "relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux" (ci-après « la loi LBC »), promulguée par le décret N° 2006-649/PRES du 29 décembre 2006. La loi LBC a créé à l'article 16 une Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières, la CENTIF.

Mise en place d'une CRF servant de centre national (c. 26.1)

252 L'article 16 de la Loi dispose qu'une Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) est instituée sous la tutelle du ministre chargé des finances, dont la composition, le fonctionnement et l'organisation seront fixés par décret. En application de cet article, le décret N° 2007-449/PRES/PM/MEF/MS/MJ du 18 juillet 2007, portant attributions, composition et fonctionnement de la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) a été adopté. Par la suite les membres de la Cellule ont été nommés par décret N°2008-420/PRES/PM/MEF du 10 juillet 2008. Enfin, la Cellule est devenue formellement opérationnelle le 9 décembre 2008 avec la prestation de serment des membres.

253 La CENTIF est une structure administrative, « dotée de l'autonomie financière et d'un pouvoir de décision autonome sur les matières relevant de sa compétence. Sa mission est de recueillir et de traiter le renseignement financier sur les circuits de blanchiment de capitaux ». Ces renseignements lui sont principalement envoyés sous forme de déclarations de soupçon par les entités assujetties à la loi LBC, afin de mettre à jour des éléments susceptibles de constituer un blanchiment de capitaux. Additionnellement elle reçoit les informations communiquées par les autorités de contrôle et les officiers de police judiciaire, qui peuvent être utiles à l'accomplissement de sa mission (art. 17 loi LBC).

254 Outre ces attributions elle est aussi appelée à émettre des avis sur la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et, le cas échéant, à proposer toutes les réformes nécessaires pour renforcer l'efficacité du système LBC. Au moment de la visite, la CENTIF s'efforçait d'élaborer le modèle de déclaration de soupçon, son Règlement Intérieur et son Code de Déontologie.

255 A ce jour les attributions de la CENTIF ne couvrent pas la lutte contre le financement du terrorisme. Le Burkina Faso est en train d élaborer un projet de loi transposant la Loi uniforme sur la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA, adopté par le Conseil des ministres de l'Union le 28 mars 2008. Cette Loi va étendre les attributions de la CENTIF à la lutte contre le financement du terrorisme.

Conseils sur la façon d'établir les déclarations (c.26.2)

256 Au moment de la visite, le modèle de déclaration de soupçon avait été soumis au Ministre de l'Économie et des Finances en vue de son adoption ('article 24 de la loi LBC). De plus, une fiche technique à titre de conseils sur la façon de renseigner le formulaire de déclarations de soupçons a été élaboré par la CENTIF pour une formation des assujettis.

257 Le modèle est rédigé selon le schéma suivant :

- identification de l'entité et/ou personne déclarante
- informations générales
- description et statut des opérations suspectes
- identification de la personne physique et/ou morale soupçonnée et relation avec le déclarant
- analyse (éléments suspects)

258 L'usage du modèle fixé est obligatoire. (art. 24 LBC). La méconnaissance de cette règle est même sanctionnée par des amendes (art. 33 et 38 in fine, LBC). Ainsi les membres de la CENTIF étaient d'avis qu'ils devaient rejeter des déclarations non-conformes.

259 Les déclarations de soupçon sont transmises à la CENTIF par tout moyen laissant trace écrite. Les déclarations faites téléphoniquement ou par tout moyen électronique doivent être confirmées par écrit dans un délai de quarante-huit (48) heures. Ces déclarations doivent indiquer le délai dans lequel l'opération suspecte doit être exécutée, ou les raisons pour lesquelles l'opération a déjà été exécutée (art. 25 LBC). La CENTIF accuse réception de toute déclaration de soupçon écrite.

260 Implicitement l'article 25 oblige les entités assujetties à déclarer à la CENTIF les opérations suspectes avant l'exécution de celles-ci. Toutefois, s'il est impossible de surseoir à leur exécution ou s'il est apparu, postérieurement à la réalisation de l'opération, que celle-ci portait sur des sommes d'argent et tous autres biens d'origine suspecte, la déclaration de soupçon reste obligatoire et doit indiquer les raisons du retard.

261 Le principe de la déclaration avant l'exécution de la transaction est important, puisque la CENTIF dispose du pouvoir d'opposition à l'exécution de l'opération suspecte pour une durée maximale de 48 heures (art. 26 Loi LBC). Cela permet à la CRF d'approfondir des recherches dans des cas compliqués et évite la disparition des capitaux avant qu'ils aient pu être saisis par les autorités judiciaires. Si au terme de ce délai le juge d'instruction n'est pas intervenu auprès du déclarant, celui-ci reprend sa liberté d'agir.

262 La décision d'opposition revient donc à «la CENTIF ». Les textes réglementaires ne précisent pas qui dans la CENTIF peut exercer ce pouvoir et comment la décision est prise (en commission ? à l'unanimité ?). Les membres de la CENTIF étaient d'avis qu'en pratique la décision reviendrait au président ou son délégué, membre de la Cellule.

263 Enfin, la déclaration de soupçon à la CENTIF reste obligatoire, même dans le cas d'une déclaration effectuée auprès d'une autorité en application d'un texte autre que la loi

LBC (art. 24 loi LBC, dernière alinéa). Ainsi, la Cellule reste au courant des affaires qui peuvent la concerner, tout en restant en mesure d'apporter des éléments pertinents à une enquête ou instruction.

Accès par la CRF aux informations en temps voulu (c.26.3)

264 Conformément à l'article 17 de la loi LBC, la CENTIF peut demander « la communication, par les assujettis ainsi que par toute personne physique ou morale, d'informations détenues par eux et susceptibles de permettre d'enrichir les déclarations de soupçons ». Elle a donc accès aux informations financières, administratives et policières, détenues par les autorités de contrôle et les officiers de police judiciaire, ainsi que par les assujetties et de toute personne physique ou morale, pour autant qu'elles soient nécessaires et pertinentes à l'accomplissement de sa mission et l'analyse des déclarations de soupçons. L'accès à ces informations se fait normalement ou par intermédiaire humain (les correspondants) ou par écrit à l'aide d'un formulaire élaboré par la Cellule.

265 La CENTIF dispose de correspondants au sein de certains services publics notamment la police, la gendarmerie, les services des finances et les services judiciaires (article 18 de la loi LBC). Ces correspondants jouent le rôle d'officiers de liaison et ils sont censés fournir tout renseignement pertinent suite à une demande de la CENTIF dans le contexte d'analyse des déclarations. De plus, rien ne les empêche de communiquer spontanément des informations qu'ils considèrent utiles à la CENTIF.

Obtention de renseignements complémentaires des entités déclarantes (c. 26.4)

266 Le pouvoir d'obtenir des renseignements « complémentaires » est prévu par l'article 17, comme indiqué ci-dessus, ainsi que par l'article 26, alinéa 1, de la loi LBC. Ce dernier article se réfère « à des demandes de renseignements complémentaires auprès du déclarant, ainsi que de toute autorité publique et/ou de contrôle ». Cette disposition semble assez superflue compte tenu de la portée très large de l'article 17 et pourrait même laisser croire que le pouvoir de la CENTIF de demander des informations complémentaires serait limité exclusivement au seul déclarant et pas aux autres assujettis.

Diffusion des renseignements financiers (c. 26.5)

267 La CENTIF transmet un rapport au parquet lorsque les opérations qui lui sont communiquées mettent en évidence des faits susceptibles de constituer l'infraction de blanchiment (art. 27 loi LBC). La procédure de décision au sein de la CENTIF est réglée par le règlement d'intérieur de la Cellule (en projet), prévoyant que le Procureur du Faso territorialement compétent sera saisi par le Président de la CENTIF, après décision par les membres de la Cellule réunis en Commission d'examen. En cas d'urgence le Président de la Cellule (ou un membre délégué désigné par le Président) peut prendre la décision sans l'intervention de la Commission d'examen.

268 La décision de transmission au Procureur est normalement prise par consensus, mais à défaut de cela une majorité simple suffit avec voix du Président prépondérante en cas de partage de voix. Le règlement en projet ne précisant pas un quorum minimal de présence dans la Commission, tous les membres doivent être réunis pour que la CENTIF prenne une décision valable (sauf en cas d'urgence).

269 Le Procureur du Faso est donc l'unique destinataire des rapports CENTIF. Le rapport est accompagné de toutes les pièces utiles, mais ne contient jamais la déclaration de soupçon elle-même. L'identité du déclarant ne peut pas figurer dans le rapport, qui fait foi jusqu'à preuve contraire. La CENTIF avise « en temps opportun » l'entité déclarante des conclusions de ses investigations.

Indépendance et autonomie opérationnelles (c. 26.6)

270 La loi confère à la CENTIF une indépendance et une autonomie opérationnelle pour être à l'abri d'influence ou d'ingérence indue. Placée sous la tutelle du ministre chargé des finances, la CENTIF est doté d'une autonomie financière et d'un pouvoir de décision autonome dans les matières relevant de sa compétence (art. 17). Cette indépendance est réaffirmée dans le décret portant attributions, composition et fonctionnement de la CENTIF en son article 2.

271 Dans ce contexte, il est remarquable que le président de la CENTIF soit désigné par le Ministre, tandis que les autres membres sont détachés. La raison de cette formulation divergente n'est pas claire, et elle pourrait signifier qu'il reste une relation de subordination hiérarchique entre le président de la Cellule et le Ministre. D'autre part, l'article 17 de la loi LBC ne semble laisser aucun doute à l'égard de l'autonomie fonctionnelle de la CENTIF. Cela étant, un doute persiste quant à la totale autonomie décisionnelle du Président de la Cellule.

272 La CENTIF n'ayant que démarrée très récemment, il est difficile d'évaluer si ce principe d'indépendance et autonomie opérationnelle est en risque ou non. Toutefois, l'absence d'un budget approuvé n'est pas de nature à assurer un fonctionnement indépendant de la Cellule.

Protection des informations détenues par la CRF (c. 26.7)

273 Le CENTIF opère sous le principe de confidentialité stricte qui protège les informations reçues ou recueillies par la CENTIF. La confidentialité n'est levée qu'en cas de transmission au procureur du Burkina Faso et dans le cadre d'échange d'informations avec les homologues étrangers qui sont tenus à des obligations analogues de secret professionnel.

274 L'obligation de confidentialité étant dûment établie à l'égard des membres de la Cellule et son personnel, des correspondants de la CENTIF (art. 19), ainsi que des entités et personnes assujetties (art. 38), il reste cependant une lacune quant aux autres personnes qui peuvent être impliquées dans le fonctionnement de la CENTIF. En effet, l'article 17 confie à la Cellule le pouvoir de demander, dans le cadre de sa mission, la communication d'informations non seulement détenues par les entités et personnes assujetties, mais aussi « par toute personne physique et morale ». Même si l'on peut accepter que les administrations de l'État soient tenues à la confidentialité en raison de leurs propres règles ou déontologie, il n'en va pas de même pour les autres personnes non réglementées.

275 Quant à la protection physique des informations, le dispositif de sécurité qui est prévu par la CENTIF (interdiction de visites privées, acquisition de broyeurs de papier,

gardiennage permanent des locaux par des forces de défense et de sécurité, protection des données informatiques, vidéosurveillance, badges d'accès) devra lui permettre d'assurer une protection efficace des informations en sa possession. Le dossier actuellement en traitement par la CENTIF est gardé dans un coffre-fort en attendant que la Cellule occupe des bureaux permanents.

Publication de rapports périodiques (c. 26.8)

276 La CENTIF doit élaborer des rapports trimestriels et un rapport annuel, soumis au Ministre de l'Économie et des Finances, qui analysent l'évolution des activités de lutte contre le blanchiment de capitaux au plan national et international, et doit procéder à l'évaluation des déclarations recueillies. Ces rapports sont transmis également au siège de la BCEAO qui en fait des synthèses aux fins d'informations du Conseil des Ministres de l'UEMOA.

Adhésion au Groupe Egmont (c. 26.9)

277 Aucune démarche n'a encore été entamée en vue d'une adhésion de la CENTIF du Burkina Faso au Groupe Egmont. De toute façon, dans la situation actuelle la CENTIF ne remplit pas encore toutes les conditions d'adhésion au Groupe Egmont, notamment celles concernant le financement du terrorisme et le statut opérationnel.

Prise en compte des principes du Groupe Egmont (c. 26.10)

278 Les dispositions de la loi LBC régissant la coopération internationale avec les homologues étrangers sont en ligne avec les principes du Groupe Egmont. La CENTIF n'a encore échangé aucune information avec une CRF d'un pays de l'UEMOA, ni d'un autre pays tiers. Toutefois la CENTIF a l'intention de tenir compte des principes du Groupe Egmont dans ses relations opérationnelles avec d'autres cellules de renseignements financiers chaque fois qu'elle procèdera à l'échange d'informations

Adéquation des ressources de la CRF (c. 30.1)

279 La CENTIF est composée de six 6 membres :

- le Président, qui est un haut fonctionnaire désigné par le Ministre chargé des finances parmi les cadres relevant de son autorité ;
- le magistrat spécialisé dans les questions financières, détaché par le Ministère chargé de la Justice ;
- 1e haut fonctionnaire de la Police Judiciaire, détaché par le Ministère chargé de la Sécurité ;
- 1e représentant de la BCEAO, assurant le secrétariat de la CENTIF ;
- 1e chargé d'enquêtes, Inspecteur des Services des Douanes, détaché par le Ministère chargé des Finances ;
- 1e chargé d'enquêtes, Officier de Police Judiciaire, détaché par le Ministère chargé de la Sécurité.

280 Les membres de la CENTIF exercent leurs fonctions, à titre permanent, pour une durée de 3 ans renouvelables une fois. Ils ont été nommés suivant décret N° 2008-420/PRES/PM/MEF du 10 juillet 2008.

281 Il est prévu que les membres de la CENTIF seront assistés dans leur mission par un personnel d'appui comprenant :

- 2 responsables administratives et financières (RAF) ;
- 1 informaticien ;
- 1 analyste financier ;
- 1secrétaire ;
- des gardiens civils.

282 Les ressources financières de la CENTIF proviennent d'une dotation de l'État, et peuvent être complétés par des apports de l'UEMOA et des partenaires au développement. Pour l'année 2008 la CENTIF a reçu une dotation de 78,0 millions de FCFA de la part de l'État pour couvrir les premiers coûts opérationnels. Pour l'année 2009 la CENTIF a demandé un budget de 363.000.000 F.CFA (environ 553.390 €), qui n'a pas encore été approuvé. Au jour de la mission, les frais de fonctionnement étaient couverts par les dépenses communes du budget de l'État, sans être individualisés.

283 La Cellule est installée temporairement dans un immeuble du Ministère de Finances, en attendant qu'elle dispose de locaux permanents.

Intégrité du personnel de la CRF (c. 30.2)

284 Les membres de la CENTIF sont nommés par le Président et prêtent serment avant d'entrer en fonction. Ils sont tenus au respect du secret professionnel et ne peuvent utiliser les informations dont ils ont pris connaissance en leur fonction à d'autres fins que celle prévues par la loi LBC. Les conditions de leur recrutement sont gouvernées par les statuts de leur administration respective. Les correspondants de la CENTIF auprès les divers services de l'État prêtent le même serment. La code de déontologie (en projet) se réfère aux dispositions du Code Pénal en cas de violation du secret professionnel et prévoit des sanctions administratives et professionnelles additionnelles (art. 17 et 18).

285 Quant au personnel d'appui, le règlement intérieur et le code de déontologie en cours de validation par le Ministre de l'Économie et des Finances, imposent les obligations du respect du secret de la confidentialité des informations recueillies au même titre que les membres et les correspondants. Il a été prévu que chacun des agents signe un engagement personnel à cet effet, engagement qui sera versé dans son dossier administratif. La violation de cet engagement emportera rupture de contrat de travail sans préjudice des sanctions prévues par le code pénal en la matière.

Formation adaptée du personnel de la CRF (c. 30.3)

286 Les membres de la CENTIF sont dans les premiers stades de leur formation spécifique en matière de blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Avant la mise en œuvre de la Cellule, ils ont entrepris quelques activités d'études :

- un voyage d'études de trois membres (le Président, le Magistrat et le Haut fonctionnaire de la Police Judiciaire) auprès de la CENTIF du Sénégal ;
- la participation du Président à un atelier de formation organisé par l'IMA à Tunis ;
- la participation de trois (3) membres (le Haut fonctionnaire de la police Judiciaire et les deux chargés d'enquêtes) à un atelier de formation organisé par le GIABA avec l'appui du Trésor américain à Abidjan en Côte d'Ivoire.

287 Par ailleurs, l'agent de la BCEAO a participé à divers ateliers de formation sur la LBC/FT organisés par le Projet BCEAO/BEAC de renforcement des capacités, de l'Ambassade des États Unis au Burkina et du GIABA en collaboration d'une part avec l'Ambassade de France au Sénégal et d'autre part avec l'ONUDC.

288 Pour l'année 2009 des demandes de prise en charge de l'organisation d'ateliers sur place et de voyages d'études ont été soumis au GIABA et à la Coopération française.

289 En outre, le plan d'actions 2009-2011 (en cours de finalisation) prévoit des activités de formation tant au profit des membres que du personnel d'appui. Ce plan d'action sera soumis à l'appréciation des partenaires et institutions internationales chargées de la LBC/FT en vue de solliciter leur contribution à sa mise en œuvre.

Statistiques (application de la R. 32)

290 Les membres de la CENTIF sont conscients de l'importance de tenir des statistiques précises, détaillées et fiables, et envisagent d'établir un système informatique pour les statistiques. Au moment de la visite une seule déclaration de soupçon avait été reçue, dont le traitement était toujours en cours.

2.5.2 Recommandations et commentaires

291 Selon loi LBC, la CENTIF est une unité administrative remplissant les fonctions de la CRF et est chargée principalement de recevoir et traiter les déclarations de soupçons. Celle-ci n'est toujours pas vraiment opérationnelle. Un seul dossier de soupçon lui a été communiqué depuis son installation.

292 Le cadre légal de base de la CENTIF est solide. Le formulaire de déclaration de soupçon (en projet), développé par la CENTIF est bien rédigé, complet et détaillé, et devrait guider les déclarants. L'organisation et l'administration de la CENTIF paraissent adaptées aux taches d'une CRF. Avec l'acquisition, au fur et à mesure, d'expérience et de connaissance spécifique dans la matière la qualité du fonctionnement de la Cellule doit s'améliorer.

293 Dans ce contexte, il est à remarquer que le point de vue de la CENTIF au sujet des déclarations non-conformes mérite d'être reconsidéré. Un simple rejet reflète une approche assez formaliste, qui pourrait s'avérer contre productive.

294 Il est d'une importance primordiale qu'une relation de confiance entre les assujetties et la CENTIF s'instaure. Sans cela toute efficacité du système préventif est sérieusement hypothéquée. Un des piliers de cette relation est la confidentialité qui protège les informations relatives aux déclarations de soupçon. Les déclarants doivent être convaincus que leurs renseignements n'aboutiront à une enquête ou une poursuite

pénale qu'en cas d'indices sérieux de blanchiment ou de financement du terrorisme. Les données restent par conséquent couvertes par le secret pendant toute la phase analytique, et la CENTIF doit veiller à cette confidentialité quand elle se renseigne auprès des tiers.

295 A part les relations avec les déclarants, la CENTIF doit aussi créer des synergies avec le ministère public et les autres autorités judiciaires. La présence d'une magistrate au sein de la Cellule est de nature à faciliter les relations avec la magistrature. Dans ce contexte il est important qu'on puisse arriver à un retour systématique d'information sur la suite donnée par les autorités judiciaires pour que la CENTIF puisse évaluer la qualité de ses rapports et, si nécessaire, améliorer ou corriger son travail d'analyse.

296 L'approche multidisciplinaire, qui se reflète dans la composition des membres de la CENTIF, est un peu déséquilibrée par la prépondérance du composant policier/ judiciaire au préjudice de l'élément financier. Il y a lieu de renforcer la capacité d'analyse financière du service en recrutant un analyste expert en matière économique, bancaire et/ou financières.

297 Eu égard à son manque d'expérience, la CENTIF va devoir faire face à des défis importants, surtout en termes de sensibilisation et formation, tout d'abord à son propre niveau. Il conviendra que ses membres acquièrent rapidement l'expertise attendue et qu'elle établisse son autorité auprès des personnes assujetties.

298 Le travail d'appui de la CENTIF est essentiel pour soutenir les autorités d'enquête et de poursuite dans leurs efforts contre la grande délinquance financière et de les aider à s'orienter plus sur l'aspect des produits criminels et leur récupération. La loi LBC date déjà de plus de deux ans et le décret instaurant la CENTIF d'un an et demi, et force est de constater que le progrès a été très lent jusqu'à présent. Il faut donc introduire plus de dynamisme dans le développement du système préventif et dans la formation approfondie et spécialiste des membres et du personnel de la Cellule en la matière.

299 Le budget de la CENTIF n'est pas connu pour l'exercice 2009. L'absence actuelle d'un budget et l'incertitude quant aux ressources financières à venir hypothèquent ses capacités opérationnelles. Il conviendra de clarifier cet aspect majeur afin que le traitement des DOS soit assuré dans les meilleures conditions et que dans l'esprit de la population, la CENTIF soit perçue comme un organe efficace. Les ressources humaines sont à présent suffisantes. En revanche, les équipements informatiques ne sont pas adaptés.

300 Enfin, faute d'une loi sur le FT, la CENTIF ne dispose d'aucun pouvoir en la matière.

2.5.3 Conformité avec les Recommandations 26 et 30

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.26	PC	Absence d'une CRF effectivement opérationnelle Les attributions de la CRF n'incluent pas la lutte contre le financement de terrorisme La protection de la confidentialité n'est pas complètement assurée avec les

		demandes de renseignements complémentaires

2.6. Les autorités chargées des enquêtes, les autorités de poursuite pénale et les autres autorités compétentes – le cadre de l'enquête et de la poursuite de l'infraction et celui de la confiscation et du gel (R.27, 28, 30 et 32).

2.6.1 Description et analyse:

Cadre juridique

Autorités judiciaires

301 Les affaires de blanchiment de capitaux relèvent de la juridiction des chambres correctionnelles des 23 Tribunaux de Grande Instance du Burkina Faso, où siègent aussi les juges d'instruction. En instance d'appel ces affaires sont traitées par le Cour d'Appel de Ouagadougou ou de Bobo-Dioulasso. La Cour de Cassation sert de dernier ressort pour les questions de droit.

302 A chaque degré de juridiction l'action publique est exercée par le Ministère Public, notamment le Procureur Général et ses avocats/substituts généraux près les Cours d'Appel et le Procureur du Faso, assisté de ses substituts au niveau des Tribunaux de Grande Instance. Le statut du corps de la magistrature est réglé par la loi organique n°036-2001/AN du 13 décembre 2001. En tout, ils sont en nombre de 356.

Police et Gendarmerie

303 La mission générale des services de police est le maintien de la paix publique et la sauvegarde des institutions nationales. Ainsi ils sont chargés de la prévention (Police administrative) et l'investigation de toute infraction, y compris le blanchiment et les activités liés au terrorisme (Police judiciaire).

304 La Police nationale avec un effectif d'environ 6000 personnes, comprend une Direction Générale, six (6) Directions Centrales, treize (13) Directions Régionales et quarante cinq (45) Directions Provinciales subdivisées en Commissariats Centraux (45), en Commissariats d'Arrondissements (9) et de Commissariat de Districts (132) et dix huit (18) Postes de Police Frontières. Cette structuration comporte des services chargés de la lutte contre les infractions économiques et financières (Divisions de la Police Économique et Financière et Brigades Économiques et Financières) et des Services chargés de la lutte contre le terrorisme (Divisions de la Surveillance du Territoire et les Services Régionaux de la Sûreté de l'État).

305 La Gendarmerie, avec un effectif de 5000 hommes environ, assume des tâches de police administrative (prévention), de police militaire et de police judiciaire. Elle comprend un État-major; trois (03) Régions de Gendarmerie qui se subdivisent en Groupements de Gendarmerie Départementale, Groupements de Gendarmerie Mobile ; des Compagnies et des Sections de Recherches, des Brigades. Les Sections de Recherches sont composées de cellules économiques et financières, et de bien d'autres. Les cellules économiques et financières sont chargées des enquêtes sur les délits économiques et financiers (exemples: le détournement de deniers publics, les

banqueroutes et le blanchiment). En outre, la Gendarmerie a une mission de défense opérationnelle du territoire.

306 Les infractions graves auxquelles ces autorités d'enquête doivent faire face et qui sont de nature d'engendrer des profits criminels importants, sont les trafics de drogues, les délits contre la propriété (vols, braquages …), des délits de confiance comme l'escroquerie, le détournement et les faux, et le trafic d'êtres humains (surtout d'enfants).

Les services de renseignement

307 Il y'a des services de renseignement établis tant dans la police nationale (surveillance du territoire) que dans la gendarmerie (centre de recherche et de traitement de l'information CRTI). Leur mission générale est de centraliser et d'exploiter les informations en tout domaine sur des activités pouvant porter atteinte à la sécurité publique. Ils jouent un rôle important de surveillance de personnes et groupes dans le contexte antiterroriste.

Désignation des autorités de poursuite pénale compétentes (c. 27.1)

308 Il n'y a pas de services de police spécialisés en matière de blanchiment et la loi anti-blanchiment est pratiquement inconnue des services opérationnels. Les enquêtes des affaires criminelles financières sont normalement confiées aux brigades économiques et financières de la police et les cellules économiques de la gendarmerie, qui n'ont encore aucune expérience dans le domaine du blanchiment. Les enquêtes se concentrent sur les infractions de base et non sur les aspects financiers qui en découlent, comme la recherche des avantages patrimoniaux.

309 Le système de déclaration de soupçon pourra inciter les enquêteurs a prêter plus d'attention à ces aspects financiers et à la recherche et découverte des produits criminels. Ce système représente une approche différente qui consiste à remonter jusqu'aux infractions sous-jacentes à partir de l'analyse des flux financiers qu'elles ont engendrés. Cela nécessite aussi un changement de perspectives visant à se concentrer sur la détection et la récupération des avoirs criminels, sans se contenter d'une approche centrée sur le délit de base. Une première déclaration d'une banque est par venue au parquet. Les difficultés évoquées par les enquêteurs policiers dans les enquêtes de blanchiment sont essentiellement l'insuffisance de moyens, le manque de temps pour traiter des affaires complexes et sophistiquées, et l'absence de formation spécifique Une véritable spécialisation permettrait aussi de mieux prendre en compte les difficultés de preuve des éléments constitutifs du délit, comme l'origine illicite et l'élément intentionnel.

310 Les mêmes problèmes se posent au niveau du parquet. Même si la Loi LBC est en vigueur depuis 28 novembre 2006, elle n'a jamais été appliquée. Plusieurs magistrats ont reconnu qu'au fond ils n'avaient pas eu l'occasion de mener une réflexion approfondie sur la loi et sur les conditions de sa mise en œuvre. La Chancellerie n'a même pas encore diffusé une circulaire en la matière ou organisé des séances de discussion et de formation spécifique[29]. Les magistrats sont néanmoins déjà conscients de quelques problèmes juridiques qui se posent avec l'application de la loi LBC. Tout

29 Toutefois 3 magistrats avaient suivi un séminaire à Lomé e.a. sur la charge de la preuve et la confiscation de biens.

d'abord, l'art. 35 prévoit un emprisonnement de 3 à 7 ans, ce qui crée une incertitude sur la nature criminelle ou correctionnelle de l'infraction.et par conséquent sur la procédure à suivre. Par ailleurs, il convient de considérer la difficulté de la preuve de l'infraction sous-jacente ou l'origine illicite des biens blanchis, surtout en cas de poursuite pour de faits de blanchiment autonome. Enfin, il ressort des entretiens que les magistrats sont susceptibles de prendre des positions divergentes sur l'article 27 de la loi LBC, qui ordonne au procureur de saisir « immédiatement » le juge d'instruction. Cet article permettrait donc de contourner les prérogatives fondamentales du ministère public. Aussi il s'est avéré que les magistrats ne voient pas clair dans le rôle et fonctionnement de la CENTIF, et craignent un conflit avec les prérogatives d'enquête de la police judiciaire.

311 L'art. 31 de la Loi LBC prévoit des pouvoirs spécifiques du juge d'instruction dans la recherche des preuves : surveillance de comptes bancaires, accès aux systèmes informatiques et se faire communiquer des documents bancaires et similaires. Cet article semble superflu, puisque ces actes relèvent des attributions communes du juge d'instruction de toute façon. De plus, la référence expresse dans cet article à la preuve de l'infraction d'origine et des infractions liées au blanchiment est malheureuse : elle risque de créer de la confusion quant à la charge de preuve dans le contexte d'une poursuite pour blanchiment autonome.

Possibilité de différer ou de ne pas procéder à certaines arrestations et saisies pour le bon déroulement de l'enquête (c. 27.2)

312 Il n'y a pas de dispositions formelles et expresses dans le CPP du Burkina Faso, ni dans la loi LBC, qui couvrent l'arrestation et la saisie différée. Néanmoins, en pratique les enquêteurs disposent de toute latitude pour décider du moment jugé opportun pour procéder à l'arrestation des personnes impliquées dans ces activités ou de rassembler des preuves. Cette décision dépend de l'urgence des mesures à prendre et des circonstances qui entourent les faits incriminés et la nécessité de sécuriser les biens blanchis ou à blanchir et d'empêcher aux auteurs de ces faits d'échapper à la justice tout court. En tout cas les principes qui gouvernent la procédure pénale n'impartissent aucun délai aux autorités compétentes pour procéder à l'arrestation d'une personne impliquée dans la commission d'un crime ou délit. Les enquêtes policières sont menées sous la direction et la responsabilité du Procureur du Faso et, le cas échéant, le juge d'instruction, donc toute décision dans ce sens là devrait normalement être prise en consultation avec ces magistrats

Élément complémentaire – Autorisation de techniques spéciales d'enquête (c. 27.3)

313 Ni la loi LBC, ni le CPP, ne prévoient l'utilisation de techniques spéciales dans les enquêtes de blanchiment. Par contre, la loi sur les drogues (Loi 23-94 du 19 mai 1994 portant code de la santé) contient des dispositions pertinentes, qui peuvent s'appliquer aux investigations de blanchiment connexe, notamment l'accès à des systèmes informatiques (art. 83), la surveillance et les écoutes téléphoniques (art.84), la surveillance de comptes bancaires (art. 85) et la production de documents bancaires, financiers et commerciaux, ordonnées par les autorités judiciaires.

314 La technique de livraison contrôlée n'étant pas prévue par cette loi, les autorités indiquent l'article 11 de la Convention NU de Vienne du 20 décembre 1988 comme texte formel de référence. De toute façon l'utilisation de cette technique par les services de

police se fait sous le contrôle des autorités judiciaires.

Élément complémentaire – Cadre d'utilisation des techniques spéciales d'enquête (c. 27.4)

315 Les techniques spéciales ci-dessus n'ont pas encore été mises en pratique dans des investigations de faits de blanchiment ou financement de terrorisme, sauf dans le contexte de drogues.

Élément complémentaire – Groupes spécialisés et coopération internationale opérationnelle (c.27.5)

316 De tels groupes n'existent pas encore dans le cadre de la LBC/FT.

Élément complémentaire – Revue des tendances du BC/FT par les autorités (c.27.6)

317 Les autorités n'ont pas encore procédé à une revue des tendances de BC/FT au Burkina Faso.

Pouvoir d'exiger et de chercher tous documents et informations (c. 28.1)

318 En principe, toute perquisition et saisie dépend d'une décision de l'autorité judiciaire compétente. Les articles 31 et 34 de la loi LBC prévoient même spécifiquement l'accès aux données bancaires et financières et la saisie des éléments de preuve par le juge d'instruction. La police ne peut se passer de cette procédure fondamentale que dans le cas de flagrant délit, mais alors seulement contre le suspect et dans son domicile, ou avec le consentement du suspect (Titre II, Chapitre I Code de Procédure Pénale). Toutefois, cette procédure n'a pas encore été appliquée dans le contexte de blanchiment ou financement de terrorisme.

Pouvoir d'obtenir et d'utiliser des témoignages (c. 28.2)

319 L'audition de témoins et l'utilisation de témoignages sont des éléments essentiels dans toute enquête et poursuites sur des faits de blanchiment et autres. Les autorités de poursuite, y compris la police, sont donc habilitées d'une façon routinière à obtenir et à utiliser des témoignages quand ils constatent les infractions et rassemblent les preuves (art. 14 & 21 CPP). De plus, une procédure spécifique en ce qui concerne comparution des témoins non détenus est prévue à l'art. 57 de la loi LBC dans le contexte d'entraide judiciaire.

Adéquation des ressources des autorités (c. 30.1)

320 Pour l'instant il y a 356 magistrats au Burkina Faso, nombre qui semble suffisant dans les circonstances actuelles. Les postes vacants sont promptement remplis et les magistrats rencontrés n'ont pas indiqué de problèmes concrets découlant d'un manque de ressources humaines.

321 L'organisation des services de police et gendarmerie parait adéquate et bien structurée. Cependant, selon les interlocuteurs, leurs ressources humaines (et financières) sont assez limitées face aux défis. Ainsi les effectifs de la police nationale et de la

gendarmerie nationale ne permettent pas aux services de couvrir encore la totalité du territoire.

Intégrité du personnel des autorités (c. 30.2)

322 Les magistrats Burkinabé doivent remplir les conditions générales d'accès à la fonction publique Burkinabé, être au moins titulaires d'une maîtrise en droit ou d'un diplôme équivalent. Ils doivent avoir obtenu le diplôme de fin de stage à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ou de celui d'un centre de formation reconnu équivalent. Ils font l'objet d'une enquête de moralité et prêtent serment au moment du stage et avant de prendre fonction de garder le secret professionnel et de se conduire en tout en digne et loyal magistrat (CH. II de la Loi organique). Ils sont assujettis à des règles strictes de déontologie et de discipline (CH. IX de la Loi organique).

323 Le policier et le gendarme doivent passer un concours avant d'être admis aux instituts de formation. Ils ne doivent pas avoir un antécédent judiciaire, subissent un examen de moralité et suivent des cours de déontologie pendant leurs instructions. II est à noter que la Police Nationale dispose d'un Code de bonne conduite en cours de relecture pour le renforcement de certaines de ses dispositions (Conf. arrêté n°2004-077/SECU/CAB du 27/9/2004).

Formation adaptée du personnel des autorités (c. 30.3)

324 Les magistrats sont, en règle générale, formés à l'École nationale de la magistrature, et doivent accomplir un stage de 12 mois.

325 Les fonctionnaires de Police reçoivent une formation de deux (2) ans pour les grades des Assistants et des Officiers de Police et de trois (3) ans pour les Commissaires.

326 Les sous-officiers de la gendarmerie reçoivent une formation de base de 2 ans avant d'acquérir la qualité d'agent de police judiciaire. Après une dizaine d'années sur le terrain, ils acquièrent la qualité d'Officier de Police Judiciaire (OPJ), par voie de concours. Tous les Commandants de brigade ont la qualité d'Officier de Police Judiciaire. Les Officiers de Gendarmerie sont formés dans des écoles militaires d'Officiers au Burkina Faso, en Europe ou dans la sous région ; ils effectuent ensuite une spécialisation dite «Application Gendarmerie ». Ils ont la qualité d'Officier de Police judiciaire.

327 Une formation structurelle et spécialisée sur la criminalité financière, le financement du terrorisme et le blanchiment n'est pas encore intégrée dans ce programme de formation, avec la seule exception de séminaires occasionnels organisés au niveau supranational avec participation réduite de quelques délégués Burkinabé

Élément complémentaire – Programmes spéciaux de formation pour les magistrats (c. 30.4)

Statistiques (application de la R. 32)

Statistiques sur le nombre d'enquêtes et de saisies (source : Ministère de Justice et Gendarmerie)

328 Les statistiques suivantes portent sur le nombre et la nature des enquêtes menées par la gendarmerie, et sur les criminalités qui ont fait l'objet d'enquêtes en général :

SOMMAIRE	Nombre en 2006	Nombre en 2007	Nombre en 2008
Faux monnayage	113	126	127
Trafic d'arme	149	24	33
Fraude en matière	10	2	12
Trafic de stupéfiants	38	82	160
Faux en écriture	111	126	143
Usurpation de	22	30	36
Association de	41	116	46
Corruption	2	5	7
Arrestation et	60	75	62
Enlèvement de	357	567	576
Vols	14 990	14 943	16 708
Escroqueries	1 699	1 172	1 554
Recels de choses	907	813	981
Filouteries	72	89	92
Complicités de vol	35	212	187
Violation à domicile	319	274	1481
Abus de confiance	5 123	5 953	5 639

Source : Direction Générale de la Police Nationale (DGPN)

		Année 2006	Année 2007	Année 2008	Observations
1.	Nombre d'enquêtes criminelles en général	16.432	13.020	14.569	II s'agit de crime au sens large donc y compris les délits
2.	Nombre d'enquêtes sur les formes de criminalité de nature à engendrer des avoirs criminels	10.502	7.718	8.779	II s'agit des crimes et délits contre les biens prévus aux articles 449 à 536 du Code Pénal Burkinabè : vol, vols avec violence, Attaques à Mains Armées, escroquerie, abus de confiance etc.
3.	Nombre de poursuites pénales et de	7.092	5.898	7.406	II s'agit des affaires résolues avec un procès-verbal dressé.

	convictions				
4.	Nombre des saisies effectuées	12	13	16	II s'agit de saisies effectuées entre les mains de délinquants
5.	Montant des saisies	2.561.637 FCFA	2.761.637 FCFA	2.691.638 FCFA	

Sources: Rapports d'activités de la Gendarmerie Nationale années 2006, 2007, 2008.

329 Le caractère incomplet et le manque de détail des statistiques fournies rendent difficile une appréciation fondée sur l'efficacité de la lutte contre la criminalité. De plus, sauf sur les saisies effectuées par la gendarmerie et les douanes, les données statistiques sur les sommes d'argent ou sur d'autres valeurs saisies et/ou confisquées sont très fragmentaires et vagues. Apparemment de telles saisies sont très rares en raison d'un manque de focalisation des enquêtes sur les aspects financiers.

2.6.2. Recommandations et commentaires

330 Si les services de police et de la gendarmerie semblent formés d'une façon adéquate en matière de délits de droit commun, le phénomène de blanchiment de capitaux est encore mal appréhendé par les magistrats et les enquêteurs. Le manque apparent de toute saisie de produits criminels démontre que la récupération de tels avoirs ne fait pas vraiment partie des objectifs des enquêtes. Il est donc important que les enquêteurs prêtent plus d'attention sur les aspects financiers des délits et qu'ils acquièrent ainsi plus d'expertise dans ce domaine.

331 La Chancellerie devrait élaborer dans les plus brefs délais une circulaire attirant l'attention sur la mise en œuvre du système préventif et répressif anti-blanchement et les mesures à prendre. Au niveau du parquet, il conviendrait d'examiner la possibilité de créer des sections spécialisées en matière de délinquance financière, de crime organisé et de terrorisme.

332 Les autorités judiciaires doivent développer leurs relation avec la CENTIF afin d'optimiser le système basé sur les déclarations de soupçon. En cas de doutes persistants sur des questions ou interprétations juridiques, elles doivent s'efforcer de créer de la jurisprudence et, si nécessaire, solliciter le législateur d'intervenir.

333 Les incertitudes pesant sur l'interprétation de l'art. 27 quant aux pouvoirs du Procureur du Burkina Faso devraient être levées En effet, l'idée sous-jacente en est d'éviter toute intervention, voire pression, politique dans des affaires délicates. Toutefois on peut se demander si cette disposition ne risque pas d'avoir des effets contre-productifs. Non seulement elle contrevient au principe de l'opportunité des poursuites, mais elle pourrait, au moins en théorie, créer un encombrement des juridictions.

2.6.3 Conformité avec les Recommandations 27, 28 et 30

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R27	PC	Manque d'efficacité en matière de détection et investigation des avantages patrimoniaux Les investigations et poursuites ne sont pas assez focalisées sur l'aspect financier et la récupération des avoirs criminels Absence de spécialisation en la matière de blanchiment et de financement du terrorisme, tant au niveau du parquet qu'au niveau policier Attitude passive et manque d'initiatives d'acquérir de l'expertise sur le terrain
R28	PC	L'absence d'incrimination du FT réduit la portée des pouvoirs des autorités en matière d'accès aux informations pertinentes.

2.7 Déclarations ou communications transfrontières (RS IX)

2.7.1 Description et analyse

334 La mission principale des Douanes au Burkina Faso est de veiller à ce que les impôts douaniers sur le trafic transfrontalier de biens et marchandises soient dûment perçus. Ces recettes représentent 37% des revenus de l'État. Ils sont aussi chargés de la protection des industries nationales. Les criminalités les plus souvent rencontrées dans leur domaine sont la contrebande, les contrefaçons, la fraude (surtout sur les quantités), les fausses déclarations, et le trafic de drogues, d'armes et d'objets d'art.

335 Outre le système classique de déclaration des marchandises importées et exportées, le Burkina Faso doit aussi appliquer la Réglementation cambiaire de L'UEMOA. Pays membre de l'UEMOA partageant la même monnaie (le franc CFA) avec sept autres États, la réglementation appliquée en la matière au Burkina Faso est communautaire et est basée sur le Règlement n° 09CM/UEMOA du 20 décembre 1998 relatif aux relations financières extérieures des États membres de l'UEMOA. Ce règlement n'a pas fait l'objet d'une loi de transposition, puisqu'il est censé être directement applicable au Burkina Faso. Le contentieux relatif aux infractions suite aux contrôles des changes au Burkina Faso dépend d'une réglementation nationale, notamment la Loi N° 16/92/ADP relatifs au contentieux des infractions au contrôle de changes du 23 décembre 1992.

336 Conformément au chapitre 4 du Règlement 09CM/UEMOA (articles 22 à 35), les voyageurs résidents se rendant à l'étranger (c'est-à-dire les pays non membres de l'UEMOA) ne peuvent emporter sur eux en devises sous forme de billets de banque que la contre-valeur de plus de 2.000.000 FCFA (soit environ 3.054 €). Le transport manuel de franc CFA au sein de l'Union, l'importation de billets CFA ou de moyens de paiements libellés en devises par les voyageurs résidents est libre. Les voyageurs non résidents sont tenus de déclarer, par écrit, à l'entrée et à la sortie du territoire national,

tous les moyens de paiement dont ils sont porteurs, lorsque leur montant dépasse la contre-valeur de 1.000.000 FCFA (soit ± 1527 €).

Système de contrôle des transports physiques d'espèces transfrontières (c. IX.1)

337 Le Burkina Faso n'a pas mis en place un système spécifique de déclaration ou de communication d'information dans le contexte anti-blanchiment/financement de terrorisme. Le système évoqué ci-dessus ne peut être considéré comme allant, même partiellement, dans le sens des critères internationaux LBC/LFT.

338 La Réglementation cambiaire veut surtout protéger la monnaie communautaire des pays de l'UEMOA, ce qui se traduit en des seuils assez bas (resp. 1.000.000 et 2.000.000 FCFA). Aussi faut-il dire qu'on peut se poser des questions sur l'implémentation concrète des mesures de contrôle : selon les informations reçues des Douanes à ce jour il n'y a eu aucune déclaration, et naturellement encore moins de saisie. En outre, on a l'impression que la communication aux voyageurs des obligations de déclaration est déficiente : ce devoir n'est pas mentionné dans les formulaires à remplir par les voyageurs à l'entrée du pays, ni l'attention attirée par des affiches aux postes de frontière.

Communication d'informations sur l'origine et l'usage des espèces (c. IX.2)

339 En termes généraux les agents de douane ont droit de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, des domiciles et un droit particulier de communication pour les officiers des douanes en ce qui concerne les papiers et documents de toute nature. En principe ils ont le droit d'interroger les personnes concernées et de mener l'enquête dans les cas d'infractions douanières (Titre X, Chapitre II du Code des Douanes**).** Mais comme indiquée ci-dessus, cela se n'applique pas dans le contexte LBC/LFT

Rétention des espèces (c. IX. 3)

340 Le blocage et immobilisation de biens ne sont possible qu'en cas de constatation d'infraction douanière flagrante, pas dans un contexte LBC/LFT. Alors tous les objets passibles de confiscation peuvent être saisis et retenus préventivement à la sûreté de pénalités (Art. 171.2 Code des Douanes). Les moyens de transport et les marchandises litigieuses non passibles de confiscation peuvent, pour sûreté des pénalités encourues, être retenus jusqu'à ce qu'il soit fourni caution ou versé consignation du montant desdites pénalités (Art 228 Code des douanes). Chaque fois que les agents des Douanes constatent des faits qui ne ressortent pas de leur compétence, ils passent l'affaire aussitôt à la police ou gendarmerie, qui procède à l'immobilisation ou saisie des biens ou autres valeurs liés à l'infraction, si cela s'impose.

Cas de rétention de renseignements (c. IX.4)

341 Les renseignements sur les constatations douanières et les autres informations sur l'identité des personnes concernées sont enregistrés, mais ne sont pas conservés ni utilisés en support d'une action judiciaire contre le blanchiment ou le financement du terrorisme.

Statistiques des constations douanières sur les espèces monétaires (Règlement UEMOA)

Année	Nombre d'affaires	Montant total (en millions de FCFA)
2005	0	0
2006	37	482,7
2007	93	1.240,6
Totaux	130	1.723,3

Communication d'informations à la CRF (c. IX.5):

342 Il n'y a pas de dispositions formelles obligeant les Douanes de notifier à la CENTIF les incidents suspects en matière de transport transfrontalière. Toutefois, il y a un correspondant de la CENTIF à la Douane conformément l'art. 18 Loi LBC. Rien n'empêche ce correspondant d'informer la CENTIF des constatations qui pourraient être pertinents pour supporter le travail analytique de la CRF. Tel renseignement n'a cependant pas le statut d'une dénonciation.

Coopération nationale entre les services des douanes, de l'immigration et les autres autorités compétentes (c. IX. 6)

343 Actuellement, au plan national il n'existe pas de coordination formelle et structurée entre les autorités concernées. L'interaction entre la douane et les autres services opérationnels, comme la police des frontières, s'effectue sur le terrain selon les nécessités et la nature de l'affaire. Apparemment cette coopération se fait de façon routinière et ne donne pas de problème de coordination.

Coopération internationale entre autorités compétentes (c. IX.7)

344 La coopération internationale entre les administrations de Douanes se fait tout d'abord sur base des accords d'assistance administrative mutuelle. De tels accords ont été conclus avec le Mali, le Niger, le Togo, le Ghana, le Bénin, la Côte d'Ivoire, la France et la Belgique. De plus les douanes des pays membres de l'UEMOA et de la CEDEAO, dont le Burkina Faso, coopèrent dans le domaine de suivi de la réglementation communautaire. En dehors de ça, il n'y a pas de système de coopération transfrontalière sur base de réciprocité. Il n'y a pas encore eu d'échange d'informations dans le cadre de la réglementation cambiaire UEMOA. Le système LBC/CFT de déclaration/communication des espèces n'étant pas introduit au Burkina Faso, il manque une base légale et la pratique pour donner une assistance internationale.

Sanction des fausses déclarations/communications (application de c.17.1-17.4, c. IX. 8)

345 Les sanctions applicables en cas de fausses déclarations ou communications se portent exclusivement sur les infractions douanières et cambiaires proprement dites. Il n'y a pas de sanctions spécifiques dans le contexte LBC/CFT, sauf si les faits peuvent se traduire par des infractions prévues par la Loi LBC.

Sanction du transport physique transfrontalier d'espèces en rapport avec une opération de FT ou de BC (application de c.17.1-17.4, c. IX.9)

346 Les actes de transport transfrontaliers d'espèces qui sont liés au blanchiment de capitaux peuvent être punis conformément aux articles 37 à 38 de la Loi LBC, en tant qu'actes de commission ou participation à ces délits. Cependant les agents de douanes eux-mêmes n'ont pas de base légale spécifique pour intervenir. En pratique ils laissent les constatations et l'enquête aux services de police ou gendarmerie.

Confiscation d'espèces liées au BC/FT (application de c.3.1-3.6, c. IX.10-11)

347 Les agents de douane n'étant pas compétents de saisir des biens que dans le cas d'infraction douanier, ils doivent, le cas échéant, passer l'affaire à la police et les autorités judiciaires pour prendre les mesures conservatoires appropriées.

Notification de la découverte d'un transport transfrontalier inhabituel de pierres ou métaux précieux (c. IX. 12)

348 Rien n'est expressément prévu dans ce cas précis, mais cette forme d'échange d'informations peut s'inscrire dans le cadre de la coopération internationale précitée entre les services de douane et, selon les interlocuteurs, se fait régulièrement.

Mesures de protection des données recueillies (c. IX.13)

349 En principe, les fichiers douaniers sont confidentiels et seules les personnes autorisées peuvent y accéder, comme les douaniers et les forces de police. Leur utilisation est aussi réglementée. Toutefois il n'y a pas de rapports d'opérations frontalières au sens de la RS IX dans les bases de données douanières Burkinabé.

2.7.2 Recommandations et commentaires

350 Les douanes n'ont pas d'attributions dans le domaine spécifique de l'anti-blanchiment et du financement du terrorisme. En présence de transports d'argent ou de marchandises illicites liées à ces infractions, les services compétents se borneraient à transmettre le dossier aux services de police, plutôt que de diligenter leur propre enquête.

351 Certains mécanismes existants peuvent servir à la détection des mouvements d'espèces qui transitent aux frontières de l'UEMOA. La réglementation des changes prévoit déjà un système de déclaration permettant aux douanes de s'informer sur l'argent liquide en possession des voyageurs entrant et sortant du territoire de l'UEMOA[30]. Pour autant, le régime de déclaration prévu par la réglementation n'a pas été mis en œuvre par les autorités**.**

352 Il est donc nécessaire d'accélérer l'établissement d'un contrôle douanier effectif des mouvements d'espèces transfrontaliers et d'organiser une formation spécifique et adéquate en la matière.

[30] . Cette règlementation ne s'applique pas aux frontières internes de l'UEMOA

2.7.3 Conformité avec la Recommandation spéciale IX

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
RS.IX	NC	absence d'un système de déclarations ou de communications relatif au transport transfrontaliers d'espèces dans le cadre LBC/FT

3. MESURES PREVENTIVES– INSTITUTIONS FINANCIERES

DEVOIR DE VIGILANCE RELATIF A LA CLIENTELE ET DE CONSERVATION DES DOCUMENTS

3.1 Risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (Voir section 1.2. du rapport).

3.2 Devoir de vigilance relatif à la clientèle, y compris les mesures d'identification renforcées ou réduites (R.5 à R 8)

3.2.1 Description et Analyse

Cadre juridique

- Loi nº 026-2006/AN du 28 novembre 2006 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux (LBC) et transposant la loi uniforme LBC ainsi que la Directive nº 07-02/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les États membres de l'UEMOA.
- Instruction nº 01/2007/RB de la BCEAO du 2 Juillet 2007 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux au sein des organismes financiers (texte d'application de la loi nº 026-2006 précitée) ;
- Instruction nº01/2006/SP de la BCEAO du 31 juillet 2006 relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique prise en application du règlement n° 15/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'UEMOA ;
- Directive nº 04/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 relative à la lutte contre le financement du terrorisme (non transposée à la date de la mission et n'ayant donc pas force obligatoire au Burkina Faso).
- La Directive n° 04/2007/CM/UEMOA relative à la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA a, en outre, été adoptée le 4 juillet 2007. Elle couvre les mêmes institutions financières que la loi nº 026-2006, ainsi que les sociétés de transferts de fonds[31]. La directive n° 04/2007 n'a pas encore été transposée au Burkina Faso et ses dispositions n'y ont donc pas force obligatoire.

[31] Son article 13 prévoit que les États membres s'engagent à prendre des mesures afin de s'assurer que les personnes physiques et morales qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs obtiennent une autorisation d'exercer et qu'elles soient assujetties au dispositif de lutte contre la criminalité organisée en vigueur dans les États membres de l'UEMOA, notamment les obligations générales et spécifiques qui s'appliquent aux organismes financiers en matière de prévention et de détection des opérations liées au BC et au FT.

Institutions financières auxquels les textes LBC /CFT s'appliquent explicitement (hors monnaie électronique)

	loi nº026-2006 relative à la LBC	Instruction nº 01/07/RB de la BCEAO relative à la LBC	Directive nº 04/2007 relative à la CFT (non transposée)
- Banques et établissements financiers (OF[32])	X	X	X
- Services financiers des Postes (OF)	X	X	X
- Caisse des dépôts et consignation (ou organismes qui en tiennent lieu) (OF)	X	X	X
- Institutions de micro finance[33] (OF)	X	X	X
- Agréés de change manuel (OF)	X	X	X
- Sociétés d'assurance et de réassurance (OF)	X		X
- Courtiers d'assurance et de réassurance (OF)	X		X
- Bourse régionale des valeurs mobilières (OF)	X		X
- Dépositaire central titres et Banque de règlement titres (OF)	X		X
- Sociétés de gestion et d'intermédiation (OF)	X		X
- Sociétés de gestion de patrimoine (OF)	X		X
- Organismes de placements collectifs en valeurs mobilières, OPCVM (OF)	X		X
- Entreprises d'investissement à capital fixe (OF)	X		X
- BCEAO	X		x
- Trésor public	X		X
- Services de transmission de fonds ou de valeurs			X

32 Organismes financiers tels que définis à l'article 1er de la loi nº 026-2006.

33 Institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit ainsi que les structures ou organisations non constituées sous forme mutualistes ou coopérative et ayant pour objet la collecte de l'épargne et/ou l'octroi de crédit.

Textes relatifs à la LBC applicables aux établissements actifs dans le domaine de la monnaie électronique

	loi nº … relative à la LBC	Instruction nº 01/07/RB de la BCEAO relative à la LBC	Instruction nº01/2006/SP de la BCEAO relative à la monnaie électronique	Directive nº 04/2007 relative à la CFT (non transposée)
- Banques	X	x		x
- Services des chèques postaux	X	x		x
- Systèmes financiers décentralisés	X	x		x
- Trésor public[34]	X	x	x	x
- Établissement de monnaie électronique			x	
- Autres établissements distributeurs de monnaie électronique				

Recommandation 5

Interdiction des comptes anonymes (c. 5.1)

353 Les comptes anonymes ne sont pas explicitement interdits au Burkina Faso. En effet, il n'existe dans le système juridique national aucune disposition interdisant spécifiquement aux institutions financières de tenir des comptes anonymes ou sous des noms fictifs. En ce qui concerne plus spécifiquement la lutte contre le blanchiment, la loi LBC nº 026-2006 n'interdit pas non plus spécifiquement les comptes anonymes ou sous des noms fictifs[35].

34 seules certaines des obligations de chacun des textes mentionnés sont applicables au Trésor public.

35 Dans leur réponses en date du 24 aout 2009, les autorités ont fait le commentaire suivant : « Bien que n'étant pas explicitement interdit par les textes, l'ouverture des comptes anonymes ou comptes sous des noms fictifs n'est pas une pratique courante dans l'espace UMOA. En effet, la production d'une pièce d'identité en cours de validité est obligatoire pour l'ouverture des comptes dans les livres des banques de la place. En outre, les références complètes des titulaires de compte sont indispensables pour renseigner le fichier des comptes bancaires (FICOB) ».

354 Faute de dispositions spécifiques relatives aux comptes numérotés, ces derniers ne sont donc pas explicitement prohibés au Burkina Faso. Des entretiens avec un échantillon de banques de la place, il ressort que celles-ci, en pratique, ne détenaient pas de comptes anonymes, numérotés ou sous des noms fictifs.

Cadre d'application du devoir de vigilance (c. 5.2)

355 La loi 026-2006 impose aux organismes financiers une série d'obligations de vigilance. C'est ainsi que dans son art. 7, tous les organismes financiers doivent faire preuve de vigilance chaque fois qu'ils entrent en relation avec un client pour l'ouverture d'un compte, la prise en garde de titres, valeurs ou bons, l'attribution d'un coffre ou encore pour l'établissement avec eux de toutes relations d'affaires.

356 La même obligation s'applique dans le cas de transactions occasionnelles. L'art. 8, al.1 de la loi LBC dispose en effet que les mesures de vigilance sont exigées pour toute opération portant sur une somme en espèces égale ou supérieure à 5 millions de FCFA (approx. US$ 12,000) ou dont la contrevaleur en franc CFA équivaut ou excède ce montant. Il en est de même en cas de répétition d'opérations distinctes pour un montant individuel inferieur au seuil de 5 millions de FCFA ou lorsque la provenance licite des capitaux n'est pas certaine.

357 Enfin, la vigilance des organismes financiers est requise pour les opérations financières à distance. L'annexe à la loi 026-2006 stipule à ce propos que des mesures particulières doivent être appliquées s'agissant de clients personnes physiques souhaitant réaliser des opérations financières à distance. Il s'agira par exemple de refuser l'opération s'il y a des raisons de penser que le client cherche à éviter le contact direct afin de dissimuler sa véritable identité, ou s'il ya des soupçons de blanchiment. La même annexe dispose que les procédures de contrôle interne de l'organisme financier doivent tenir spécialement compte des opérations à distance.

358 Notons aussi que l'instruction de la BCEAO précise, pour les seuls organismes financiers qu'elle vise, que les « procédures de connaissance de la clientèle » doivent s'appliquer aux clients existants, « notamment ceux sur lesquels pèsent des doutes quant à la fiabilité des informations précédemment collectées » (art. 4 al. 4).

Mesures d'identification et sources de vérification (c. 5.3)

359 La loi 026-2006 précise les conditions dans lesquelles les organismes financiers procèdent à la vérification de l'identité des clients. L'article 7 prévoit ainsi que la vérification de l'identité d'une personne physique est opérée par la présentation d'une carte d'identité nationale ou de tout document officiel original en tenant lieu, en cours de validité. S'agissant de la photographie que doit comporter obligatoirement toute pièce d'identité conformément à la loi uniforme de l'UEMOA (art.7) et à la directive LBC (art. 7), la loi burkinabè contient une erreur sans doute commise au moment de la rédaction de son texte de transposition. L'art. 7 parle de « photocopie » au lieu de « photographie » : c'est ainsi que l'on peut lire « la vérification de l'identité d'une personne physique est opérée par la présentation d'une carte nationale d'identité (…) en cours de validité et comportant une photocopie dont il est pris une copie ».

360 Notons par ailleurs que l'obligation générale d'identification à partir de sources fiables et indépendantes telle que recommandée par le GAFI n'est pas explicitement mentionnée par la loi nº 026-2006 pour les personnes physiques et morales. Notons toutefois que l'instruction de la BCEAO 01/2007/RB contient des dispositions relatives à l'obligation d'identification susvisée.

361 La loi LBC prescrit aussi aux organismes financiers de vérifier l'adresse professionnelle et domiciliaire du client personne physique, au moyen de tout document de nature à en rapporter la preuve. S'il s'agit d'une personne physique commerçante, cette dernière est tenue de fournir, en outre, toute pièce attestant de son immatriculation au registre du commerce et du crédit mobilier.

362 Pour ce qui concerne les personnes morales, la loi LBC (art. 7 al. 2) prescrit que l'identification d'une personne morale doit s'effectuer par « la production, d'une part, de l'original, l'expédition ou la copie certifiée conforme, de tout acte ou extrait du Registre du Commerce et du Crédit Mobilier, attestant notamment de sa forme juridique, de son siège social et, d'autre part, des pouvoirs des personnes agissant en son nom ». Le même article parle aussi, en sus des personnes morales, de « succursales » sans que l'on sache bien à quoi précisément la loi fait ici référence[36].

363 Il n'existe pas, dans la loi LBC d'obligation de vérification à partir de données fiables et indépendantes de l'identité des structures juridiques au sens du GAFI[37]. Cette situation peut présenter un risque pour certaines structures qui par nature favorisent l'anonymat des ayants droits économiques telles que les Fiducies. La loi 2006 y fait référence en sont art. 5 s'agissant des services fournis par les avocats pour la constitution, la gestion ou la direction de fiducies. Ce problème reste toutefois théorique car selon les entretiens avec le ministère de la justice, les structures de type fiducie n'existeraient pas au Burkina.

Vérifications relatives aux personnes morales ou structures juridiques (c. 5.4)

364 En ce qui concerne les personnes morales, l'article 7 de la loi LBC prévoit que l'identification d'une personne morale se fait au-delà de la preuve de son immatriculation, par la production des pouvoirs des personnes agissant en son nom. (art. 7 al. 3). Les organismes financiers sont par ailleurs tenus de vérifier l'identité des personnes physiques agissant au nom de la personne morale, dans les conditions prévues à l'article 7 al. 2 (cf. supra c. 5.3). L'article 7 prévoit, en outre, que les organismes financiers disposent de documents attestant de la forme juridique et du siège social de la personne morale (art. 7 al. 3).

365 L'art. 7 al. 4 indique par ailleurs que les organismes financiers s'assurent, dans les mêmes conditions que celles fixées à l'art. 2, de l'identité et de l'adresse véritable des

36 L'obligation de vigilance appliquée aux succursales, catégorie distincte de celle des personnes morales, est également prévue dans les textes communautaires. Il ne s'agit donc pas d'une situation particulière au Burkina Faso

37 La méthodologie d 'évaluation de la conformité aux recommandations du GAFI précise que "le terme structure juridique vise les fiducies expresses et les autres structures similaires. À titre d'exemples de structures similaires (aux fins de la LCB/FT), on peut citer le trust, le Treuhand ou le fideicomiso.'

responsables, employés et mandataires, agissant pour le compte d'autrui. Ces derniers doivent à leur tour produire les pièces attestant, d'une part de la délégation du pouvoir ou du mandat qui leur a été accordé, et d'autre part, de l'identité et de l'adresse de l'ayant droit économique.

Mesures d'identification et de vérification relatives au bénéficiaire effectif (c. 5.5)

366 L'article 9 de la loi nº 026-2006 prévoit que: « au cas où le client n'agirait pas pour son propre compte, l'organisme financier se renseigne par tous moyens sur l'identité de la personne pour le compte de laquelle il agit » (art. 9 al. 1).

367 Le même article dispose qu'après vérification, si le doute persiste sur l'identité de l'ayant droit, l'organisme financier procède à la déclaration de soupçon auprès de la CENTIF. Il est aussi indiqué qu'aucun client ne peut invoquer le secret professionnel pour refuser de communiquer l'identité de l'ayant droit économique.

368 L'art. 9 prévoit également en son dernier alinéa que les organismes financiers n'ont pas à se renseigner sur l'identité de la personne pour le compte de laquelle leur client agit, lorsque ce dernier est un organisme financier soumis à la loi nº 026-2006.

369 Cela étant, la loi LBC comporte certaines lacunes. Il n'y a pas d'obligation explicite pour les institutions financières de prendre des mesures raisonnables pour comprendre la propriété et la structure de contrôle du client, ou pour identifier la ou les personnes physiques qui in fine possède ou contrôle le client (y compris identifier les personnes qui exercent en dernier ressort un contrôle effectif sur une personne morale ou une structure juridique). De même n'y a-t-il pas d'obligation pour vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs à l'aide d'informations ou données pertinentes obtenues auprès d'une source fiable de sorte que l'institution financière ait une connaissance satisfaisante de l'identité du bénéficiaire effectif.

Informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires (c. 5.6)

370 La loi burkinabè ne contient aucune disposition obligeant les institutions financières à obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires.

Vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires (c. 5.7)

371 Il n'existe pas au Burkina Faso d'obligation pour les institutions financières (i) d'exercer une vigilance constante à l'égard de leurs relations d'affaires, (ii) de réaliser un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de leurs relations d'affaires, afin de s'assurer que ces transactions sont cohérentes avec la connaissance que les institutions ont de leurs clients, de leurs activités commerciales, de leurs profils de risque et, le cas échéant, de l'origine de leurs fonds, ni (iii) de s'assurer de la mise à jour et de la pertinence des documents, données ou informations collectées lors de l'accomplissement du devoir de vigilance relatif à la clientèle, au moyen d'examens des documents existants, notamment pour les catégories de clients ou de relations d'affaires présentant un risque plus élevé.

372 Seules certains aspects ayant trait à l'exercice de la vigilance sont indirectement abordés par la réglementation LBC, ce qui ne correspond pas aux recommandations du GAFI. Il s'agit notamment (i) des obligations de traitement des transactions suspectes (art. 13) qui ne peuvent en pratique être remplies que si une certaine vigilance est exercée,(ii) la centralisation des informations sur l'identité des clients, donneurs d'ordre, mandataires et ayants droits économiques, et (iii) des dispositions de l'article 7 de l'instruction n° 01/2007/RB de la BCEAO qui requièrent que les organismes financiers auxquels elle s'applique prévoient un dispositif d'analyse des transactions et du profil des clients permettant de retracer et de suivre tout particulièrement les « mouvements et opérations financiers atypiques ».

373 Par ailleurs, la directive nº 04-2007 prévoit que les États membres imposent aux organismes financiers « le suivi continu de leurs clients au cours de toute relation d'affaires, dont le niveau est fonction du degré de risque des clients d'être liés au financement du terrorisme » (art. 11-7).

Risque – Mesures de vigilance renforcées (c. 5.8)

374 Il n'existe pas au Burkina Faso de disposition imposant aux institutions financières de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque. Les textes nationaux ne font ainsi pas référence aux clients non résidents ou la clientèle de la banque privée par exemple.

375 L'instruction n° 01/2007/RB de la BCEAO impose aux seuls organismes financiers auxquels elle s'applique certaines obligations indirectes et partielles ayant trait à la vigilance renforcée. Elle prévoit notamment que ces organismes financiers doivent définir les types de clients qu'ils ne peuvent accepter (art. 4 al. 3) et prévoir un dispositif d'analyse des transactions et du profil des clients permettant de retracer et de suivre tout particulièrement les mouvements et opérations financiers atypiques (art. 7 al. 1).

Risque – Mesures réduites ou simplifiées (c. 5.9 à`5.12)

376 Selon l'art. 9 dernier alinéa de la loi LBC, les organismes financiers ne sont pas soumis aux obligations d'identification lorsque le client est un organisme financier soumis aux dispositions de la présente loi. Des mesures réduites telles que prévues par le GAFI sont donc possibles seulement si le client est un organisme financier soumis à la loi LBC. Il s'agit d'une exclusion très large. Ainsi, un organisme financier n'a pas à se renseigner sur l'identité des personnes physiques et morales et des structures juridiques pour le compte desquelles agit un autre organisme financier soumis à la loi LBC (qui est son client). Cette disposition parait, en particulier, contraire aux recommandations en termes de traçabilité des flux financiers exprimés pour les virements électroniques dans la recommandation spéciale VII (cf. 3.5).

377 Le champ d'application de l'article 9 précité est ambigu car il n'indique pas si les mesures simplifiées s'appliquent aux organismes financiers nationaux seulement. La mission considère qu'il s'étend aux relations avec tous les organismes financiers de l'UEMOA. Si une lecture stricte conduirait à ne retenir que les organismes financiers burkinabè (seuls soumis aux dispositions de la loi n° 026-2006), elle parait peu conforme avec le fait que (i) les dispositions de cette loi uniforme ont été préparées et adoptées au niveau de l'UEMOA, ce qui incite à penser que les organismes financiers visés sont ceux soumis aux dispositions de cette loi uniforme telle que transposée dans l'ordonnancement

juridique de chaque pays et (ii) que les dispositions de l'annexe à la loi uniforme prévoient explicitement (pour les seules opérations à distance avec des personnes physiques) que l'identification de ces dernières n'est pas requise « lorsque la contrepartie est située dans l'Union » (art. 6 a). Bien qu'elle ne soit pas encore transposée, la directive CFT nº 04/2007 prévoit des dispositions similaires. Elle requiert, en effet, que les États membres veillent à exempter les organismes financiers des obligations d'identification qu'elle prévoit (identification du client et de l'ayant-droit économique), au cas où le client est également un organisme financier établi dans un État membre soumis à une obligation d'identification équivalente (art. 11).

378 Certaines mesures d'identification réduites sont également prévues par l'annexe à la loi LBC lors des relations à distance avec des personnes physiques (cf. description relative au c. 8.2 infra). L'article 2 de cette annexe prévoit, en outre, que ces dispositions simplifiées ne peuvent être appliquées si un organisme financier (i) pense que le contact direct (face à face) est évité afin de dissimuler l'identité véritable du client et (ii) a des soupçons de blanchiment.

379 Il n'existe pas en droit burkinabè de disposition prévoyant que lorsque les institutions financières sont autorisées à appliquer des mesures de vigilance simplifiées ou réduites vis-à-vis de leurs clients qui résident dans un autre pays, cette faculté ne concerne (i) que des institutions dont le pays d'origine a l'assurance qu'elles respectent les recommandations du GAFI et qu'elles les ont effectivement appliquées et que (ii) les mesures simplifiées de vigilance relatives à la clientèle ne sont pas acceptables lorsqu'il y a soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ou en cas de circonstances spécifiques présentant un risque plus élevé (avec l'exception mentionnée au paragraphe précédent pour les relations à distance).

Moment de la vérification – Règle générale (c. 5.13)

380 En son art. 7, la loi LBC prévoit que les organismes financiers s'assurent de l'identité et de l'adresse de leurs clients (i) avant de leur ouvrir un compte, de prendre en garde des titres, des valeurs ou des bons, de leur attribuer un coffre ou d'établir avec eux toute autre relation d'affaires et lorsqu'elles effectuent certaines transactions avec des clients occasionnels (art. 8).

381 En ce qui concerne les clients occasionnels, la directive nº 04/2007 précise les dispositions de la loi nº 026-2006. Elle prévoit ainsi que les États membres requièrent que, au cas où le montant total n'est pas connu au moment de l'engagement de la transaction, l'organisme financier concerné procède à l'identification dès le moment où il en a connaissance et qu'il constate que le seuil est atteint (art. 11.2).

Moment de la vérification – Circonstances particulières (c. 5.14)

382 Lorsque la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif est requise, il n'existe pas de disposition autorisant les institutions financières à la compléter après l'établissement de la relation d'affaires.

Absence de conformité aux obligations de vigilance – Avant l'entrée en relation (c. 5.15)

383 La loi nº 026-2006 n'interdit pas directement à un organisme financier d'ouvrir un compte, nouer une relation d'affaires ou effectuer une transaction lorsqu'il ne peut se conformer aux exigences prévues par la loi en matière d'identification du client et du ou des bénéficiaires effectifs. Elle prévoit cependant des sanctions pénales lorsque ces obligations ne sont pas respectées[38], mais, au moment de la mission, ces sanctions n'avaient jamais été utilisées.

384 En revanche, l'instruction n° 01/2007/RB de la BCEAO impose aux seuls organismes financiers auxquels elle s'applique[39] de « se garder de nouer toute relation » avant d'avoir établi de manière satisfaisante l'identité et l'adresse de leurs clients (art. 4 al. 3).

385 L'article 9 de la loi nº 026-2006 prévoit par ailleurs que, lorsque le doute persiste après vérification sur l'identité de l'ayant droit économique, l'organisme financier effectue une déclaration de soupçon. Cette disposition ne s'applique en fait que dans le cas d'un doute sur l'ayant droit économique. Dans les autres cas, si l'organisme financier ne peut remplir les obligations d'identification prévues par la loi, il n'est pas explicitement tenu de faire une déclaration de soupçon.

Absence de conformité aux obligations de vigilance – Après l'entrée en relation (c. 5.16)

386 Lorsqu'une institution financière a déjà établi une relation d'affaires et qu'elle ne peut remplir les obligations d'identification prévues, il n'existe pas de disposition exigeant que cette institution financière soit tenue de mettre un terme à la relation d'affaires et d'envisager de faire une déclaration de soupçons. Seul l'art. 9 de la Loi LBC prévoit une telle disposition dans le cas particulier où l'organisme financier a un doute persistant sur l'identité de l'ayant droit économique uniquement.

Clients existants – Devoir de vigilance (c. 5.17)

387 La loi n° 026-2006 n'impose pas aux institutions financières d'appliquer les obligations de vigilance aux clients existants selon l'importance des risques qu'ils représentent.

388 L'instruction n° 01/2007/RB de la BCEAO impose aux seuls organismes financiers qu'elle vise d'appliquer « les procédures de connaissance de la clientèle » non seulement à leurs nouvelles relations mais également aux clients existants (art. 4 al.4). Cette instruction ne définit pas la notion de procédures de connaissances de la clientèle,

38 L'article 40 prévoit de six mois à deux ans de prison et de 100.000 à 1.500.000 FCFA -env. 220 et 3.300 USD respectivement- lorsque ce manquement est intentionnel et de 50.000 à 750.000 FCFA -env. 110 et 1.660 USD respectivement- lorsque le manquement ne l'est pas.

39 Banques, établissements financiers, services financiers des Postes, Caisses des dépôts et consignation (ou organismes qui en tiennent lieu), institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit, structures ou organisations non constituées sous forme mutualistes ou coopérative et ayant pour objet la collecte de l'épargne et/ou l'octroi de crédit et agréés de change manuel.

ni ne précise les conditions dans lesquelles ces procédures doivent être appliquées aux clients existants.

Clients existants - Comptes anonymes (c. 5.18)

389 Il n'y a pas de texte imposant aux institutions financières d'appliquer les mesures de vigilance à leurs clients existants si ce sont des clients détenant des comptes anonymes, sous des noms fictifs ou des comptes numérotés.

Recommandation 6

Obligation d'identifier les PPE (c. 6.1)

390 La loi LBC 026-2006 ne fait aucunement référence aux Personnes Politiquement Exposées (PEP). Il faut dire que la loi nationale n'a fait que transposer le cadre juridique LBC de l'UEMOA lequel ne prévoit rien en la matière. En effet, ni la directive LBC ni la loi uniforme LBC n'aborde la question des PPE. Seule la loi uniforme CFT, transposant la directive CFT 04/2007 prévoit que les organismes financiers doivent notamment appliquer, en fonction de leur appréciation du risque, des mesures de vigilance renforcées à l'occasion des transactions ou relations d'affaires avec les PPE résidant dans un autre État membre ou dans un État tiers, notamment aux fins de prévenir ou de détecter des opérations liées au FT. Ils doivent prendre, à cet effet, les mesures appropriées pour établir l'origine du patrimoine ou des fonds (art. 13). Cette loi uniforme n'est toutefois pas encore transposée à l'échelle du Burkina Faso.

Autorisation des relations d'affaires avec les PPE par la haute direction (c. 6.2)

391 Comme indiquée plus haut, faute de disposition en matière de PEP, il n'existe donc pas d'obligation pour les institutions financières d'obtenir l'autorisation de leur haute direction (i) avant de nouer une relation d'affaires avec une PPE, ni (ii) pour poursuivre la relation d'affaires lorsqu'un client a été accepté et qu'il apparaît ultérieurement que ce client ou le bénéficiaire effectif est une PPE ou le devient.

392 La directive nº 04/2007 relative à la CFT ne contient pas de disposition à ce sujet.

Identification de l'origine du patrimoine et des fonds des PPE (c. 6.3)

393 Il n'existe pas d'obligation pour les institutions financières de prendre toutes mesures raisonnables pour identifier l'origine du patrimoine et l'origine des fonds des clients et bénéficiaires effectifs identifiés comme des PPE.

394 La directive nº 04/2007 relative à la CFT comporte des dispositions ambigües. Sa rédaction semble indiquer que chaque État membre devrait prendre les mesures appropriées pour établir l'origine du patrimoine ou des fonds[40] (art. 15).

40 L'article 15 stipule que : « chaque État membre veille à prendre des mesures afin d'exiger que les organismes financiers notamment appliquent, en fonction de leur appréciation du risque, des mesures de vigilance renforcées à l'occasion des transactions ou relations d'affaires avec les PPE résidant dans un autre État membre ou dans un État tiers, notamment aux fins de prévenir ou de détecter des opérations liées au FT. Il prend, à cet effet, les mesures appropriées pour établir l'origine du patrimoine ou des fonds »

Surveillance continue et renforcée de la relation avec une PPE (c. 6.4)

395 Il n'existe pas d'obligation pour les institutions financières de procéder à une surveillance renforcée et continue des relations d'affaires qu'elles ont avec des PPE.

396 La directive n° 04/2007 relative à la CFT prévoit que chaque État membre veille à prendre des mesures afin d'exiger que les organismes financiers appliquent, en fonction de leur appréciation du risque, des mesures de vigilance renforcées à l'occasion des transactions ou relations d'affaires avec les PPE résidant dans un autre État membre ou dans un État tiers, notamment aux fins de prévenir ou de détecter des opérations liées au FT (art. 15). La directive (i) semble indiquer que la surveillance pourrait ne pas être renforcée si l'organisme financier ne le juge pas nécessaire (« en fonction de leur appréciation du risque ») et (ii) créé une confusion en paraissant lier surveillance renforcée des PPE et lutte contre le FT (« notamment aux fins de prévenir ou de détecter des opérations liées au FT »), alors que le blanchiment des capitaux constitue le principal motif expliquant les mesures imposées à l'égard des PPE.

Élément complémentaire – Application de la R.6 aux PPE nationales (c. 6.5)

397 Comme déjà dit, il n'existe pas au Burkina Faso d'obligations transcrivant les dispositions de la Recommandation 6 du GAFI, ni pour les PPE étrangères ni pour les PPE nationales.

398 La directive nº 04/2007 ne porte que sur les PPE résidant dans un autre État membre de l'UEMOA ou dans un État tiers (art. 15).

Élément complémentaire – Transposition de la Convention de Merida (c. 6.6)

399 La Convention des Nations Unies contre la Corruption signée à Mérida le 09 décembre 2003 a été ratifiée par le Burkina Faso le 23 juin 2006.

Recommandation 7

Informations suffisantes sur les correspondants bancaires transfrontaliers (c. 7.1)

400 En ce qui concerne les relations de correspondant bancaire transfrontalier et autres relations similaires, la loi 026-2006 n'impose pas aux institutions financières de rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de sa surveillance.

Évaluation des contrôles mis en place par les correspondants (c. 7.2)

401 Il n'existe pas d'obligation pour les institutions financières d'évaluer les contrôles mis en place par l'institution cliente sur le plan de la LBC ni de s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité.

Précision des responsabilités respectives de chaque institution (c. 7.4)

402 La loi 026-2006 n'impose pas aux institutions financières de préciser par écrit les responsabilités respectives de chaque institution dans la LBC.

Règles relatives aux comptes de passage (c. 7.5)

403 La loi LBC ne contient aucune disposition relative aux relations de correspondant bancaire impliquant la tenue de comptes de passage[41] (« *payable-through accounts* »).

Recommandation 8

Prévention d'une utilisation abusive des technologies nouvelles (c. 8.1)

404 Il n'existe pas dans la loi 026-2006 d'obligation, pour les institutions financières, de se doter de politiques ou de prendre les mesures nécessaires pour prévenir une utilisation abusive des technologies nouvelles dans des dispositifs de BC ou de FT.

405 En revanche, l'instruction n° 01/2007/RB de la BCEAO (qui n'a pas valeur de « loi » au sens du GAFI) impose aux seuls organismes financiers auxquels elle s'applique[42] qui permettent l'exécution de transactions par internet ou par tout autre moyen électronique (i) de disposer d'un système adapté de surveillance de ces transactions et (ii) de centraliser et d'analyser les transactions inhabituelles par internet ou par tout autre support électronique (art. 9).

Gestions des risques liés à l'absence physique des parties (c. 8.2)

406 L'article 7 dernier alinéa de la loi n° 026-2006 prévoit que, dans le cas des opérations financières à distance, les organismes financiers procèdent à l'identification des personnes physiques conformément aux principes énoncés en annexe à la loi. Il n'existe pas de disposition en ce qui concerne les opérations à distance effectuées avec des personnes morales ou des constructions juridiques. L'annexe à la loi LBC relative aux modalités d'identification des clients dans le cas d'opérations financières à distance ne vise que les personnes physiques uniquement.

407 L'annexe à la loi LBC précise que les procédures d'identification mises en œuvre par les organismes financiers dans leurs relations à distance avec des personnes physiques (i) peuvent être appliquées à condition qu'aucun motif raisonnable ne laisse penser que le contact direct (face à face) est évité afin de dissimuler l'identité véritable du client et qu'aucun blanchiment de capitaux ne soit suspecté (art. 2) et (ii) ne doivent pas être appliquées aux opérations impliquant l'emploi d'espèces (art. 3). Aucune précision n'est fournie quant à la conduite que les organismes financiers doivent adopter lorsque les

41 Il n'existe par ailleurs pas de disposition prohibant explicitement la tenue de tels comptes de passage au Burkina.

42 Banques, établissements financiers, services financiers des Postes, Caisses des dépôts et consignation (ou organismes qui en tiennent lieu), institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit, structures ou organisations non constituées sous forme mutualistes ou coopérative et ayant pour objet la collecte de l'épargne et/ou l'octroi de crédit et agréés de change manuel.

conditions précitées ne sont pas remplies (par exemple, déclaration de soupçons à envisager, refus de nouer une relation d'affaires etc.).

408 L'annexe à la loi LBC indique également que les procédures de contrôle interne des organismes financiers doivent tenir spécialement compte des opérations à distance (art. 4), sans autre précision.

409 L'article 5 de l'annexe à la loi LBC porte sur les conditions d'identification lors d'une opération à distance « dans le cas où la contrepartie de l'organisme financier réalisant l'opération (organisme financier contractant) serait un client ». Deux situations sont alors envisagées. Dans le premier cas, l'identification est effectuée par un contact direct avec le client, par l'intermédiaire d'une succursale ou d'un bureau de représentation de l'organisme financier contractant qui est le plus proche du client. Dans le deuxième cas (absence de contact direct avec le client), le client doit (i) communiquer une copie d'un document officiel d'identité et (ii) un premier paiement doit être effectué à partir d'un compte ouvert auprès d'un établissement de crédit de l'UEMOA ou d'un État tiers qui applique des normes anti-blanchiment équivalentes. L'organisme financier doit alors (i) accorder une attention spéciale à la vérification de l'adresse figurant sur le document d'identité (lorsqu'une telle mention figure) et (ii) soigneusement vérifier que l'identité du titulaire du compte par l'intermédiaire duquel le paiement est réalisé correspond effectivement à celle du client (en contactant s'il l'estime nécessaire l'organisme auprès duquel le compte est ouvert). Ces dispositions paraissent viser la seule entrée en relation à distance (ouverture d'un compte par exemple) et non la réalisation d'opérations à distance après qu'une relation d'affaires a été établie.

410 Malgré une rédaction peu claire, l'article 6 de l'annexe à la loi LBC parait porter sur la situation dans laquelle un organisme financier burkinabè réalise une transaction avec un autre organisme financier (burkinabè ou non) agissant pour le compte d'un client[43]. Deux types de diligences sont prévus portant respectivement sur (i) l'organisme financier (burkinabè ou non) agissant pour le compte d'un client et (ii) sur ce client. Elles diffèrent selon que l'organisme financier concerné est implanté ou non dans l'UEMOA.

411 Lorsque l'organisme financier concerné « est situé » dans l'UEMOA, aucune diligence n'est requise à son égard, ni à celui de son client. L'article 6 a) précise, en effet, que « l'identification du client par l'organisme financier n'est pas requise conformément à l'article 9 alinéa 4 » de la loi lorsque l'institution financière réalisant une transaction pour le compte de son client est une institution financière de l'UEMOA. Cette rédaction est notamment contraire aux dispositions de la recommandation spéciale VII relative aux virements électroniques.

412 Lorsque l'organisme financier concerné « est situé » hors de l'UEMOA, l'organisme financier doit vérifier l'identité de cet organisme financier en consultant un « annuaire financier fiable » et, en cas de doute, demander confirmation de son identité à l'autorité de contrôle du pays tiers compétente (art. 6 b). Ainsi, dans le cadre d'une relation de correspondance bancaire avec un organisme financier qui n'est pas implanté dans l'UEMOA, les obligations d'un organisme financier burkinabè se limitent à vérifier son identité, normalement à partir d'un annuaire financier uniquement.

[43] Afin d'éviter toute confusion, un tel organisme financier est suivi d'un * dans la suite du texte.

413 Cet article précise, en outre, que l'organisme financier doit prendre des mesures raisonnables pour vérifier le bénéficiaire effectif de l'opération, qui comprennent (i) « lorsque le pays de la contrepartie applique des obligations d'identification équivalentes », la demande du nom et de l'adresse du client, et (ii), lorsque le pays de la contrepartie n'applique pas des obligations d'identification équivalentes la demande à l'organisme financier concerné d'un certificat confirmant que l'identité du client a été dument vérifiée et enregistrée. Les notions de bénéficiaire effectif ou d'obligations d'identification équivalentes ne sont pas définies par la loi ou l'annexe à la loi uniforme.

Analyse de l'effectivité (Recommandations 5 à 8)

Effectivité au regard de la Recommandation 5

414 La mission a rencontré l'Association Professionnelle des Banques et des Établissements Financiers (APBEF-B), trois banques, l'Association des institutions mutualistes d'épargne et de crédit et 3 IMF, une compagnie d'assurance, un agréé de change manuel, une antenne de Western Union, les services financiers de la Poste, la Direction du Trésor, la Direction nationale de la BCEAO, l'antenne nationale de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) ainsi qu'une société de gestion et d'intermédiation.

415 Il ressort des entretiens avec l'ensemble des acteurs concernés que la mise en œuvre des normes préventives dans le secteur financier au sens large est très incomplète voire inexistante dans certains compartiments. De l'avis même de la BCEAO, le dispositif se met en place progressivement. Si dans le secteur bancaire, les banques de la place disposent de procédures LBC, la mise en place d'une politique préventive est inexistante, dans le secteur de la micro-finance, les services postaux, et très incomplète dans les assurances.

416 Les textes ayant force obligatoire au Burkina Faso (la loi nº 026-2006 et l'instruction nº 04-2007 de la BCEAO) sont peu ou pas connus des assujettis. Ils ne leur ont le plus souvent été communiqués ni par les autorités de l'État ni par leurs superviseurs respectifs. Aucune action de sensibilisation n'a été organisée par ces derniers depuis l'entrée en vigueur de ces textes. Seules quelques banques et la Direction nationale de la BCEAO avaient connaissance des dispositions contenues dans ces textes (toutes les banques rencontrées avaient toutefois connaissance de celles de la Directive nº 07-2002, bien qu'elle n'ait pas force obligatoire au Burkina Faso).

417 La mise en œuvre des dispositions applicables en matière de LBC n'a débuté que dans le secteur bancaire et apparait, en outre, très disparate selon les banques. Toutes les banques rencontrées ont conçu des dispositifs LBC et se sont dotées –du moins sur le papier- de procédures visant à identifier la clientèle, détecter les opérations suspectes, archiver les données clientèle et déclarer leurs soupçons[44]. Cela étant, c'est surtout dans

44 Ainsi par exemple, une banque de la place a mis au point des fiches « KYC » permettant de cerner l'identité du client, son profil et son patrimoine. La même banque demande à ses responsables chargés de relation clientèle à confirmer par écrit que les informations notamment sur l'identité du client sont « fiables » et « qu'il a de bonne raison de croire que le client est de bonne réputation et mène

la mise en œuvre des normes que la mission a constaté plusieurs faiblesses. Chez certains établissements bancaires, les instructions internes LBC les plus récentes ne font pas référence à la loi 026-2006 et se limitent encore à la lettre des dispositions de la Directive nº 07-2002. La mission a pris connaissance de plusieurs de ces instructions et observe que celles-ci se bornent le plus souvent à répéter les dispositions des textes communautaires sans apporter à leurs agents plus de détails sur la conduite à tenir.

418 Dans les secteurs des assurances et des institutions de micro-finance, les normes internes sont partielles pour les premières[45], inexistantes pour les secondes. S'agissant spécialement des IMF, le code d'éthique et de déontologie mis au point par l'Association Professionnelle des Institutions de Micro-finance (version du 26 septembre 2008) comprend un article particulier sur la LBC : Ainsi, l'art 36 dispose-t-il que «*les SFD prendront toutes les dispositions nécessaires pour s'assurer que, dans leurs relations avec des partenaires financiers locaux ou internationaux, leurs services ne sont pas utilisés pour des activités de blanchiment d'argent. De même, ils veilleront à ne pas servir de guichets pour le financement d'activités illicites conduites par leurs membres, clients ou usagers* ». Ce code auxquels les IMF ont adhéré n'a cependant pas été appliqué en pratique.

419 En ce qui concerne particulièrement le contrôle de l'identité et de l'adresse des clients, la mission a constaté des pratiques différenciées selon les établissements. Ainsi, si la majorité des banques interviewées ont indiqué refuser le permis de conduire comme pièce justificative au motif qu'il ne s'agit pas d'un document fiable, tel n'est pas le cas du réseau Western Union, très étendu dans le pays, y compris dans les zones reculées. Cette situation est préoccupante s'agissant des opérations de transfert d'argent avec l'étranger réalisées par les guichets de Western Union. De l'examen d'un échantillon de bordereaux de transfert d'argent WU, il ressort que l'adresse du donneur d'ordre peut être une simple boite postale ou celle d'un hôtel. En ce qui concerne l'identification des personnes morales, les banques ont indiqué avoir parfois du mal à identifier les sociétés écrans ou des associations fictives, préconisant à leur personnel commercial de faire des visites sur place.

420 Toujours dans le domaine des activités de WU, des faiblesses importantes ont par ailleurs, été relevées dans le contrôle des transferts rapides d'argent et de la mise en œuvre des normes préventives LBC. Toutes les banques de la place ont signé des accords avec WU pour offrir à leurs clients ce type de services. Ces mêmes banques ont signé des contrats avec des sous-délégataires (transitaires, petits commerçants, bureaux de change, ONG) qui agissent comme prescripteurs. Selon les informations obtenues par la mission, ces agents indépendants n'ont pas été formés ou très imparfaitement à la LBC, (ii) et (ii) très peu de contrôle des conditions dans lesquelles les agents indépendants conduisent ces opérations au regard des obligations existantes en matière de LBC n'a été effectué, ni par les banques délégataires[46], ni par leurs superviseurs[47]. En outre, les banques ne se sont

---

une activité légale et tire son revenu de sources légales ». A son tour, le chef d'agence doit confirmer qu'il est « satisfait » que toutes les informations requises dans le cadre de la politique KYC de la banque ont été obtenues et sont concordantes.

[45] Notons que La CIMA a adopté, postérieurement à la mission, le règlement 0004/CIMA/PCMA/PCE/SG/08 définissant les procédures applicables par les organismes d'assurances dans le Etats membres de la CIMA dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. La mission n'a cependant pas été en mesure d'en apprécier la mise en œuvre.

46 Dans le cadre de ces contrats de sous-délégation, la banque « délègue » sa responsabilité en matière de connaissance de la clientèle à son sous-délégataire. C'est à ce dernier que revient donc le soin de collecter les éléments d'identité notamment, du client.

pas dotées de dispositifs adéquats pour exercer une vigilance sur ces opérations et se reposent de fait largement sur la vigilance exercée par Western Union et Money Gram, qui dominent le marché en zone UEMOA, mais n'y sont ni agréées ni physiquement implantées (le représentant WU le plus proche serait basé au Maroc). Les lacunes dans l'identification des clients rendent en pratique peu opérantes les limites de montant imposées pour chaque opération ou pour un client au cours d'une journée par Western Union ou Money Gram.

421 Sans doute afin de se prémunir contre tout risque de poursuite, une banque de la place a prévu au verso de tout formulaire de récépissé de dépôt une clause déclinatoire de responsabilité selon laquelle « *la banque décline toute responsabilité s'il se révèle que les fonds déposés proviennent d'origine criminelle ou de sources illégales* ». Pour les évaluateurs, cette clause qui ne précise d'ailleurs pas à qui elle serait opposable est juridiquement contestable. Il est aussi mentionné que « *le déposant déclare que les fonds ou les biens mis en dépôt ne sont pas d'origine criminelle ni ne proviennent d'activités illégales* ». Cette déclaration est également sans portée pratique car elle accrédite l'idée que la banque cherche à se dégager de toute responsabilité dans l'éventualité où des fonds d'origine criminelle n'auraient pas été détectés par l'un de ces préposés. Pour la mission, cette clause ne peut en aucun cas affranchir l'établissement bancaire de ses obligations au regard des normes LBC. De ces considérations, il ressort que les banques de la place appréhendent très imparfaitement leurs rôles en matière de LBC.

422 Le dispositif de vigilance repose essentiellement sur la vigilance individuelle des agents, qui n'ont que très rarement été formés à la LBC, et les contrôles sont souvent cantonnés aux seules opérations visées à l'article 10 de la loi nº 026-2006 (opérations en espèces de plus de 50 MFCFA et opérations « inhabituelles » de plus de 10 MFCFA). Par ailleurs, les mesures relatives à l'identification des bénéficiaires effectifs sont dans tous les cas apparues trop restreintes.

423 Enfin, les banques rencontrées ont indiqué ne pas avoir de comptes anonymes, sous des noms fictifs ou numérotés[48]. Elles ont aussi indiqué à la mission qu'elles n'avaient pas recours à des apporteurs d'affaires.

Effectivité au regard de la Recommandation 6

424 Certaines banques appartenant à des groupes internationaux ont en revanche mis en place des dispositifs allant, dans certains domaines, au-delà des textes en vigueur au Burkina Faso en s'inspirant des recommandations du GAFI. Il en va ainsi en matière de PEP. Même si la loi LBC est silencieuse en la matière, une banque de la place s'est dotée

---

Cependant, la responsabilité finale de l'identification du client incombe à la banque. Des lors, celle-ci doit veiller à contrôler que son sous-délégataire effectue correctement les diligences KYC. En pratique, tel n'est pas toujours le cas. Quant aux banques qui visitent leurs sous-délégataires, elles observent que souvent, les normes d'identification ne sont pas suivies.

47 En Novembre 2007, la Direction nationale de la BCEAO a toutefois adressé à toutes les banques une lettre circulaire relative au transfert rapide d'argent. Ce courrier souligne que les activités de transfert rapide d'argent s'opèrent de plus en plus dans des conditions qui ne respectent aucune règle de sécurité en la matière (locaux ne répondant pas aux normes, operateurs non formés, absence de contrôle approprié de la part des banques) et demande aux établissements concernés de prendre les mesures nécessaires afin que ces activités très sensibles soient effectuées dans le respect des règles de sécurité usuelles.

48 Les procédures de l'un de ces organismes que la mission a pu consulter mentionnent toutefois l'existence de « comptes à pseudonyme », tout en soulignant que l'identité du client et de l'ayant-droit économique doit alors être connue de la Direction

d'un dispositif de vigilance renforcée en matière de PEP. Celle-ci a créé une base de données contenant le nom de 10 personnes ayant occupé de hautes fonctions ainsi que les noms de leur entourage (conjoints et enfants), sans distinctions de nationalité (burkinabè ou étrangers pas nécessairement résidents). Un contrôle renforcé est alors opéré sur le fonctionnement de ces comptes. Cette liste repose du reste sur une approche empirique de la banque, en fonction de données locales. Ce cas reste marginal et les autres établissements rencontrés ont indiqué ne pas bien cerner le concept de PEPs.

Effectivité au regard de la Recommandation 7

425 Comme indiqué plus haut, la loi 026-2006 n'impose pas aux institutions financières de rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de sa surveillance. D'une manière générale, les banques de la place ne demandent donc rien à leurs correspondants bancaires. Seules les banques appartenant à de grands groupes, soit étrangers soit établis dans la sous-région interrogent leurs contreparties sur leurs dispositifs LBC/CFT.

Effectivité au regard de la Recommandation 8

426 Parmi les banques interrogées, une seule permet à ses clients –personnes physiques et morales- d'ouvrir un compte à distance, par internet. Cette facilité est offerte aux Burkinabè installés dans un autre État mais aussi à tout client étranger. Les pièces d'ouverture de compte sont transmises au futur client par courrier électronique. Celui-ci retourne alors les pièces justifiant de son identité et de son adresse par courrier simple (copie de la pièce d'identité certifiée conforme, certificat de résidence[49], justificatif de revenu). Le candidat à l'ouverture d'un compte doit aussi expliquer ses motivations et le cas échéant fournir une référence bancaire. Dans le cas où une ouverture de compte par internet est initiée dans un pays où la banque possède une filiale, les procédures de vigilance incombent à la filiale ; dans le cas contraire, c'est la banque saisie de la demande qui procède aux vérifications d'usage. S'agissant des autres activités favorisant l'anonymat, notons que certaines banques offrent à leur clientèle des services bancaires par téléphone mobile qui se limitent cependant à la consultation de comptes. Pour l'heure, ces services ne permettent pas de réaliser de transactions financières. En conclusion, l'instruction de la BCEAO n° 01/2007/RB constitue le seul cadre réglementaire applicable pour prévenir l'abus des nouvelles technologies.

3.2.2 Recommandations et commentaires

Recommandation. 5

427 Les autorités sont invitées à mettre en place les recommandations suivantes :

- Interdire explicitement aux institutions financières de tenir des comptes anonymes ou sous des noms fictifs ;

[49] Obtenue en mairie, au Consulat ou encore en Préfecture.

- imposer à toutes les institutions financières de remplir les obligations de vigilance prévues :
    - quand elles effectuent des transactions occasionnelles sous forme de virements électroniques dans les circonstances prévues par la note interprétative de la recommandation spéciale VII ;
    - dans tous les cas où il y a soupçon de BC ;
    - lorsque l'institution a des doutes quant à la véracité et à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues (y compris les institutions non couvertes par les dispositions de l'instruction BCEAO) ;
    - clarifier les obligations de vérification de l'identité des personnes morales ;
    - exiger de toutes les institutions financières qu'elles vérifient, pour les structures juridiques au sens du GAFI, (i) que toute personne prétendant agir au nom du client est autorisée à le faire, et identifient et vérifient l'identité de cette personne, ainsi que (ii) le statut juridique de la structure juridique ;
    - imposer aux institutions financières d'apprécier, pour l'ensemble de leurs clients, si le client agit pour son propre compte ;

en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs, imposer aux institutions financières :

- d'identifier la ou les personnes physiques qui in fine possède ou contrôle leur client;
- de prendre des mesures raisonnables pour vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs;
- de prendre toutes les mesures raisonnables en ce qui concerne la clientèle de personnes morales ou de structures juridiques pour (i) comprendre la propriété et la structure de contrôle du client et (ii) déterminer les personnes physiques qui in fine possèdent ou contrôlent le client.

- imposer aux institutions financières d'obtenir dans tous les cas des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires ;
- créer une obligation pour les institutions financières d'exercer une vigilance constante à l'égard de leurs relations d'affaires ;
- obliger une institution financière à effectuer un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de leurs relations d'affaires;
- obliger toutes les institutions financières à s'assurer de la mise à jour et de la pertinence des documents, données ou informations collectées lors de l'accomplissement du devoir de vigilance relatif à la clientèle;
- imposer aux institutions financières de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque.

Rec. 6

428 Obliger les institutions financières à :

- disposer de systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client potentiel, un client ou le bénéficiaire effectif est une PPE;
- obtenir l'autorisation de leur haute direction (i) avant de nouer une relation d'affaires avec une PPE, ou (ii) pour poursuivre la relation d'affaires lorsqu'un client a été accepté et qu'il apparaît ultérieurement que ce client ou le bénéficiaire effectif est une PPE ou le devient ;
- procéder à une surveillance renforcée et continue des relations d'affaires qu'elles ont avec des PPE.

Rec. 7

429 Obliger les institutions financières à :

- rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de la surveillance ;
- évaluer les contrôles mis en place par l'institution cliente sur le plan de la LBC/CFT et s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité ;
- obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire ;
- préciser par écrit les responsabilités respectives de chaque institution dans la LBC/CFT ;
- lorsqu'une relation de correspondant bancaire implique la tenue de comptes de passage (« *payable-through accounts* »), obliger les institutions financières à s'assurer que (i) leur client (l'institution financière cliente) a appliqué toutes les mesures habituelles de vigilance prévues dans la Recommandation 5 à ceux de ses clients qui ont directement accès aux comptes de l'institution financière correspondante, et (ii) que l'autre institution financière cliente est en mesure de fournir des données d'identification pertinentes sur ces clients sur demande de l'institution financière correspondante .

Rec.8

430 Obliger les institutions financières à se doter de politiques ou à prendre les mesures nécessaires pour prévenir une utilisation abusive des technologies nouvelles dans des dispositifs de BC ou de FT.

3.2.3 Conformité avec les Recommandations 5 à 8

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.5	NC	- Obligations d'identification trop limitées, en particulier pour les bénéficiaires effectifs ; - Absence de devoir de se renseigner sur l'objet et la nature de la relation ;

		- Absence de devoir de vigilance constante ; - Absence d'obligations portant sur les clients existants ; - Mise en œuvre limitée par le secteur bancaire et absence de mise en œuvre par les autres institutions financières.
R.6	NC	- Absence d'obligations relatives aux PPE.
R.7	NC	- Absence d'obligations relatives aux correspondants bancaires.
R.8	NC	- Obligations incomplètes et imprécises ; - Absence de mise en œuvre.

3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (R.9)

3.3.1 Description et Analyse

431 Les textes en vigueur n'autorisent les institutions financières à recourir à des intermédiaires ou à des tiers que pour certaines entrées en relation à distance, dans des conditions difficiles d'interprétation qui sont définies dans l'annexe à la loi uniforme LBC, reprenant les termes de la directive LBC. Les institutions financières rencontrées dans les secteurs de la banque au Burkina Faso ont indiqué recourir à des tiers sur lesquels elles font reposer une partie de leurs obligations de vigilance en matière de LBC, ceci dans le cadre de contrat de sous-délégation. Il en va ainsi par exemple des services de transferts de fonds de type Western Union effectués par les banques (une partie des obligations de vigilance étant réalisées au seul niveau de ces sociétés de transferts de fonds).

3.3.2 Recommandations et Commentaires

432 Les autorités de l'UEMOA devraient veiller à ce que les conditions dans lesquelles le recours à des tiers et intermédiaires en matière de LBC /CFT est autorisé soient précisées (collectivement par des mesures adoptées au niveau de l'UEMOA et/ou État par État) ;

- Les institutions financières recourant à un tiers devraient être tenues d'obtenir immédiatement de ce tiers les informations nécessaires concernant certaines éléments des mesures de vigilance relatives à la clientèle (critères 5.3 à 5.6).
- Les institutions financières devraient être tenues de prendre les mesures adéquates pour s'assurer que le tiers est à même de fournir, sur demande et dans les délais les plus brefs, des copies des données d'identification et autres documents pertinents liés au devoir de vigilance relatif à la clientèle.
- Les institutions financières devraient être tenues de s'assurer que le tiers est soumis à une réglementation et est l'objet d'une surveillance (conformément aux Recommandations 23, 24 et 29), et qu'il a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans les Recommandations 5 et 10.
- Lorsqu'il s'agit de décider dans quels pays le tiers qui se conforme aux critères peut être établi, les autorités compétentes devraient tenir compte des

informations disponibles permettant de savoir si ces pays appliquent convenablement les Recommandations du GAFI.

- En dernier ressort, la responsabilité de l'identification et de la vérification de l'identité devrait peser sur l'institution financière ayant eu recours au tiers.

3.3.3 Conformité avec la Recommandation 9

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.9	NC	Absence de normes précises alors que le recours à des tiers existe en pratique

3.4 Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R.4)

3.4.1 Description et Analyse

Recommandation 4

Absence d'entrave à la mise en œuvre des Recommandations du GAFI du fait du secret professionnel applicable aux institutions financières (c.4.1)

433 L'article 32 de la loi nº 026-2006 prévoit que « nonobstant toutes dispositions législatives ou réglementaires contraires, le secret professionnel ne peut être invoqué par les personnes visées à l'article 5 [les personnes assujetties] pour refuser de fournir les informations aux autorités de contrôle, ainsi qu'à la CENTIF ou de procéder aux déclarations prévues par la présente loi. Il en est de même en ce qui concerne les informations requises dans le cadre d'une enquête portant sur des faits de blanchiment, ordonnée par le juge d'instruction ou effectuée sous son contrôle, par les agents de l'État chargés de la détection et de la répression des infractions liées au blanchiment des capitaux ».

434 Il n'existe, en revanche, pas de disposition permettant de veiller à ce que les lois sur le secret professionnel des institutions financières n'entravent pas l'échange de renseignements entre institutions financières lorsqu'il est requis par les Recommandations 7 et 9 ou la Recommandation spéciale VII.

Analyse de l'effectivité

435 Des entretiens tant avec les organismes financiers qu'avec les services de l'Etat et de la BCEAO, il ressort qu'il n'existe pas de problème quant à la fourniture de renseignements confidentiels aux autorités compétentes lorsque celles-ci les sollicitent dans l'exercice de leur mission. La mission a pu ainsi lire dans les normes internes LBC d'une grande banque de la place le commentaire suivant : « *le Groupe doit être perçu comme une organisation responsable qui offre toute l'assistance nécessaire aux autorités locales et qui fournit toutes les informations requises ou autres rapports conformément aux lois en vigueur* ».

3.4.2 Recommandations et Commentaires

436 Les autorités burkinabè devraient considérer la mise en place de disposition permettant de veiller à ce que les lois sur le secret professionnel des institutions

financières n'entravent pas l'échange de renseignements entre institutions financières lorsqu'il est requis par les Recommandations 7 et 9 ou la Recommandation spéciale VII.

3.4.3 Conformité avec la Recommandation 4

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.4	LC	- Absence de disposition garantissant que le secret professionnel n'entrave pas l'échange de renseignements entre institutions financières, lorsqu'il est requis.

3.5 Conservation des documents et règles relatives aux virements électroniques (R.10 et RS.VII)

3.5.1 Description et Analyse

Recommandation 10

Conservation de toutes les pièces nécessaires permettant la reconstitution des différentes transactions (c.10.1* & c.10.1.1*)

437 L'article 11 de la loi nº 026-2006 prévoit que –sauf préjudice des dispositions édictant des obligations plus contraignantes- les organismes financiers (i) conservent pendant une durée de dix ans, à compter de la clôture de leurs comptes ou de la cessation de leurs relations avec leurs clients habituels ou occasionnels, les pièces et documents relatifs à leur identité et (ii) conservent les pièces et documents relatifs aux opérations qu'ils ont effectuées pendant dix ans à compter de la fin de l'exercice au cours duquel les opérations ont été réalisées.

438 Par ailleurs, des précisions complémentaires sont fournies pour les seules banques et établissements financiers par des textes de portée plus générale que la LBC /CFT. Ainsi, l'article 20 du règlement communautaire n° 15/2002/CM/UEMOA relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'UEMOA prévoit que le message de données des documents sous format électronique doit être conservé pendant 5 ans sous la forme sous laquelle il a été créé, envoyé ou reçu. Par ailleurs, la circulaire de la Commission bancaire n° 10-2000/CB du *23* juin 2000 prévoit que le système de contrôle interne de ces institutions doit garantir l'existence d'une piste d'audit permettant (i) de reconstituer les opérations dans un ordre chronologique, (ii) de justifier toute information par une pièce d'origine à partir de laquelle il doit être possible de remonter, par un cheminement ininterrompu, au document de synthèse et (iii) d'expliquer l'évolution des soldes d'un arrêté à l'autre, grâce à la conservation des mouvements ayant affecté les postes comptables. Ces éléments constitutifs de la piste d'audit doivent être conservés pendant au moins dix ans. Cette exigence en matière de piste d'audit ne couvre toutefois pas l'ensemble des informations nécessaires pour permettre la reconstitution des différentes transactions de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pénales.

439 Il n'y a pas d'exigence (i) que les pièces puissent être conservées plus longtemps si une autorité compétente le demande dans une affaire spécifique et pour l'accomplissement de sa mission ni (ii) que les pièces se rapportant aux transactions doivent être suffisantes pour permettre la reconstitution des différentes transactions de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pénales.

440 En ce qui concerne ce dernier point, l'article 12 de la directive n° 04/2007 précise que les États membres veillent à prendre les mesures destinées à obliger les organismes financiers à conserver certains documents, pièces et données statistiques à l'effet de servir d'éléments de preuve dans toute enquête se rapportant au financement du terrorisme. Cette disposition ne couvre pas les cas de blanchiment des capitaux.

Conservation des données d'identification, livres de comptes et correspondance commerciale (c.10.2*)

441 L'article 11 de la loi 026-2006 impose aux organismes financiers de conserver les pièces et documents relatifs aux opérations qu'ils ont effectuées pendant dix ans. La référence très large aux pièces et documents relatifs aux opérations ne fait pas l'objet de précisions complémentaires, notamment pour inclure explicitement les livres de comptes et la correspondance commerciale.

Informations mises à la disposition des autorités compétentes (c.10.3*)

442 Dans son article 12, la loi nº 026-2006 prévoit (i) que les autorités judiciaires, les agents de l'État chargés de la détection et de la répression des infractions liées au blanchiment des capitaux agissant dans le cadre d'un mandat judiciaire, les autorités de contrôle ainsi que la CENTIF peuvent demander aux personnes assujetties à la loi LBC de leur communiquer les informations relatives à l'identification de la clientèle que ces personnes assujetties doivent recueillir et conserver. Par ailleurs, en son article 17, la même loi dispose que la CENTIF peut demander la communication, par les personnes assujetties, ainsi que par toute autre personne physique ou morale, d'informations détenues par eux et susceptibles de permettre d'enrichir les déclarations de soupçons.

443 La loi LBC ne prévoit pas que les institutions financières aient à s'assurer que toutes les pièces relatives aux clients et aux opérations soient mises en temps opportun à la disposition des autorités nationales compétentes pour l'accomplissement de leur mission.

Virements électroniques (RS. VII)

444 Le règlement n° 15/2002/CM/UEMOA du 19 Septembre 2002 relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'UEMOA définit les dispositions applicables en matière de virements électroniques. Malgré les ambigüités de ce texte, la mission comprend que les institutions autorisées à effectuer des virements sont les banques, les établissements financiers, les services financiers de la Poste, le Trésor public, les SFD ainsi que toute autre institution dûment autorisée par la loi (art. 42, 131 et 132[50]). Aucune institution relevant de cette dernière catégorie n'a été identifiée au Burkina Faso.

50 L'article 42 relatif au champ d'application général du règlement ne comprend pas les établissements financiers qui sont, en revanche, explicitement visés par l'article 132 du règlement.

Les dispositions du titre II qui inclut les virements électroniques s'appliquent (i) selon les dispositions générales précisées à l'article 131, à l'ensemble des institutions visses à l'article 42 et aux SFD qui sont habilités à promouvoir l'usage d'instruments modernes de paiement, notamment par la constitution de groupements en vue d'instituer des mécanismes et des instruments de virement électronique de dimension nationale ou régionale et (ii) selon l'article 132 qui définit le champ d'application du titre II, aux seuls banques et établissements financiers.

Obtention des renseignements sur le donneur d'ordre d'un virement (c.VII.1)

445 Il n'existe pas d'obligation pour les institutions financières des donneurs d'ordre d'obtenir et de conserver pour l'ensemble des virements les renseignements suivants relatifs au donneur d'ordre du virement et de vérifier que ces renseignements sont exacts et utiles : nom du donneur d'ordre, numéro de compte du donneur d'ordre.

Inclusion des renseignements sur le donneur d'ordre d'un virement international (c.VII.2)

446 Il n'existe pas pour les virements transfrontaliers (y compris les virements et transmissions par lots, au moyen d'une carte de crédit ou de débit pour effectuer un virement de fonds), d'obligation pour l'institution financière du donneur d'ordre de faire figurer les renseignements complets sur le donneur d'ordre dans le message ou le formulaire de paiement accompagnant le virement.

447 La directive nº 04/2007 relative à la LFT ne requiert pas que les États imposent à une institution financière de faire figurer les renseignements complets sur le donneur d'ordre, c'est-à-dire ses nom, numéro de compte et adresse, dans le message ou le formulaire de paiement accompagnant le virement. En effet, si son article 14 prévoit que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires afin que tout virement électronique transfrontalier soit accompagné de renseignements sur le donneur d'ordre, seul son numéro de compte (ou à défaut un numéro de référence unique) doit nécessairement accompagner un virement.

Inclusion des renseignements sur le donneur d'ordre d'un virement national (c.VII.3)

448 Il n'existe pas pour les virements nationaux d'obligation pour l'institution financière du donneur d'ordre de se conformer au critère VII.2 précédent ou de faire figurer uniquement le numéro de compte du donneur d'ordre ou, faute de numéro de compte, un moyen unique d'identification dans le message ou le formulaire de paiement.

449 La directive nº 04/2007 relative à la LFT stipule que « les États membres veillent à ce que tout virement électronique national inclut les mêmes données que dans le cas des virements transfrontaliers, à moins que toutes les informations relatives au donneur d'ordre puissent être mises à la disposition des organismes financiers du bénéficiaire et des autorités compétentes par d'autres moyens » (art. 14 al. 2).

Traitement des transactions non routinières (c.VII.4)

450 Il n'existe pas d'obligation pour les institutions financières de s'assurer que des transactions non routinières ne sont pas traitées par lots lorsque cela peut générer un risque accru de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Conservation des informations sur les donneurs d'ordre (c.VII.5)

451 Il n'existe pas d'obligation pour chaque institution financière intermédiaire dans la chaîne de paiement de conserver l'ensemble des renseignements nécessaires sur le donneur d'ordre avec le virement correspondant

Existence d'un seuil de minimis (c.VII.6)

452 Il n'existe pas de seuil de minimis au Burkina Faso, en-deçà duquel certaines obligations relatives aux virements électroniques seraient levées.

Exigence de procédures efficaces de contrôle par les institutions fondées sur une évaluation des risques (c.VII.7)

453 Il n'existe pas d'obligation pour les institutions financières d'adopter des procédures efficaces fondées sur une évaluation des risques afin d'identifier et de traiter les virements qui ne sont pas accompagnés des renseignements complets sur le donneur d'ordre.

Existence de mesures efficaces de contrôle de la mise en œuvre de la RS VII (c.VII.8)

454 En l'absence de transposition au Burkina Faso des dispositions de la Recommandation spéciale VII, il n'existe pas de mesures de contrôle du respect par les institutions financières de ces dernières.

Application des critères 17.1 à 17.4 à la RS VII (c.VII.9)

455 Il n'existe pas d'obligations en la matière au Burkina Faso relatives à la RS VII

Analyse de l'effectivité

456 Les institutions rencontrées ont toutes précisé conserver les documents relatifs à leur clientèle pendant une durée de 10 ans. Toutefois, cette pratique ne découle pas, chez beaucoup d'assujettis, d'une application de la loi LBC qui reste méconnue pour certains, mais d'un usage.

457 Les banques rencontrées ont indiqué avoir leurs principales relations de correspondance bancaire au sein de l'Union européenne ou de l'UEMOA. Du fait des normes qui y sont applicables, elles ont indiqué veiller à ce que les donneurs d'ordre et les bénéficiaires soient clairement mentionnés lorsqu'ils effectuent des virements vers ces juridictions. Aucune banque n'a indiqué disposer d'un dispositif informatique spécifique de contrôle des informations accompagnant les virements électroniques afin de pouvoir détecter tout comportement anormal.

458 A ce dernier égard, la mission estime suite à ses entretiens que la question des transferts d'argent vers l'extérieur ou en provenance de l'étranger constitue un élément majeur de vulnérabilité au regard de la LBC/CFT. Un établissement financier a ainsi suggéré à un de ses clients qui souhaitait transférer 10 millions de FCFA (approx. US$23,000) vers l'Europe de fractionner son transfert en plusieurs fois afin de « respecter » les règles de plafonds imposées par les autorités monétaires. Un autre a indiqué que des agents de certains bureaux, lors de la saisie de transactions dans le système informatique, mettaient des X dans la rubrique « identité du client ».

3.5.2 Recommandations et Commentaires

459 Les virements avec l'étranger (zone UEMOA et Europe en particulier) constituent une activité importante et en plein essor au Burkina Faso. L'absence de toute mesure reprenant les dispositions de la recommandation spéciale VII constitue dans ce contexte une faiblesse particulièrement importante. La seule transposition des mesures envisagées par la directive nº 04/2007 relative à la CFT ne saurait être suffisante à cet égard. Ces dernières devront être complétées et précisées lors de leur transposition dans le droit burkinabè. Les obligations en matière de conservation des documents sont par ailleurs incomplètes.

460 Les autorités devraient considérer la mise en place des dispositions suivantes :

Recommandation 10

- prévoir que des documents peuvent être conservées plus longtemps si une autorité compétente le demande dans une affaire spécifique et pour l'accomplissement de sa mission ;
- prévoir que les pièces se rapportant aux transactions doivent être suffisantes pour permettre la reconstitution des différentes transactions de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pénales ;
- préciser que l'obligation faite aux organismes financiers de conserver pendant dix ans les pièces et documents relatifs aux opérations qu'ils ont effectuées, inclut notamment les livres de comptes et la correspondance commerciale ;
- imposer aux institutions financières de s'assurer que toutes les pièces relatives aux clients et aux opérations soient mises en temps opportun à la disposition des autorités nationales compétentes pour l'accomplissement de leur mission.

Recommandation. Spéciale VII

- Les institutions financières des donneurs d'ordre devraient obtenir et conserver pour l'ensemble des virements tous les renseignements utiles sur le donneur d'ordre du virement (nom, adresse et numéro de compte du donneur d'ordre) ;
- pour les virements transfrontaliers, l'institution financière du donneur d'ordre devrait faire figurer les renseignements complets sur le donneur d'ordre dans le message ou le formulaire de paiement accompagnant le virement ;
- Les institutions financières devraient s'assurer que des transactions non routinières ne sont pas traitées par lots lorsque cela peut générer un risque accru de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ;
- obliger les institutions financières à adopter des procédures efficaces fondées sur une évaluation des risques afin d'identifier et traiter les virements qui ne sont pas accompagnés des renseignements complets sur le donneur d'ordre.

3.5.3 Conformité avec la Recommandation 10 et la recommandation spéciale VII

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.10	PC	- Absence de précisions adéquates quant à la nature et a la disponibilité des documents à conserver, -Contenu des obligations de conservation le plus souvent méconnu des assujettis (dans un contexte d'absence de supervision du respect des

		obligations LBC).
RS.VII	NC	- Absence d'obligations relatives aux virements électroniques

3.6 Suivi des transactions et de la relation d'affaires (R.11 et 21)

3.6.1 Description et Analyse

Recommandation 11

Obligation de porter une attention particulière à toutes les opérations complexes, d'un montant anormalement élevé, ou à tous les types inhabituels de transactions (c.11.1)

461 Comme indiqué dans d'autres rapports d'évaluation de la BM dans la région (V. en particulier le rapport du Mali et du Niger), la loi uniforme LBC prévoit que les organismes financiers et, plus généralement, toutes les personnes assujetties à ce texte (donc y compris la BCEAO et le Trésor public) doivent effectuer un examen particulier de toute opération portant sur une somme égale ou supérieure à 10 M FCFA (env. 22.000 USD) qui est effectuée dans des conditions inhabituelles de complexité et/ou ne paraît pas avoir de justification économique ou d'objet licite (art. 10 al. 1). Cette disposition est reprise dans l'art. 10 de la loi Burkinabé 026/2006 du 28 novembre 2006. La loi ne créé pas d'obligation pour les organismes financiers de porter une attention particulière (i) aux opérations d'un montant inferieur à 10 M FCFA (env. 22.000 USD) ni (ii) aux types inhabituels de transactions, lorsqu'elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent.

Étude dans toute la mesure du possible du contexte et l'objet de ces transactions (c.11.2)

462 L'article 10 al. 2 de la loi uniforme LBC, reprise à l'art. 10 al. 4 de la loi AML Burkinabé précise que les personnes assujetties « sont tenues de se renseigner auprès du client, et/ou par tous autres moyens, sur l'origine et la destination des sommes d'argent en cause, ainsi que sur l'objet de la transaction et l'identité des personnes impliquées ». Les mesures devant être mises en œuvre sont imprécises (« se renseigner » alors que le GAFI recommande de : « étudier dans toute la mesure du possible le contexte et l'objet de ces transactions et consigner les résultats de ces examens par écrit »).

463 L'article 12 de l'instruction n° 01/2007/RB prévoit que les organismes financiers auxquels elle s'applique se renseignent dans tous les cas auprès des clients sur l'origine et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de la transaction et l'identité des personnes qui en bénéficient. L'obligation systématique de se renseigner auprès du client pour obtenir des informations complémentaires en ce qui concerne les transactions visées à l'article 10 est de nature à alerter le client en amont de toute déclaration de soupçons.

Conservation des résultats à disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes (c.11.3)

464 Selon la loi 026/2006, art. 10 dernier alinéa, les caractéristiques principales de l'opération, l'identité du donneur d'ordre et du bénéficiaire, celle des acteurs de l'opération doivent être consignés dans un registre confidentiel (art. 10 al. 3) et tenus à la

disposition des autorités judiciaires, des agents de l'État chargés de la détection et de la répression des infractions liées au BC agissant dans le cadre d'un mandat judiciaire, aux autorités de contrôle et à la CENTIF. Les commissaires aux comptes ne font pas partie des personnes pouvant accéder à ces informations.

Recommandation 21

Attention particulière aux pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI (c.21.1)

465 La loi uniforme LBC pas plus que la loi nationale 026/2006 ne créé pas d'obligation pour les institutions financières de prêter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions (notamment avec des personnes morales et des institutions financières) résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI. Cet aspect est uniquement abordé de façon partielle et peu claire dans l'annexe à la loi uniforme (cf. analyse du critère 8-2).

466 L'instruction n° 01/2007/RB de la BCEAO impose aux seuls organismes financiers auxquels elle s'applique[51] de disposer d'un dispositif d'analyse des transactions et de profil des clients permettant de retracer et de « suivre tout particulièrement » les mouvements et opérations financiers atypiques (art.7). Elle précise que ces derniers incluent notamment les transactions effectuées avec des personnes visées par des mesures de gel des avoirs pour leurs liens présumés avec une entité criminelle organisée[52] et avec des contreparties situées dans des pays, territoires et/ou juridictions déclarés par le GAFI comme non coopératifs (ce qui est plus restrictif que les dispositions de la Recommandation 21 qui portent sur les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI).

Mise en place de mesures efficaces (c.21.1.1)

467 Il n'existe pas au Burkina Faso de mesures efficaces pour que les institutions financières soient informées des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de LBC /CFT d'autres pays.

Examen des transactions n'ayant pas d'objet économique ou licite apparent (c.21.2)

468 Pour les transactions avec des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI, il n'existe pas au Burkina Faso d'obligation d'examiner, dans la mesure du possible, le contexte et l'objet de ces opérations, si elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent. A fortiori, il n'existe pas d'obligation de mettre les résultats écrits de cet examen à la disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes.

---

51 Banques, établissements financiers, services financiers des Postes, Caisses des dépôts et consignation (ou organismes qui en tiennent lieu), institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit, structures ou organisations non constituées sous forme mutualistes ou coopérative et ayant pour objet la collecte de l'épargne et/ou l'octroi de crédit et agréés de change manuel.

52 A la date de la mission, il n'existait pas de dispositif de gel des avoirs pour leurs liens présumés avec une entité criminelle organisée (les mouvements terroristes ne figurant pas dans cette catégorie faute de criminalisation).

Possibilité d'appliquer des contre-mesures adaptées aux pays persistant à ne pas ou insuffisamment appliquer les Recommandations du GAFI (c.21.3)

469 Lorsqu'un pays persiste à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les recommandations du GAFI, le Burkina n'est pas à même d'appliquer des contre-mesures adaptées[53].

3.6.2 Recommandations et Commentaires

- obliger les institutions financières à apporter une attention particulière à toutes les opérations individuelles complexes, d'un montant anormalement élevé, lorsqu'elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent, quel que soit leur montant (c'est-à-dire pas uniquement lorsqu'elles sont égales ou supérieures à 10 M FCFA) ;
- obliger les institutions financières à apporter une attention particulière à tous les types inhabituels de transactions, lorsqu'elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent ;
- permettre aux commissaires aux comptes d'accéder au registre confidentiel prévu à l'article 10 de la loi uniforme LBC dans le l'exercice de leurs missions ;
- instaurer une obligation pour les institutions financières de prêter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions (notamment avec des personnes morales et des institutions financières) résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI ;
- mettre en place des mesures efficaces pour que les institutions financières soient informées des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de LBC/CFT d'autres pays.

3.6.3 Conformité avec les Recommandations 11 et 21

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.11	PC	Absence de mis en œuvre en dehors du secteur bancaire
R.21	NC	Absence de disposition relative aux pays n'appliquant pas ou appliquant insuffisamment les recommandations du GAFI

3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R.13-14, 19, 25 et RS.IV)

3.7.1 Description et Analyse

Recommandation 13

Obligation de déclaration d'opération suspecte (DOS) en cas de soupçon de blanchiment ou de terrorisme (c.13.1*, 13.5 & RS IV.1)

53 Par exemple, (i) application de normes strictes d'identification des clients et renforcement des conseils, notamment sur les questions financières spécifiques à la juridiction, aux institutions financières en vue de l'identification des bénéficiaires effectifs avant que des relations d'affaires ne soient nouées avec des personnes physiques ou morales de ces pays, (ii) renforcement des mécanismes de déclaration correspondants ou la déclaration systématique des transactions financières en considérant que les transactions financières avec ces pays sont probablement suspectes, (iii) prise en compte, lors de l'examen des demandes d'approbation de l'établissement dans les pays appliquant la contre-mesure de filiales ou de succursales ou encore de bureaux de représentation d'institutions financières, du fait que l'institution financière concernée est originaire d'un pays qui n'est pas doté d'un dispositif de LCB/FT convenable, (iv) mise en garde des entreprises du secteur non financier contre le risque de blanchiment de capitaux que comportent les transactions avec des personnes physiques ou morales de ce pays, ou (v) limitation des relations d'affaires ou des transactions financières avec le pays ou des personnes identifiées dans ce pays

470 La loi 026-2006 prévoit en son art. 24 que les organismes financiers ainsi que les autres personnes assujetties sont tenus de déclarer à la CENTIF (i) les sommes d'argent et tous autres biens qui sont en leur possession, lorsque ceux-ci pourraient provenir du blanchiment des capitaux, (ii) les opérations qui portent sur des biens, lorsque celles-ci pourraient s'inscrire dans un processus de blanchiment des capitaux et (iii) les sommes d'argent et tous autres biens qui sont en leur possession, lorsque ceux-ci, suspectés d'être destinés au financement du terrorisme, paraissent provenir de la réalisation d'opérations se rapportant au blanchiment. L'article 9 prévoit, en outre, que les organismes financiers déclarent les cas dans lesquels des doutes persistent sur l'identité d'un ayant droit économique, malgré les vérifications qu'ils ont mises en œuvre.

471 L'instruction n° 01/2007/RB de la BCEAO comporte également des dispositions relatives aux obligations de déclaration de soupçons qui s'imposent à certains organismes financiers[54]. Par ailleurs, l'article 11 de l'instruction n° 01/2007/RB précise les obligations de déclaration prévues par la loi uniforme dans le cas où l'identité des bénéficiaires effectifs n'est pas connue. Cet article prévoit en effet que les organismes financiers auxquels elle s'applique doivent déclarer (i) toute opération dont l'identité du donneur d'ordre ou des bénéficiaires reste douteuse, ainsi que (ii) les opérations effectuées par les organismes financiers pour compte propre ou pour compte de tiers avec des personnes physiques ou morales, y compris leurs filiales ou établissements, agissant sous forme ou pour le compte de fonds fiduciaires ou de tout autre instrument de gestion d'un patrimoine d'affectation, dont l'identité des constituants ou des bénéficiaires n'est pas connue.

472 Enfin, l'instruction n° 01/2006/SP relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique crée une obligation confuse de déclaration de soupçons. Son article 7 prévoit ainsi que « les anomalies » identifiées par les établissements émetteurs ou distributeurs de monnaie électronique soient déclarés à la CENTIF. Cette notion d'anomalie n'est cependant pas définie.

Obligation de DOS pour des fonds en rapport avec le terrorisme (c.13.2* et RS IV)

473 L'article 24 de la loi LBC créé une obligation de déclarer à la CENTIF les opérations de blanchiment qui sont également suspectes d'être destinées au FT. Toutefois, en l'absence de loi sur le financement du terrorisme, cette obligation déclarative prévue à l'art. 24 susvisée est sans portée pratique.

474 La directive nº 04/2007 relative à la CFT prévoit, par ailleurs, que les États membres prennent les mesures indispensables pour que les personnes assujetties procèdent sans délai à des déclarations de soupçon auprès de la CENTIF lorsqu'elles suspectent ou ont des motifs raisonnables de suspecter que des fonds sont liés, associés ou destinés à des fins de financement du terrorisme ou à des actes terroristes (art. 10 al. 2). Cette directive n'a pas été transposée au Burkina Faso.

[54] Banques, établissements financiers, services financiers des Postes, Caisses des dépôts et consignation (ou organismes qui en tiennent lieu), institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit, structures ou organisations non constituées sous forme mutualistes ou coopérative et ayant pour objet la collecte de l'épargne et/ou l'octroi de crédit et agréés de change manuel.

Obligation de déclaration de toutes les opérations suspectes (c.13.3*)

475 Les DOS doivent être effectuées quel que soit le montant de l'opération, en vertu de la loi nº 020-2006.

476 Il n'existe pas d'obligation de déclarer les tentatives d'opérations au Burkina Faso.

Obligation de déclaration des opérations suspectes liées à des questions fiscales (c.13.4*)

477 L'obligation d'effectuer des DOS en application de la loi LBC porte sur toute opération pouvant être liée au BC. Les infractions sous-jacentes au BC sont constituées de tous les crimes et délits. Elles incluent donc les questions fiscales, qui sont directement couvertes par l'obligation de DOS (et ne peuvent donc être avancées comme motif pour ne pas faire de DOS).

Recommandation 14

Protection en cas de DOS (c.14.1)

478 L'article 28 de la loi LBC prévoit que « les personnes ou les dirigeants et préposés des personnes visées à l'article 5 qui, de bonne foi, ont transmis des informations ou effectué toute déclaration, conformément aux dispositions de la présente loi, sont exempts de toutes sanctions pour violation du secret professionnel ». Le même article ajoute « qu'aucune action en responsabilité civile ou pénale ne peut être intentée, ni aucune sanction professionnelle prononcée contre les personnes ou les dirigeants et préposés des personnes visées à l'article 5 ayant agi dans les mêmes conditions que celles prévues à l'alinéa précédent, même si des décisions de justice rendues sur la base des déclarations visées dans ce même alinéa n'ont donné lieu à aucune condamnation ».

479 La protection de la loi est aussi garantie dans deux autres circonstances prévues à l'art. 30:

- lorsque l'opération suspecte a été exécutée et que la DOS a été faite conformément à la loi (sauf bien entendu collusion frauduleuse ;
- lorsque l'opération a été effectuée à la demande des autorités judiciaires, des agents de l'État chargés de la détection et de la répression des infractions liées au BC, agissant dans le cadre d'un mandat judiciaire ou de la CENTIF.

Interdiction d'avertir d'une DOS (c.14.2.)

480 La loi LBC dispose que les « déclarations sont confidentielles et ne peuvent être communiquées au propriétaire des sommes ou à l'auteur des opérations » (art. 24). La rédaction est toutefois ambigüe puisqu'elle parait viser la communication de la déclaration, et non celle de son existence. Par ailleurs, cette disposition n'interdit pas la communication à tout tiers non dûment autorisé à avoir accès à ces informations, mais seulement au propriétaire des sommes ou à l'auteur des opérations. Elle est enfin trop restrictive puisqu'elle ne porte que sur la DOS, sans inclure les autres informations communiquées ou fournies à la CENTIF.

481 L'article 38 de la loi LBC prévoit, par ailleurs, que les personnes ayant intentionnellement « fait au propriétaire des sommes ou à l'auteur des opérations visées à l'article 5, des révélations sur la déclaration qu'ils sont tenus de faire ou sur les suites qui lui ont été réservées » soient punies par des sanctions pénales allant de six mois à deux ans de prison et de 100.000 à 1.500.000 FCFA -env. 220 et 3.300 USD respectivement-.

Confidentialité de l'identité des agents des institutions financières effectuant des DOS (c.14.3)

482 La loi 026-2006 dispose en son art. 27 que lorsque la CENTIF transmet un rapport au Procureur de la République suite à l'examen d'une DOS, l'identité du préposé à la déclaration ne doit pas figurer dans ce rapport (art. 29 al. 2).

Recommandation 19

Étude d'un système de déclaration des opérations en espèces (c.19)

483 Le Burkina Faso n'a pas étudié la faisabilité et l'utilité de la mise en œuvre d'un système par lequel les institutions financières déclareraient toutes les transactions en espèces supérieures à un certain montant à une agence centrale nationale disposant d'une base de données informatisée.

Recommandation 25

Lignes directrices (c.25.1)

484 Les autorités Burkinabé n'ont pas adopté de lignes directrices LBC en faveur des personnes assujetties à la loi 026-2006 même si la loi prévoit cette faculté.

485 Pour le secteur bancaire, seule la BCEAO a émis l'instruction 01/2007 du 2 juillet 2007 qui contient des précisions complémentaires à loi LBC des pays membres de l'UEMOA dont le Burkina Faso mais celles-ci demeurent trop limitées. Elles portent sur les types d'opérations pouvant susciter des soupçons (art. 11) ainsi que sur les mesures à mettre en œuvre pour appliquer les dispositions de la loi en matière de dispositifs de LBC. Cette instruction s'applique aux banques et établissements financiers, services financiers des Postes, Caisses des dépôts et consignation (ou organismes qui en tiennent lieu), institutions de micro-finance et agréés de change manuel. En ce qui concerne les assurances, il n'existait pas au jour de la mission d'instructions ou de lignes directrices LBC. En revanche, le Conseil des Ministres de la CIMA avait adopté le règlement n°04/CIMA/PCA/08 du 04 octobre 2008 définissant les procédures applicables par les organismes d'assurance en matière de LBC/FT. Quant aux agents des marchés financiers, aucune ligne directrice n'a été émise par les autorités pour les aider à appliquer et respecter leurs obligations de LBC.

Retour d'information sur les déclarations d'opérations suspectes (c.25.2)

486 L'article 27, al.2 de la loi LBC prévoit que « la CENTIF avisera, en temps opportun, les assujettis aux déclarations de soupçons des conclusions de ses investigations ». La CENTIF n'était pas opérationnelle à la date de la mission et il n'y avait donc pas eu de retour d'informations.

Recommandation 32

Tenue de statistiques (c.32.2)

487 Absence de statistiques pertinentes.

Analyse de l'effectivité

488 Des entretiens, il ressort que des établissements ont déjà identifié des opérations douteuses. Toutefois, ces derniers ne les ont pas transmis à la CENTIF mais à la BCEAO ou bien à leur maison-mère (cas d'une compagnie d'assurance par exemple). A ce dernier égard, notons que le seul dossier dont la CENTIF a été saisie jusqu'à présent provient précisément de la BCEAO qui avait été saisie à tort d'une DOS. D'autres établissements, sachant que la CENTIF n'est pas encore opérationnelle, ont finalement opté pour une mise sous-surveillance, pour un temps indéterminé, des clients suspects.

489 En ce qui concerne les conditions dans lesquelles les personnes assujetties doivent déclarer leurs soupçons, les formulations « pourraient provenir », « pourraient s'inscrire » et « paraissent provenir » sont trop vagues et ne font pas explicitement référence à la notion de soupçon ou à l'existence de raisons suffisantes de soupçonner que les fonds proviennent d'une activité criminelle. Faute de campagne de sensibilisation et d'explication auprès des assujettis, notamment pour clarifier le concept de soupçon, il y a lieu d'émettre des doutes sur l'efficacité attendue du dispositif LBC.

490 Les conditions d'application de la recommandation 13 du GAFI ne sont donc pas réunies.

3.7.2 Recommandations et Commentaires

Rec. 13

- Préciser aux secteurs assujettis les conditions dans lesquelles ils doivent déclarer leur soupçons et préciser que ces déclarations doivent être faites sans délai ;
- Rendre opérationnelle la CENTIF et le faire savoir auprès des personnes assujetties afin que celles-ci soient en mesure de déclarer leurs soupçons ;
- instaurer une obligation d'effectuer une DOS en ce qui concerne les fonds pour lesquels il existe des motifs raisonnables de suspecter ou dont on suspecte qu'ils sont liés ou en rapport avec ou qu'ils vont servir au terrorisme, à des actes terroristes ou à des organisations terroristes ou à ceux qui financent le terrorisme ;
- instaurer une obligation de déclarer les tentatives d'opérations suspectes.

Rec. 14

- préciser que la protection des institutions financières, de leurs dirigeants et de leurs employés est accordée (i) même s'ils ne savaient pas précisément quelle était l'activité criminelle en question, et (ii) même si l'activité illégale ayant fait l'objet de déclaration de soupçon ne s'est pas réellement produite ;
- élargir l'obligation de confidentialité (i) à l'existence et au contenu de toute information communiquée à la CENTIF et (ii) interdire la communication de ces derniers à tout tiers non dument autorisé à y accéder.

Rec. 25

- La CENTIF et les autorités de supervision notamment sont invitées à émettre dans les meilleurs délais des lignes directrices afin de permettre aux institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées de se conformer à leurs obligations;
- veiller à ce que les autorités compétentes, et notamment la CENTIF, assurent aux personnes assujetties un retour d'information convenable et approprié tenant compte des lignes directrices du GAFI**.**

3.7.3 Conformité aux Recommandations 13, 14, 19 et 25 (critère 25.2), et Recommandation spéciale IV

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.13	NC	- Obligations de déclarations imprécises et largement ignorées des personnes assujetties ; - Absence de mise en œuvre - -voir aussi les faiblesses notées relativement aux infractions sous-jacentes dans la Rec.1
R.14	NC	- - Protection trop restreinte de la confidentialité des informations communiquées à la CENTIF.
R.19	NC	- - Absence d'étude de la faisabilité d'un système de déclaration des transactions en espèces.
R.25	NC	- - Absence de lignes directrices, en dehors d'une instruction peu détaillée de la BCEAO.
RS.IV	NC	- - Absence d'obligation de déclarer les opérations liées au FT.

3.8 Contrôles internes, conformité, et succursales à l'étranger (R.15 et 22)

3.8.1 Description et Analyse

Recommandation 15

491 Banques : En vertu de l'art. 13 de la loi 026-2006, les organismes financiers sont tenus d'élaborer des programmes harmonisés de prévention du blanchiment de capitaux. Ces programmes comprennent notamment :

- la centralisation des informations sur l'identité des clients, donneurs d'ordre, mandataires, ayants droits économiques ;
- le traitement des transactions suspectes ;
- la désignation de responsables internes chargés de l'application des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux ;
- la formation continue du personnel et ;
- la mise en place d'un dispositif de contrôle interne de l'application et de l'efficacité des mesures adoptées dans le cadre de la présente loi.

492 Le même article ajoute que les autorités de contrôle peuvent en cas de besoin, préciser le contenu et les modalités d'application des programmes de prévention du BC.

C'est ainsi qu'une circulaire de la CB de l'UMOA N0 10/2000/CB du 23 juin 2000[55] prescrit aux banques et aux établissements financiers de se doter d'un système de contrôle interne efficace, adapté à leur organisation, à la nature et au volume de leurs activités ainsi qu'aux risques auxquels ils sont exposés. Selon le Titre I du document, le système de contrôle interne a notamment pour objet de vérifier que les opérations réalisées, l'organisation et les procédures internes sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur (et donc implicitement celles applicables en matière de LBC/ FT). Il est indiqué que les organes délibérants et exécutifs sont responsables du bon fonctionnement du système de contrôle interne (titre II). Le titre IV dispose par ailleurs que le système repose notamment sur une formalisation complète des procédures, des modalités de traitement et d'enregistrement des opérations et doit prévoir, à chaque niveau opérationnel, un dispositif de contrôle adapté. Enfin le titre V impose aux banques de garantir une traçabilité des opérations (ou piste d'audit) permettant notamment de reconstituer les opérations dans un ordre chronologique et de justifier toute information par une pièce d'origine, devant être conservée pendant au moins dix ans.

493 La BCEAO, dans son instruction 01/2007/ RB fait également obligation aux banques et établissements financiers, dans un délai de deux mois à compter de la fin de l'exercice, d'adresser à ses services et à la Commission Bancaire, un rapport sur la mise en œuvre de l'ensemble du dispositif interne de lutte contre le blanchiment de capitaux en vigueur dans les États membres de l'UEMOA. Ce rapport doit contenir plusieurs informations permettant d'apprécier la qualité et la profondeur des contrôles mis en place au niveau de chaque établissement. Par ailleurs, toujours selon la BCEAO, les organismes financiers autres que les banques et établissements financiers[56] doivent communiquer à la BCEAO, dans un délai d'un mois à compter de la fin de l'exercice, le rapport de leur cellule anti-blanchiment.

494 La loi 2006 ne précise pas, contrairement aux dispositions de la directive communautaire de LBC, que les procédures de contrôle interne relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux doivent tenir spécialement compte des opérations à distance. L'art. 7 de la loi LBC sur les opérations à distance ne vise que les règles d'identification de la clientèle dans ce type d'opérations mais ne mentionne rien sur le contrôle interne. L'art 13 de la loi LBC sur le contrôle interne ne fait pas davantage référence aux opérations à distance.

495 Secteur boursier. En vertu du Règlement général relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle du marché financier de l'UEMOA (art. 54), toute société intervenant sur le marché (SGI et SGP) est tenue de désigner en son sein un responsable du contrôle interne. Le contrôleur interne a pour attributions, notamment, d'assurer le respect par la société elle-même de toutes les règles professionnelles, notamment le respect des règles prudentielles qui lui sont applicables.

---

55 Il s'agit de la circulaire d'application du dispositif prudentiel applicable aux banques et établissements financiers de l'UMOA à compter du 1er janvier 2000, qui, en son article 6 (Contrôle interne des Operations), dispose que « les obligations incombant aux banques et établissements financiers dans le domaine du contrôle interne sont précisées par instructions de la banque centrale ou circulaires de la Commission bancaire ».

56 C'est-à-dire les sociétés d'assurance et de réassurance, les OPCVM et les entreprises d'Investissement en capital fixe.

496 Par ailleurs, les normes relatives au contrôle interne telles que visées à l'art. 13 de la loi 2006 susvisée s'appliquent aux sociétés de bourse (SGI, SGP) puisque celles-ci sont au nombre des institutions soumises aux dispositions préventives LBC. Il n'existe toutefois pas d'instruction sur le contrôle interne pour ces établissements, visant explicitement la LBC. Un projet de circulaire est en cours d'élaboration. Les autorités de supervision ont toutefois diligenté des enquêtes dans la zone UEMOA afin de renforcer les contrôles au sein des acteurs du marché. Leurs contrôleurs internes doivent d'ailleurs faire des rapports trimestriels sur les infractions, notamment sur la question de l'identification des clients. Les autorités de marché (CREPMF) ont indiqué[57] que ces contrôles, bien que pertinents au regard de la LBC, ne visaient pas explicitement la lutte contre le BC, mais plutôt la protection des clients.

497 Secteur des assurances : Dans le secteur des assurances, la loi vise bien au nombre des organismes financiers soumis à la loi anti-blanchiment les Sociétés d'assurance et de réassurance, les courtiers d'assurance et de réassurance (art. 1). Pour autant, le secteur ne s'est pas encore penché sur les obligations qui pèsent sur la profession en matière de blanchiment. Des entretiens de la mission, il ressort que les dispositifs de contrôle existent mais restent largement empiriques et sans lien directe avec les obligations imposées par la loi 026-2006, ignorées des operateurs.

498 Secteur des IMF : Pour le secteur de la micro-finance, les textes communautaires et nationaux imposent aux SFD de mettre en place des systèmes de contrôle interne.

Obligation de mettre en place un contrôle interne (c.15.1)

499 Secteur bancaire : Les textes communautaires imposent aux organismes financiers, en particulier les banques, de mettre en place un dispositif de contrôle interne.

500 Secteur de micro-finance : Au Burkina Faso, le Code d'Ethique et de Déontologie mis au point par l'Association Professionnelle des Institutions de Micro-Finance (APIM) prévoit en son art. 25 que toute société financière décentralisée (SFD) doit avoir un dispositif de contrôle interne et de procédures de gestion interne adéquat et efficace.

501 S'agissant du marché financier, les sociétés de marché (SGI et SGP) sont tenues de mettre en place un dispositif de contrôle interne en vertu de l'art. 54 du Règlement général relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle du marché financier de l'UEMOA.

Désignation d'un responsable conformité (c.15.1.1)

502 En vertu de l'art. 13 de la loi 026-2006, les organismes financiers sont tenus de désigner un responsable interne chargé de l'application des programmes de LBC. Dans la pratique, dans les banques, c'est le plus souvent l'officier de conformité ou le responsable de l'Audit interne qui veillent à la conformité des normes LBC et qui jouent le rôle de correspondant CENTIF. Dans les SGI et SGP, cette désignation n'a pas eu lieu. De même dans les IMF.

57 Cf. rencontre avec le CREPMF à Abidjan tenue lorsque l'équipe de la Banque mondiale procédait à l'évaluation de la conformité des normes LBC/FT pour la région de l'UEMOA.

Droit d'accès aux informations (c.15.1.2)

503 Selon les normes en vigueur précédemment décrites, le responsable du contrôle de la LCB et les autres membres du personnel concerné doivent avoir accès en temps voulu aux données d'identification des clients et à d'autres renseignements relevant des mesures de vigilance, aux pièces relatives aux transactions et aux autres renseignements pertinents.

Indépendance et moyens du contrôle interne (c.15.2)

504 La circulaire de la CB-UMOA 10-2000/CB relative au contrôle interne dans les établissements de crédit dispose en son titre IV que le contrôle interne, encore appelé audit interne doit être confié à une personne désignée ou à un service spécialement constitué à cet effet, disposant d'une indépendance fonctionnelle et jouissant de prérogatives étendues quant aux champs de ses interventions et à la communication des données par les autres structures de l'établissement.

505 L'article 16 de l'instruction de la BCEAO de 2007 dispose par ailleurs en son art. 16 que « le programme interne de lutte contre le blanchiment de capitaux doit être soumis au champ de compétence et d'investigation d'une structure ou instance indépendante de celle chargée de sa mise en œuvre. Cette structure ou instance est tenue de rendre compte périodiquement de ses contrôles en la matière à l'organe délibérant ».

506 Il n'existe pas de disposition comparable pour le secteur des assurances ni pour celui des institutions de micro-crédit. S'agissant des sociétés de bourse, la réglementation leur impose de « *mettre à la disposition de leurs contrôleurs internes tous les moyens humains et matériels nécessaires à l'accomplissement de leur mission* » (art. 55 du règlement général).

Formation continue des employés (c.15.3)

507 La loi LBC de 2006 stipule en son art. 13 que les organismes financiers doivent mettre en place des programmes de formation continue du personnel. Pour sa part, la BCEAO a également donné plusieurs précisions dans son instruction 01/2007/RB. En effet, son article 14 stipule que « l*es organismes financiers doivent mettre en place une politique d'information et de formation spécifique de l'ensemble du personnel… »*

Critères d'embauche (c. 15.4)

508 La loi bancaire en vigueur en zone UEMOA prévoit en son article 17 que quiconque aura été condamné (le texte renvoi à l'article 15 qui liste les infractions visées[58]), ne pourra être employé, à quelque titre que ce soit, par une banque ou un établissement financier.

Indépendance du responsable du contrôle LCB/FT (c.15.5)

[58] Par exemple, condamnation pour crime de droit commun, faux et usage de faux, escroquerie, etc.

509 Dans les banques, ce sont en général les officiers de conformité qui sont en charge de veiller à la mise en œuvre des normes préventives. Aucun des officiers rencontrés par la mission n'a soulevé de problème concernant son indépendance.

Recommandation 22

Application des mesures de LCB/FT aux succursales et filiales de l'étranger (c.22.1)

510 La loi LBC 026-2006 ne contient pas de dispositions prescrivant aux institutions financières de s'assurer que les principes applicables aux institutions financières sont également appliqués par leurs succursales et leurs filiales majoritairement contrôlées situées à l'étranger, particulièrement dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, dans la mesure où les lois et règlements locaux le permettent.

En particulier dans les pays d'accueil qui n'appliquent pas, ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI (c.22.1.1)

511 La loi burkinabè ne contient pas de disposition prescrivant aux institutions financières de s'assurer que leurs succursales et filiales à l'étranger implantées dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, observent les mesures de LCB/FT conformément aux obligations prévues dans la loi 026-2006.

Application des normes les plus strictes (c. 22.1.2)

512 Il n'existe pas de normes au Burkina Faso prescrivant que lorsque les normes minimales de LCB/FT des pays d'accueil et d'origine diffèrent, les succursales et filiales dans les pays d'accueil devraient être tenues d'appliquer la norme la plus rigoureuse, dans la mesure où les textes législatifs et réglementaires locaux (à savoir du pays d'accueil) le permettent.

Information du superviseur lorsqu'une succursale ou une filiale étrangère est dans l'incapacité de respecter les mesures de LCB/FT (c. 22.2)

513 La loi burkinabè comme les instructions communautaires sont silencieuses sur ce point. Les institutions financières ne sont pas tenues d'informer les autorités de surveillance de leur pays d'origine lorsqu'une succursale ou filiale étrangère est dans l'incapacité de respecter les mesures de LCB/FT appropriées.

Cohérence des mesures de vigilance au niveau du groupe (c.22.3)

514 Ce critère est inexistant en droit burkinabè.

Analyse de l'Efficacité

515 Secteur bancaire : Il ressort des entrevues que les banques concernées disposent d'un département d'audit interne ou d'inspection, lesquels ont en charge la surveillance interne LBC. Parmi les banques rencontrées, une seule a mis en place un département « Conformité » en charge des questions de LBC en particulier. Une autre banque a créé une Cellule de veille comprenant différents responsables de départements en charge de l'examen des opérations suspectes.

516 Les entretiens ont été l'occasion d'observer plusieurs pratiques de contrôle destinées à prévenir le risque LBC. Une banque a par exemple produit un document intitulé « revue des opérations des clients Personnes Physiques » qui retrace les activités de surveillance de l'Audit sur une période déterminée afin de vérifier le bon respect des normes internes LBC. Ce rapport a identifié plusieurs anomalies telles que la non exhaustivité des informations sur certains comptes, la non concordance des opérations effectuées par certains clients avec leur profil[59], ou bien encore l'ouverture d'un compte avec un dépôt initial de 20 millions de FCFA (approx. US$ 45,000[60]). Ces anomalies ont conduit le service d'audit à se renseigner sur ces anomalies afin de lever les soupçons ainsi qu'à formuler des recommandions pour corriger les erreurs. Cette même banque a mis en place un dispositif de surveillance spécifique au traitement des opérations Western Union. Ainsi, le responsable de la Conformité doit veiller à télécharger quotidiennement au moyen d'un logiciel[61] les opérations de la veille afin de lancer des requêtes d'investigation. Cette démarche lui permet de détecter l'utilisation d'un même numéro de pièce d'identité, par plusieurs clients ou de plusieurs numéros de pièces d'identité par un même client, de repérer des opérations de fractionnement ou encore d'analyser de forts volumes d'activités sur des corridors spécifiques. Une autre banque de la place a également mis en place un dispositif de contrôle mensuel a posteriori du fonctionnement des comptes avec édition des fiches clients détectés comme douteux lesquelles doivent donner lieu à examen et annotations des fiches sélectionnées par le système.

517 Des banques ont déclaré avoir détecté des opérations douteuses et avoir saisi la BCEAO, faute de CENTIF. Certains établissements ont même clôturé certains comptes lorsqu'ils n'ont pas été en mesure de lever le doute ou dans le cas très particulier du gel des avoirs bancaires de personnes touchées par les sanctions en Cote d'ivoire suite aux résolutions des NU 1572 (2004) et 1643 (2005) . Ces pratiques tendent à prouver que les contrôles fonctionnent. Quoi qu'il en soit, l'absence de CENTIF opérationnelle crée une grande incertitude juridique et entame la confiance des banques dans l'efficacité et la pertinence du dispositif global LBC.

518 En application de la circulaire de la CB de l'UMOA précitée, plusieurs banques de la place ont adressé à la commission bancaire des rapports sur leur dispositif LBC. Dans ces rapports, les banques doivent en principe (i) décrire l'organisation et les moyens de l'établissement en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux, (ii) relater les actions de formation et d'information menées au cours de l'année écoulée et (iii) inventorier les contrôles effectués pour s'assurer de la bonne mise en œuvre et du respect des procédures LBC. La mission observe que les rapports auxquels elle a eu accès restent dans l'ensemble trop généraux[62]. Dans un cas, il n'y a aucune information pertinente sur les résultats des contrôles effectués en interne, ni de cartographie des activités suspectes les plus courantes. Le rapport n'indique pas davantage les perspectives et le programme d'actions pour la période à venir.

[59] Institutrice ayant effectué un dépôt initial de 9 millions de FCFA (US$ 20,000) lors de l'ouverture d'un compte.

[60] La banque a contacté le client et s'est rendue sur son lieu d'activité pour lever le soupçon. Il s'agissait d'un commerçant.

[61] Logiciel "Voyager" fournit par Western Union

[62] Par exemple, ils répètent inutilement le contenu de certaines réglementations.

519 **Secteur des Assurances :** La loi LBC était inconnue des interlocuteurs de la mission. Ceux-ci ont mis en place des dispositifs internes LBC mais en application des instructions de leur maison-mère.

520 **Secteur de la micro-finance :** Dans ce secteur, si les textes communautaires imposent aux IMF de mettre en place des systèmes de contrôle interne, les rencontres avec la profession ont montré de graves lacunes. En effet, aucun des établissements interrogés n'a mis en place de dispositif de contrôle et de procédures visant à prévenir le risque de blanchiment. Ignorant tout de la loi LBC de 2006, les IMF constituent à cet égard une zone de vulnérabilité. En effet, l'absence de mesures préventives dans ce secteur très actif doit devenir un sujet d'inquiétude pour les autorités en ce sens que la ligne de partage entre la micro-finance et les activités bancaires plus classiques n'est plus aussi claire de nos jours. Certaines caisses offrent aujourd'hui les services de transferts d'argent rapide type Western Union ou Money Gram. D'autres offrent à leurs clients, y compris des clients de passage, des services classiques de change. A l'inverse, des bureaux de change agréés obtiennent le statut d'IMF pour offrir à leur client une nouvelle gamme de produit. L'ignorance des obligations préventives de la Loi LBC et le manque total de supervision de ces réseaux en matière de LBC constituent un problème important que les autorités n'ont pas pris la mesure à ce jour.

521 **Services financiers de la Poste :** Les services financiers de la Poste (Caisse Nationale d'Épargne et Comptes de Chèques Postaux en particulier) n'ont pas mis en œuvre de systèmes de détections LBC ni de procédures particulières. Eux-aussi ne connaissaient pas la loi LBC 026-2006.

522 En matière de formation, des efforts réels dans les banques et les assurances on été consentis. En pratique, la plupart des banques rencontrées ont déclaré à la mission que leur personnel avait suivi une formation AML. Selon certaines banques, cette formation a visé tout le personnel du front office (les guichetiers) et les chefs d'agence. Une banque a déclaré avoir sensibilisé tout son personnel depuis sa création en 2006, y compris les stagiaires. La mission n'a pas pu établir cependant si les formations dispensées le sont au moment du recrutement du personnel ou si elles s'inscrivent dans une formation continue. Dans le secteur des assurances, une compagnie d'assurance appartenant à un grand groupe a mis au point un dispositif de formation LBC pour ses agents, lesquels doivent signer un formulaire attestant avoir terminé le programme de formation.

Recommandation et Commentaires

523 Les autorités devraient :

Rec. 15

- Adopter des règlementations sectorielles en dehors des assujettis relevant de la CB-UMOA en matière de contrôle interne lié au blanchiment, en particulier en direction des IMF et des services financiers de la Poste;
- Clarifier les obligations en matière de contrôle interne pesant sur les établissements de micro-finance ;
- Engager rapidement le contrôle du respect de leurs obligations par les assujettis.

Rec. 22

- Créer pour tous les banques et établissements financiers une obligation de s'assurer que leurs filiales et succursales à l'étranger appliquent les normes LBC/CFT.

3.9.2 Conformité avec les Recommandations 15 et 22

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.15	PC	Dispositif réglementaire lacunaire pour le secteur bancaire Absence de dispositif sectoriel en dehors du système bancaire, notamment dans le secteur de la micro-finance Absence de mise en œuvre effective des obligations de contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment
R.22	NC	Absence d'obligation pour le secteur financier non bancaire Absence d'obligation d'information du superviseur bancaire pour les établissements de crédit

3.9 Banques fictives (R.18)

3.9.1 Description et Analyse

Interdiction d'établissement de banques fictives (c.18.1)

524 Il n'existe pas au Burkina Faso de dispositions interdisant directement l'établissement de banques fictives ou la poursuite de leurs activités sur leur territoire. Ces aspects sont toutefois pris en compte dans le processus d'agrément et de supervision des banques, dont le respect doit en pratique interdire l'établissement de banques fictives ou la poursuite de leurs activités.

Interdiction de relations de correspondant bancaire avec des banques fictives (c.18.2)

525 Il n'existe pas dans le pays de disposition interdisant aux institutions financières de nouer ou de poursuivre des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives.

Obligation de vérifier que les institutions financières étrangères correspondantes interdisent aux banques fictives d'utiliser leurs comptes (c.18.3)

526 Il n'existe pas de disposition obligeant les institutions financières à s'assurer que les institutions financières qui font partie de leur clientèle à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.

3.9.2 Recommandations et Commentaires

527 Les autorités nationales devraient considérer (i) d'interdire aux institutions financières de nouer ou de poursuivre des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives et (ii) d'obliger les institutions financières à s'assurer que les institutions

financières qui font partie de leur clientèle à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.

3.9.3 Conformité avec la Recommandation 18

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.18	NC	-Absence d'interdiction de nouer ou de poursuivre des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives ; -Absence d'obligation de s'assurer que les institutions financières qui font partie de leur clientèle à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.

REGLEMENTATION, SUPERVISION, CONTROLE ET SANCTIONS

3.10 Système de supervision et de contrôle. Autorités compétentes et Organismes d'autorégulation. Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (R. 17, 23, 29 et 30, 32 et 25)

3.10.1 Description et Analyse

NB : Le présent chapitre reprend les descriptions que la Banque mondiale a faites dans ses précédents rapports du Mali et du Niger. En effet, la règlementation, la supervision, le contrôle et le régime de sanction étant de nature régionale, la mission a jugé pertinent de s'appuyer sur ses travaux antérieurs chaque fois, bien sur, qu'ils pouvaient être transposables à la situation du Burkina Faso.

528 Pour comprendre le système de supervision LBC qui s'applique au Burkina Faso, il est important de décrire le cadre régional. En effet, en matière de supervision, comme dans d'autres domaines d'ailleurs, l'architecture qui a été retenue est de type communautaire pour tous les pays de l'UEMOA. Cette architecture concerne la supervision des banques et autres organismes financiers, les assurances[63], les marchés boursiers et la micro-finance.

529 **Secteur bancaire :** La réglementation et la supervision bancaire au sein de l'Union sont organisées et réglementées par la loi portant réglementation bancaire. Cette loi-cadre constitue le texte de base du dispositif de supervision bancaire et plus généralement de l'organisation et de la surveillance des activités bancaires au sein de l'UEMOA. Cette loi-cadre –récemment remaniée- a été transposée dans l'ordonnancement juridique burkinabè par la loi 058-2008/AN du 20 novembre 2008 portant règlementation bancaire au Burkina Faso (promulguée le 23 décembre 2008).

530 Par ailleurs un certain nombre de textes légaux et réglementaires ont été adoptés. Il s'agit notamment de la Convention portant création de la Commission bancaire, entrée en application le 1er octobre 1990 et du dispositif prudentiel applicable aux banques et

63 En matière d'assurance, le dispositif de supervision dépasse les frontières de l'UMOA et s'entend en fait à toute la zone franc.

établissements financiers de l'UEMOA, réaménagé par le Conseil des Ministres au cours de sa session du 17 juin 1999 et entrée en vigueur le 1er janvier 2000.

531 S'agissant plus précisément du contrôle bancaire, la loi-cadre susvisée et la nouvelle loi bancaire Burkinabè susvisée définit la répartition des compétences entre les organes de réglementation et de contrôle de l'activité bancaire ainsi que les conditions de leurs interventions. De même, elle établit une distinction entre les fonctions de réglementation d'une part, et celles de contrôle et de sanctions, d'autre part, entre les différents organes ou institutions : Conseil des Ministres, Ministres des Finances, Banque Centrale et Commission Bancaire.

532 Les compétences du ministre des Finances -au Burkina Faso comme dans chaque pays de l'Union- recouvrent principalement l'agrément, le retrait d'agrément (v. infra c.23.3 pour plus de détail), la nomination d'administrateur provisoire ou de liquidateur, la suspension des opérations de l'ensemble des banques et établissements financiers. Par ailleurs, s'agissant des réseaux de micro-finance, les compétences de surveillance traditionnellement dévolues au ministre des finances sont désormais transférées conjointement à la CB-UMOA et à la BCEAO (art. 104 de la loi 058-2008).

533 En matière de contrôle bancaire (hors réseau de micro finance), la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest partage ses pouvoirs de contrôle tant sur pièce que sur place avec la Commission Bancaire de l'UMOA (art. 59 de la loi 058-2008). La BCEAO est habilitée à faire des missions sur place dans les banques et les établissements financiers après en avoir avisé la CB, laquelle est par ailleurs informée des résultats de l'enquête. C'est à la CB que revient l'ensemble des prérogatives de contrôle au sein des 8 États composant la zone UEMOA, dont le Burkina Faso. Dans l'exercice de ses attributions, elle donne un avis conforme pour l'agrément d'une banque ou d'un établissement financier, procède ou fait procéder à des contrôles sur pièces ou sur place auprès des établissements assujettis. Elle peut étendre, le cas échéant, ses contrôles aux sociétés apparentées.

534 **Secteur du micro crédit :** Pour ce qui concerne les réseaux de micro finance, une loi cadre dénommée couramment loi Parmec (portant réglementation des Institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit) a été adoptée par le Conseil des Ministres de l'UEMOA le 17 décembre 1993. Au plan burkinabè, la loi 59/94/ADP du 15 décembre 1994 porte règlementation des systèmes financiers décentralisés et confie au Ministre des Finances la tutelle et la surveillance des IMF. L'art. 67 de la loi de 1994 prévoit aussi que la CB et la BCEAO peuvent, de leur propre initiative, ou à la demande du ministre, procéder à des contrôles sur place des organismes financiers et de toutes sociétés sous le contrôle de ces derniers. La nouvelle loi bancaire adoptée en 2008 vient par ailleurs confirmer le rôle de supervision de la CB et de la BCEAO sur les systèmes financiers décentralisés (art. 104).

535 **Marché financier :** Les marchés financiers sont réglementés au niveau régional par le Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers (CREPMF), organe de régulation de l'UEMOA créé en 1996. Il est chargé d'une part, d'organiser et de contrôler l'appel public à l'épargne et, d'autre part, d'habiliter et de contrôler les intervenants sur le marché financier régional. A ce titre, le CREPMF réglemente le fonctionnement du marché, notamment en édictant une réglementation spécifique au

marché boursier. Il dispose également d'un pouvoir disciplinaire et d'action judiciaire (plaintes).

536 **Secteur des assurances :** Dans le secteur des assurances, les quatorze pays de la zone franc ont participé à l'instauration de la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA) par le traité de Yaoundé du 10 juillet 1992. Ce traité cherche à remédier aux dérives du droit de l'assurance par une normalisation de ce dernier, grâce au Code CIMA entré en vigueur en 1995. Elle instaure un cadre légal pour l'exercice de la profession au niveau de la Zone franc, et donc au Burkina Faso et fixe les pouvoirs de réglementation et de sanctions des autorités en la matière. La Commission régionale de contrôle des assurances (CRCA) de la Conférence est l'organe régulateur et a en charge la surveillance générale des marchés d'assurances et le contrôle des sociétés, relayée dans les États membres par les Directions nationales des assurances (DNA) ; quant au Secrétariat général de la Conférence, il assure dans la pratique le contrôle des sociétés d'assurances.

Recommandation 23

Réglementation et contrôle LCB/FT (c.23.1)

537 La loi 026-2006 détermine la liste les personnes et entités assujetties aux obligations LBC, en particulier les organismes financiers qui comprennent notamment les banques et établissements financiers, les services financiers de la Poste, les sociétés d'assurance, les institutions mutualistes et d'épargne, les agrées de change manuel. Dans le secteur boursier, outre les OPCVM, la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières, le Dépositaire Central/Banque de règlement, les Sociétés de Gestion et d'Intermédiation et les sociétés de gestion de patrimoine ainsi que les apporteurs d'affaires[64] sont au nombre des personnes soumises à la loi LBC.

Désignation d'autorités compétentes (c.23.2)

538 Secteur bancaire. Les banques et autres établissements financiers burkinabés sont soumis à la supervision de la CB-UMOA et de la BCEAO en vertu de l'art. 13 de la convention portant création de la CB et des articles 1 et 59 de la loi Burkinabè du 20 novembre 2008.

539 Secteur des assurances. Les entreprises d'assurance sont soumises à la supervision de la CIMA, qui est à Libreville (Gabon), et qui s'appuie sur les directions nationales des assurances pour l'exercice de cette supervision. Les intermédiaires en assurance sont eux soumis au contrôle prudentiel des directions nationales des assurances.

540 Secteur de la micro-finance. Les systèmes financiers décentralisés sont placés sous la supervision du MEF ainsi que sous celle de la CB et de la BCEAO. Depuis le vote de la loi 058/2008, la CB-UMOA et la BCEAO exercent la surveillance des SFD au niveau des structures faîtières.

64 Les Apporteurs d'affaires sont des personnes physiques ou personnes morales qui mettent en relation un client avec une SGI ou une Société de Gestion de Patrimoine pour : a) l'ouverture d'un compte de titres ;b) les conseils en placement ou la gestion sous mandat ;c) la transmission des ordres de leurs clients.

541 Secteur boursier. Il revient au Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers de surveiller le bon fonctionnement du marché financier de l'UEMOA dont le Burkina Faso est membre. En vertu de l'art. 23 de l'annexe au règlement général[65] le Conseil Régional contrôle l'activité de tous les intervenants, notamment les structures de gestion du marché et les intervenants commerciaux agréés. Il vérifie également le respect, par les émetteurs de titres, des obligations auxquelles ils sont soumis en matière d'appel public à l'épargne. A ce titre, il peut, le cas échéant, mener des enquêtes auprès de leurs actionnaires, sociétés mères et filiales ou toute personne morale ou physique ayant avec ces intervenants un lien d'intérêt direct ou indirect. Des entretiens avec les autorités du marché[66], il ressort qu'aucune surveillance n'est exercée en matière de LBC alors que les principaux acteurs du marché sont assujettis à la loi LBC (V. art. 1er de la loi Burkinabè). Ce point a été confirmé lors des entretiens de la mission à Ouagadougou.

Prévention de la présence de criminels (c.23.3)

542 L'accès à la profession de banquier. La profession bancaire fait l'objet d'une réglementation qui restreint l'exercice du métier de banquier aux personnes apportant des garanties de moralité. Ainsi la loi burkinabè 058-2008 portant réglementation bancaire confie à la BCEAO la tâche d'obtenir tous les renseignements sur la qualité des personnes ayant assuré l'apport des capitaux et le cas échéant sur celle de leurs garants, ainsi que sur l'honorabilité et l'expérience des personnes appelées à diriger, administrer ou gérer la banque ou l'établissement financier et ses agences. Notons que l'article 26 de la loi écarte de la profession bancaire toute personne ayant fait l'objet de condamnation pour infraction à la législation contre le blanchiment de capitaux[67].

543 En pratique, les demandes d'agrément sont adressées au Ministre des Finances du Burkina Faso et déposées auprès de la Banque Centrale qui les instruit. Celle-ci vérifie si les personnes physiques ou morales qui demandent l'agrément satisfont aux conditions et obligations prévues notamment aux articles 25([68]) et 26 e la loi 058-2008 susvisée. La BCEAO obtient aussi tous renseignements sur la qualité des personnes ayant assuré l'apport des capitaux ainsi que sur l'honorabilité et l'expérience des personnes appelées à diriger, administrer ou gérer la banque ou l'établissement financier et ses agences.

544 En ce qui concerne le contrôle de l'origine des capitaux, la mission n'a pas eu connaissance de l'existence de procédure particulière ad-hoc au sein de la BCEAO. Par ailleurs, la mission n'a pas pu établir que les autorités d'agrément remontent

65 Relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des marchés financiers régional de l'UMOA.

66 Ces entretiens ont eu lieu en 2008 lors de l'évaluation du Mali.

67 Emporte de plein droit interdiction de diriger, administrer ou gérer une banque ou un établissement financier ou une de leurs agences toute condamnation pour crime de droit commun, pour faux ou usage de faux en écriture publique, pour faux ou usage de faux en écriture privée, de commerce ou de banque, pour vol, pour escroquerie ou délits punis des peines de l'escroquerie, pour abus de confiance, pour banqueroute, pour détournement de deniers publics, pour soustraction par dépositaire public, pour extorsion de fonds ou valeurs, pour émission de chèques sans provision, pour infraction à la législation sur les changes, pour atteinte au crédit de l'Etat ou pour recel de choses obtenues à l'aide de ces infractions.

68 Nul ne peut diriger, administrer ou gérer une banque ou un établissement financier, ou une de leurs agences, s'il n'a pas la nationalité burkinabe ou celle d'un pays membre de l'Union Monétaire Ouest Africaine.

systématiquement jusqu'au bénéficiaire effectif lorsqu'elles sont saisies d'une demande d'autorisation.

545 Il convient de préciser que ces dispositions s'appliquent lorsque l'établissement s'établit pour la première fois en zone UEMOA, pour les autres banques déjà implantées, c'est la règle de l'agrément unique qui s'applique[69].

546 L'accès à la profession d'assureur. Les dossiers d'agrément sont présentés à la Direction Nationale des Assurances (DNA) compétente et transmis ensuite à la Commission Régionale de Contrôle des Assurances (CRCA) qui émet un avis (Titre II, chap. 1, section 1 du code des assurances). Cet avis conforme conditionne la délivrance de l'agrément par le ministre de l'État membre (ici le Burkina Faso) en charge du secteur des assurances. Dans cette procédure sont examinées, en particulier, la répartition du capital, la qualité et l'honorabilité des dirigeants de la société ; on s'assurera notamment que les organes dirigeants n'ont pas fait l'objet de condamnation pénale. La CRCA peut être amenée à rejeter une demande d'agrément notamment lorsque la société ne présente pas toutes les garanties requises pour exercer cette activité.

547 L'actionnariat fait l'objet d'une attention particulière au moment de la demande d'agrément mais également lors de toute modification significative du capital ou des droits de vote. Ainsi l'article 329-7 prévoit que toute opération ayant pour objet de conférer une participation au capital supérieure à 20 % ou la majorité des droits de vote doit faire l'objet d'un accord du Ministre en charge des assurances, après avis conforme de la CRCA. Pour autant, dans le domaine des assurances pas plus que pour les banques il n'existe de procédure particulière visant à s'assurer que les capitaux apportés ne proviennent pas d'une activité délictueuse ou criminelle.

548 L'accès à la profession du microcrédit. S'agissant des réseaux de micro finance - qui font parties des personnes assujetties à la loi LBC, les conditions d'accès à la profession sont régies par la loi Parmec précitée. Ainsi, les institutions ou les organes financiers qui ont pour objet d'exercer des activités de collecte de l'épargne et l'octroi de crédit doivent être préalablement reconnus ou agréées dans des conditions précises. En effet, la loi 59/94/ADP portant réglementation des institutions mutualiste ou coopératives d'épargne et de crédit dispose que les institutions de base, affiliées à un réseau ne peuvent exercer leurs activités sur le territoire sans avoir été au préalable agréées ou reconnues par le Ministre des Finances. C'est un décret qui précise les conditions de constitution, la mise en place et le fonctionnement des institutions[70]. Au jour de la mission, il existait trois catégories d'autorisation d'exercice (agrément, reconnaissance et convention) selon la nature de l'institution (institution de base, Union, Fédération ou Confédération). L'existence de 3 catégories d'autorisation est de nature à créer une certaine confusion, aussi les instances régionales ont-elles décidé de reformer la loi Parmec et de simplifier tant les modalités d'agrément des SFD que les conditions de leur surveillance. A l'avenir

---

69 En vertu de la décision du Conseil des Ministres de l'UMOA en sa séance du 3 juillet 1997 portant adoption du principe de l'agrément unique, et la décision du Conseil des Ministres de l'UMOA en sa séance du 25 septembre 1998 portant adoption des modalités de mise en œuvre de l'agrément unique, l'agrément unique confère à une banque ou un établissement financier, dûment constitué, le droit d'exercer une activité bancaire ou financière dans un Etat membre de l'UMOA et de s'établir ou d'offrir en libre prestation, des services de même nature dans toute l'Union, sans être obligé de solliciter de nouveaux agréments.

70 Notons que certaines activités nécessitent une autorisation d'exercice spécifique. Il en va ainsi de l'exercice des activités de change manuel.

(à partir de 2009 vraisemblablement), l'agrément sera la seule forme d'autorisation d'exercice de la profession et environ 60 IMCEC[71] passeront sous la surveillance directe de la CB-UMOA.

549 L'examen des dossiers de demande d'autorisation d'exercice porte notamment sur la moralité et l'expertise des dirigeants. Outre l'obligation de déposer leurs statuts au greffe, les SFD doivent transmettre en même temps la liste des administrateurs et directeur avec l'indication de leur profession et domicile (art. 18 de la loi Parmec)[72]. Au Burkina Faso, l'agrément est délivré par le MEF. A l'appui de leurs demandes d'agrément, les postulants doivent entre autres fournir les statuts signés par les membres fondateurs, la liste des souscripteurs au capital, le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive. La moralité des candidats est également vérifiée au moyen d'un extrait de casier judiciaire. Quant à l'origine licite des capitaux apportés, les services du MEF ne procèdent à aucun contrôle particulier.

550 Des entretiens avec les autorités régionales, la mission a retenu que la réforme du cadre réglementaire des IMCEC qui doit intervenir dans le cours de l'année 2009 a été entre autres motivée par un certain laxisme dans les conditions d'octroi des agréments mais aussi en raison d'un contrôle insuffisant sur les SFD[73].

551 L'accès au marché boursier. Les marchés financiers sont réglementés au niveau régional par le Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers (CREPMF), organe de régulation de l'UEMOA créée en 1996. Il est chargé d'une part, d'organiser et de contrôler l'appel public à l'épargne et, d'autre part, d'habiliter et de contrôler les intervenants sur le marché financier régional. A ce titre, le CREPMF réglemente le fonctionnement du marché, notamment en édictant une réglementation spécifique au marché boursier. Il dispose également d'un pouvoir disciplinaire et d'instruction judiciaire (cf. infra c. 29.4 pour plus de détail).

552 Il convient de distinguer deux grands types d'acteurs du marché financier régional : a) les structures de marché que sont la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) et le Dépositaire Central/Banque de Règlement ; b) les intervenants commerciaux : les Sociétés de Gestion et d'Intermédiation (SGI), les Sociétés de Gestion de Patrimoine (SGP), les Conseils en Investissements Boursiers, les Apporteurs d'Affaire et les Démarcheurs. Au Burkina, il n'existe qu'un seul intervenant, une SGI.

553 S'agissant précisément des intervenants commerciaux (SGI et SGP notamment), les modalités d'agrément apparaissent plus strictes. Ainsi, l'art. 27 du Règlement général précité stipule que pour l'examen de leur demande d'agrément, les sociétés postulantes doivent présenter des garanties suffisantes, notamment en ce qui concerne la composition et le montant de leur capital, leur organisation, leurs moyens humains, techniques, financiers, l'honorabilité et l'expérience de leurs dirigeants, ainsi que les dispositions

71 Il s'agit des plus importantes SFD, représentant 90% des transactions et dont le montant des encours est supérieure à CFA 300 millions.

72 Toute modification ultérieure des statuts ou de la liste des administrateurs susvisée est soumise à une obligation de dépôt au greffe et de déclaration écrite au Ministre

73 Il a été indique à la mission que certaines SFD demandaient un agrément après avoir exercé leur activité Durant 2 ou 3 ans, en toute illégalité.

propres à assurer la sécurité des opérations de la clientèle. Le même règlement dispose en son art. 32 que ne peuvent être actionnaires, dirigeants sociaux ou administrateurs d'une société postulant en qualité de SGI, les personnes physiques ayant encouru, dans un pays quelconque, une ou plusieurs condamnations[74]. Selon les informations recueillies par la mission, l'audition d'une société postulante est possible mais pas systématique. Les services d'instruction demandent également un extrait du casier judiciaire des dirigeants. Il n'existe, en revanche, aucune procédure spécifique visant à s'assurer de l'origine licite des capitaux apportés.

554 Si par ailleurs les banques et les SGI peuvent créer des OPCVM, un visa du CREPMF sera nécessaire et l'honorabilité des dirigeants vérifiée. Ajoutons que pour le Burkina Faso, le risque BC semble limité car il n'existe qu'une seule SGI et aucune SGP. Au moment de la mission, il n'existait pas encore de règles spécifiques à la lutte contre le blanchiment en matière de marchés financier. Un projet de texte est toutefois à l'étude.

555 Changeurs manuels : Les agréments de change manuel sont délivrés par arrêté du MEF après avis conforme de la BCEAO. Selon l'instruction BCEAO 11/05/RC, la validité des autorisations ainsi délivrées est subordonnée au démarrage effectif des activités du bénéficiaire dans un délai maximum d'un an à compter de la date de notification dudit arrêté. Les dossiers d'agrément sont instruits par la BCEAO qui exerce un contrôle sur le casier judiciaire du candidat à l'agrément. La BCEAO délivre un avis conforme qui est ensuite transmis au Ministère de l'Économie et des Finances. L'accord d'agrément est ensuite délivré par le ministère. Par ailleurs, les changeurs doivent faire des déclarations auprès de la BCEAO sur le volume de leurs transactions. En termes de sanction, le changeur encours un retrait d'agrément si son activité n'a pas démarré dans les 6 mois qui suivent l'agrément.

Critères d'aptitude et honorabilité (c.23.3.)

556 Les critères d'aptitude et d'honorabilité sont examinés par les autorités compétentes en ce qui concerne les dirigeants de banques, de compagnie d'assurance et les intervenants commerciaux sur les marchés financiers. En revanche, l'examen de ce critère n'est pas explicitement prévu pour les structures de marché que sont la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) et le Dépositaire Central/Banque de Règlement (v. supra c. 23.3) et les changeurs manuels. Quant aux SFD, les règles concernant le contrôle des critères d'aptitude et de moralité des dirigeants des SFD ne sont pas clairement établies.

Application de la règlementation prudentielle pour la LCB/FT (c.23.4)

557 La circulaire n° 10-2000 du 23 juin 2000 de la Commission Bancaire dispose que les banques et les établissements financiers de l'UEMOA doivent se doter d'un système de contrôle interne efficace, adapté à leur organisation, à la nature et au volume de leurs activités ainsi qu'aux risques auxquels ils sont exposés. Ces normes s'appliquent évidemment aux banques et établissements financiers burkinabés.

[74] Pour crime ou délit de droit commun, tentative, complicité ou recel pour (i) faux en écriture ou usage de faux ; (ii) escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, extorsion de fonds ou de valeurs et actes de faux monnayage ; (iii) infraction aux législations bancaires et des changes ; (iv) ou, de manière générale, toute condamnation pour des crimes ou délits assimilés à l'un quelconque de ceux énumérés ci-dessus

558 Les principes décrits supra dans la circulaire n° 10-2000 du 23 juin 2000 prévoient notamment une formalisation complète des procédures, des modalités de traitement et d'enregistrement des opérations, une claire délégation des pouvoirs et des responsabilités, ainsi qu'une stricte séparation des fonctions. Le système mis en place doit instituer, à chaque niveau opérationnel, un dispositif de contrôle de premier niveau assimilable à une autorisation ou à une validation. Le second niveau de contrôle interne doit être assuré par une fonction dédiée et indépendante d'audit. Il appartient à l'organe délibérant de définir la politique en matière de contrôle interne, de s'assurer de la mise en place d'un dispositif adéquat et d'en surveiller l'activité et les résultats, au moins une fois par an. Il doit être régulièrement tenu informé de l'ensemble des risques auxquels l'établissement est exposé. L'organe délibérant peut créer un comité d'audit, chargé notamment de porter une appréciation sur l'organisation et sur le fonctionnement du système de contrôle.

559 Ces dispositions générales relatives à la maitrise des risques sont pertinentes au regard de la lutte contre le blanchiment.

Agrément des services de transmission de fonds et des services de change (c.23.5)

Voir RS VI.

Suivi et contrôle des services de transmission de fonds et des services de change (c.23.6)

Voir RS VI.

Autorisation préalable ou enregistrement, réglementation et contrôle des autres institutions financières (c.23.7)

560 Les institutions financières autres que les banques et établissements financiers (les SFD et les changeurs manuels par exemple) sont également soumises à autorisation préalable et à supervision. Les conditions de surveillance qui leur sont applicables en matière de LBC sont cependant insuffisantes, voire inexistante dans les cas des caisses de micro-finance.

Lignes directrices pour les institutions financières (c.25.1)

561 Dans le secteur des banques et des établissements financiers, la seule instruction est celle de la BCEAO prise le 2 juillet 2007 (instruction 01/2007/RB relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux au sein des organismes financiers). Ce document est donc de création récente, si bien que depuis plusieurs années, les banques et établissements financiers, au Burkina Faso comme ailleurs, ne disposaient pas des informations détaillées sur la manière de se conformer aux textes LBC.

562 Selon son art. 3, l'instruction de la BCEAO s'applique aux banques et établissements financiers, aux services financiers des postes, ainsi que les Caisses de Dépôts et Consignations ou les organismes qui en tiennent lieu ; aux institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit, ainsi que les structures ou organisations non constituées sous forme mutualiste ou coopérative et ayant pour objet la

collecte de l'épargne et/ou l'octroi de crédit ; enfin aux agréés de change manuel. Elle ne s'applique pas en revanche aux services de transferts de fonds.

563 Ce texte reprend les grandes lignes de la loi uniforme communautaire de 2003. Il rappelle les dispositions relatives aux obligations de vigilance des organismes financiers, en particulier les normes d'identification, de conservation des documents, et de détection des opérations suspectes. Il rappelle aussi les obligations spécifiques de vigilance renforcée et celles relatives aux opérations financières occasionnelles. L'instruction précise aussi les obligations relatives à la déclaration de soupçon et à la formation du personnel. Enfin, elle demande aux établissements assujettis de mettre en place une cellule anti-blanchiment et de transmettre à la BCEAO et à la CB-UMOA un rapport[75] annuel sur la mise en œuvre de l'ensemble du dispositif LBC.

564 La lecture attentive de cette instruction appelle les remarques suivantes :

- Le document n'apporte pas tous les éclairages nécessaires et ce dans plusieurs domaines. En matière (i) d'identification des clients, l'instruction ne se réfère qu'aux clients personnes physiques ; elle ne donne aucun élément concernant les modalités d'indentification des clients, personne morales. Elle ne précise pas davantage comment les établissements financiers assujettis doivent s'assurer de l'identité de l'ayant droit économique au cas où un client n'agirait pas pour son propre compte. Elle ne précise pas non plus le type de pièces d'identité admise dans la sous-région pas plus que les mesures de vigilance renforcée à l'égard de certaines catégories de clients (clients non-résidents, clients étrangers par exemple). (ii) Dans le domaine de la mise en œuvre des normes LBC au sein des organismes financiers, si l'instruction indique que ces derniers doivent mettre en place des programmes internes de lutte contre le blanchiment, elle ne précise pas en quoi ces programmes doivent consister, se bornant à dire qu'ils doivent être conformes aux « *dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans les États membres de l'UMOA* ». L'instruction ne donne par ailleurs aucune indication sur l'obligation pour les organismes financiers d'obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaire ni sur la nécessité de mettre a jour régulièrement les dossiers des clients.

565 L'instruction contient par ailleurs certaines dispositions de nature à induire une certaine confusion chez les organismes financiers assujettis. Ainsi, en son art. 4, elle stipule que l'identification des clients doit reposer, notamment, sur des « *règles déontologiques précises* ». Outre que ces règles déontologiques ne sont pas précisées par l'instruction, elles ne correspondent pas non plus aux standards du GAFI[76]. Dans le même ordre d'idée, l'instruction stipule que les organismes financiers « *doivent définir les types de clients qu'ils ne peuvent accepter* » ; sans plus d'indication, cette disposition est sans portée pratique.

---

[75] Selon l'art. 17, ce rapport doit : • décrire l'organisation et les moyens de l'établissement en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux ; • relater les actions de formation et d'information menées au cours de l'année écoulée ; • inventorier les contrôles effectués pour s'assurer de la bonne mise en œuvre et du respect des procédures d'identification de la clientèle, de conservation des données, de détection et de déclaration des transactions suspectes ; • faire ressortir les résultats des investigations, notamment en ce qui concerne les faiblesses relevées dans les procédures et dans leur respect, ainsi que des statistiques se rapportant à la mise en œuvre du dispositif de déclaration de soupçon ; • signaler, le cas échéant, la nature des informations transmises à des institutions tierces, y compris celles à l'extérieur du pays d'implantation ; • dresser une cartographie des activités suspectes les plus courantes, en indiquant éventuellement la nature et la forme des mutations observées, dans le domaine du blanchiment de capitaux ; enfin • présenter les perspectives et le programme d'actions pour la période à venir.

76 Le rec. 5 du GAFI relative à l'identification de la clientèle ne comporte aucune référence à des règles déontologiques.

566 Précisons aussi que la CB-UMOA n'a émis aucune circulaire ou lettre circulaire en matière de LBC autre que celles prescrivant aux assujettis de remettre un rapport annuel d'activité sur la LBC. Même si le pouvoir réglementaire appartient à la BCEAO, (la CB n'ayant qu'un rôle de supervision et de contrôle), elle peut néanmoins préciser certains points de la réglementation en vigueur au moyen de circulaires. Cette faculté n'a pas encore été utilisée en matière de LBC.

567 Des considérations qui précèdent, la mission conclut que le seul document actuellement en vigueur au Burkina Faso comme dans le reste de la sous-région n'établit pas de lignes directrices suffisantes de nature à aider les organismes financiers à appliquer et respecter leurs obligations LBC.

568 Dans le secteur boursier, il n'existait pas, au moment de la mission, d'instruction LBC applicable aux intervenants du marché. La question LBC n'a été prise en compte que très tardivement. En effet, ce n'est qu'en 2007 que les autorités de marché ont pris une initiative dans ce domaine en rédigeant un projet d'instruction LBC. Ce texte a reçu l'approbation du Conseil régional en septembre 2007 et devrait entrer en vigueur courant 2009. Elle prévoit 3 types d'obligations portant sur les mesures d'identification de la clientèle, de conservation des documents et de vigilance. Elle prévoit aussi des mesures de surveillance renforcée pour les opérations atypiques et rappelle les obligations déclaratives incombant aux acteurs du marché.

569 Dans le secteur de la Micro-finance : Les entretiens de la mission tant avec les SFD qu'avec les autorités de supervision ont permis de constater l'absence de directive ou de lignes directrices LBC dans la profession. Seule l'instruction de la BCEAO de juillet 2007 a été diffusée auprès des IMF, mais pas la loi nationale LBC.

570 Dans le secteur des assurances, il n'existe pas de lignes directrices LBC.

571 En conclusion, à l'exception de la BCEAO, et en l'absence de CENTIF opérationnelle, aucune autorité compétente burkinabè n'a encore rétrocédé d'information aux assujettis du secteur financier.

Recommandation 29

Pouvoirs des autorités de contrôle (c.29.1)

572 Secteur bancaire : Comme indiqué supra, la supervision bancaire est régie par des dispositions communautaires et nationales dont la mise en œuvre est répartie entre quatre autorités de tutelle: (i) le Conseil des ministres de l'UEMOA, qui fixe le cadre légal et réglementaire général applicable à l'activité de crédit ; (ii) les Ministres des finances des États membres (comme au Burkina Faso), qui disposent, chacun dans la limite de son territoire national, de pouvoirs notamment en matière d'octroi et de retrait des agréments aux banques et aux établissements financiers et de traitement des difficultés de ces établissements ;(iii) la BCEAO qui a pour principales attributions l'élaboration et la transposition technique de la réglementation comptable et prudentielle applicable aux organismes financiers et la contribution, à travers ses Directions nationales, à la supervision du système bancaire ; (iv) enfin la CB-UMOA, présidée par le Gouverneur de la BCEAO, qui est chargée de veiller à l'organisation et au contrôle des banques et des

établissements financiers implantés dans les huit États de l'Union et qui dispose, à cet effet, de pouvoirs de sanction administrative ou disciplinaire.

573 Le pouvoir de supervision sur les organismes financiers est ainsi organisé. Selon l'art. 13 de la Convention portant création de la CB-UMOA, la Commission bancaire procède ou fait procéder, notamment par la Banque Centrale, à des contrôles sur pièces et sur place auprès des banques et établissements financiers, afin de s'assurer du respect des dispositions qui leur sont applicables. La Banque centrale peut également effectuer ces contrôles de sa propre initiative. Elle prévient la Commission bancaire des contrôles sur place. La surveillance des réseaux de micro-finance relève du MEF de chaque pays, mais tant la BCEAO que la CB-UMOA interviennent dans la supervision du secteur à travers la vérification de la conformité des manuels de procédure aux normes qu'elles édictent, le contrôle sur pièces et la surveillance des organes financiers. Quant à la supervision des changeurs manuels, elle relève de la BCEAO ainsi que de la Direction chargée des finances extérieures (la DGTCP au Burkina) ; faute de précision dans les textes, chaque institution peut mener de manière séparée ses activités de supervision. En revanche, les services financiers de la Poste relèvent du contrôle de la Cour des comptes.

574 En matière de blanchiment, la surveillance de la conformité par les organismes assujettis avec les normes légales relève de la compétence des autorités susvisées. La CENTIF, ni au Burkina Faso ni ailleurs dans la sous-région, n'exerce de compétences de supervision sur les personnes assujetties.

575 S'agissant du contrôle de la conformité LBC dans les banques et établissements financiers assimilés, c'est la CB-UMOA qui exerce le pouvoir de surveillance à titre principal, au travers de son Secrétariat Général (SGCB). Pour cela, la supervision consiste en un contrôle sur pièces et sur place. Le département des Études bancaires assure la surveillance permanente, dite sur pièces, avec la direction juridique, lesquelles comptent respectivement 25 et 5 agents[77]. C'est la Direction des Etudes qui est chargée notamment de l'examen des états financiers périodiques et des documents de fin d'exercice, de l'analyse des rapports d'inspection et de la préparation des lettres de suites aux rapports d'inspection. C'est elle également qui veille au suivi de la mise en œuvre des observations du contrôle sur place.

576 Le contrôle sur place est assuré par le service de l'Inspection qui occupe 22 agents, inspecteurs et chefs de mission (au nombre de 5). Les inspecteurs ne peuvent se voir opposer le secret professionnel. Ils ont accès à l'ensemble des informations, y compris les données financières ou personnelles concernant la clientèle de la banque et ses dirigeants. Les inspecteurs ont également accès au dossier de vérification des commissaires aux comptes. Ces derniers sont d'ailleurs systématiquement interrogés par les inspecteurs lors de leur visite sur place. Selon les dires de la CB-UMOA, toute enquête sur place contient un volet LBC et ce point figure dans les termes de référence de chaque mission. Les conclusions des contrôles sur place sont portées par la Commission Bancaire à la connaissance du Ministre des Finances, de la Banque Centrale et du conseil d'administration de l'établissement concerné ou de l'organe en tenant lieu.

[77] Chiffres de 2008.

577 Le contrôle bancaire en matière de LBC souffre de plusieurs handicaps.

578 Les moyens apparaissent très insuffisants. La CB-UMOA compte un effectif total de 111 personnes, mais seulement 22 inspecteurs pour couvrir 115 banques réparties sur tout le territoire de la zone UMOA (pour plus de détails, V. c.30.1)

579 Au jour de l'entretien avec les services de la CB de l'UEMOA, l'inspection de la CB-UMOA n'avait pas encore diligenté d'enquête thématique en matière de LBC. Cependant, il a été indiqué à la mission que depuis 2002, toute enquête générale comportait un volet blanchiment. La mission qui s'est tenue à Ouagadougou a permis de confirmer ce point.

580 Les contrôles exercés par la CB-UMOA en matière de LBC n'apparaissent pas suffisamment approfondis. Selon les informations recueillies auprès des banques burkinabè, la mission a constaté que l'étendue des contrôles exercés par la CB-UMOA reste limitée à une simple analyse de conformité[78]. Il n'existe pas d'analyse du risque LBC auquel la banque est confronté ni de jugement sur la pertinence du dispositif LBC interne propre à la banque, au regard de son exposition au risque. Les équipes de la CB cherchent à savoir si la banque vérifiée dispose d'un dispositif LBC mais les travaux de vérification ne semblent pas reposer sur un audit approfondi des opérations et des dossiers. On notera aussi qu'aucune banque de la place ne s'est fait rappeler à l'ordre – sous forme de lettre de suite par exemple- alors que de nombreuses insuffisances ont été relevées par la présente mission.

581 Le degré de spécialisation dans le domaine LBC est limité, compte tenu de la faiblesse des effectifs existants. Un programme de formation annuel est établi en faveur des agents de la CB comportant des formations en interne et à l'étranger[79]. Toutefois, la formation des agents du SGCB dans le domaine du blanchiment est partielle. Les différentes rencontres et séminaires organisés sur la période récente dans le domaine de la lutte contre le blanchiment ne sont pas de nature à offrir à la fois une connaissance précise et un niveau de pratique suffisant. Il s'agit davantage de sensibilisation que de formation véritable au contrôle LBC[80].

582 L'absence de CENTIF et de lignes directrices LBC pour les personnes assujetties conjuguée à un cadre réglementaire récent, mais non encore définitivement fixé, réduit sensiblement la portée pratique de la surveillance exercée par le SGCB jusqu'à présent.

583 Le service d'inspection du SGCB ne dispose que d'un outil méthodologique partiel pour évaluer le degré de conformité des banques avec les normes LBC.

---

78 Les autorités du Burkina font observer que « les insuffisances constatées par les missions de la CB UMOA, lorsque la gravité de la situation l'exige, font l'objet d'une lettre adressée au Ministre chargé des Finances, à la Banque Centrale et aux autorités de la banque concernée ».

79 L'effectif de la CB est constitué en majorité de cadres disposant d'un niveau universitaire appréciable (Bac +5) et jouissant d'une crédibilité confirmée par la profession (source : PESF).

80 Dans son rapport annuel 2006, la CB-UMOA fait état de quelques rencontres ayant trait à la LBC. C'est ainsi qu'au plan régional, le SGCB a participé à des séminaires organisés par la BCEAO portant sur la « validation de la Directive relative à la lutte contre le financement du terrorisme ». Au plan international, le SGCB a participé à divers séminaires organisés par la Banque mondiale, le FMI et la BAD portant notamment sur la LBC/FT. Le rapport n'indique pas cependant combien d'agents du SGCB ont bénéficié de ces actions de formation/sensibilisation.

584 En ce qui concerne la surveillance continue, la centralisation des informations comptables ou prudentielles transmises périodiquement par les banques est encore insuffisamment automatisée et leur analyse tributaire de délais de traitement trop longs[81]. Cette situation peut affecter la détection précoce de possibles problèmes en relation avec le blanchiment. La surveillance sur pièces ne s'exerce pas non plus sur base consolidée alors que la région compte plusieurs groupes bancaires.[82]

585 En conclusion, la supervision LBC dans les banques et autres établissements financiers doit être renforcée.

586 Secteur des assurances : Tous les pays de la zone franc, dont le Burkina Faso, sont signataires du traité de la Conférence interafricaine des marchés de l'assurance (CIMA) et sont liés par des lois et réglementations communes concernant l'assurance. Les décisions concernant l'octroi ou le retrait d'agréments et les sanctions infligées aux compagnies d'assurance sont prises par la Commission régionale de contrôle des assurances (« la Commission »). Celle-ci est gouvernée par un conseil représentatif dont les participants sont nommés par les pays signataires, ainsi que par des représentants de la compagnie régionale de réassurance CICA-RE et de l'association professionnelle régionale de l'assurance.

587 La supervision du secteur des assurances est affaiblie par les facteurs suivants :

- Insuffisance des moyens fournis au Secrétariat et à la Commission ;
- Délimitation floue des responsabilités entre le Secrétariat et les autorités nationales de l'assurance. De ce fait, le rôle des autorités nationales –et notamment au Burkina Faso- dans le suivi des décisions de la CIMA varie, allant de véritables contrôles à une simple observation du marché.

588 Les ressources de la CIMA sont très réduites et des contraintes budgétaires l'ont conduite à réduire la fréquence et l'intensité de ses inspections sur place. Les moyens fournis aux autorités nationales sont également très restreints et celles-ci ont, de ce fait, du mal à attirer et garder du personnel compétent.

589 Il est prévu d'accroître sensiblement le nombre des inspecteurs employés par le Secrétariat de la CIMA. Les plans prévoient par ailleurs une plus grande implication des services nationaux dans le travail de supervision. Tant les nouveaux inspecteurs que le personnel des services nationaux auront besoin de formation. En outre, le Secrétariat doit améliorer la supervision sur pièces et mettre en place un système de détection précoce. Les inspecteurs du Secrétariat de la CIMA analysent actuellement manuellement les déclarations annuelles des compagnies, ce qui retarde considérablement la détection des difficultés.

---

81 Source : PESF, rapport sur l'Évaluation de la conformité aux principes fondamentaux de Bale pour un contrôle bancaire efficace, 2007.

82 Si la réglementation prévoit la production de comptes consolidés pour les groupes bancaires, ceux-ci ne font pas l'objet de contrôles spécifiques et le respect des normes prudentielles est assise sur une base sociale (source PESF, préc.)

590 Pour le secteur de la micro-finance, il existait, au jour de la mission, un empilement de prérogatives entre différentes institutions que sont les MDF, au travers des services du MEF, la BCEAO et la CB-UMOA, sans compter le contrôle interne exercé par les structures faitières de certains réseaux de micro finance. Cette situation est créatrice de confusion sur le rôle de chaque intervenant et nuit à l'efficacité d'ensemble. En termes de supervision, la surveillance spécifique des sociétés de micro-finance ou institutions financières décentralisées incombe à une cellule du Ministère des finances. Au Burkina Faso, le MEF a diligenté de multiples enquêtes sur place dans les IMF. (55 en 2008). Cependant, aucune de ces missions n'a porté sur la LBC.

591 Secteur du change. Le Burkina Faso compte 49 changeurs agréés au 31 janvier 2008. La BCEAO exerce le pouvoir de supervision de ces établissements. En 2008, la BCEAO conjointement avec le MEF a procédé à une mission de vérification dans plusieurs bureaux de change de la place.

592 Secteur boursier. Dans le secteur boursier, les autorités n'ont diligenté aucun contrôle LBC sur la seule SIG active au Burkina Faso.

Pouvoirs d'effectuer des inspections (c.29.2)

593 Dans les banques, les inspecteurs de la CB disposent des pouvoirs nécessaires pour inspecter les institutions financières, y compris sur place, pour vérifier qu'elles respectent leurs obligations. Faute d'informations détaillées, la mission n'est pas en mesure de porter un jugement définitif sur le point de savoir si les inspections de la CB comportent l'examen des politiques, procédures, livres et pièces comptables et si elles incluent des vérifications par sondage. Selon les entretiens tenus avec la CB, il semblerait que les inspecteurs examinent ces points. Ajoutons que dans le rapport PESF[83], il est indiqué que « les procédures de contrôle sur place et sur pièces ne comportent pas de dispositions propres à l'évaluation des dispositifs de lutte anti-blanchiment ».

594 Dans le secteur des marchés financiers, le Conseil Régional dispose d'inspecteurs dont le champ de compétence s'étend à tous les intervenants faisant appel public à l'épargne ou qui interviennent sur la base d'une autorisation délivrée par le conseil Régional. De même, dans le cadre de ses contrôles sur pièces, le Conseil Régional est habilité à demander la production d'informations régulières, dont il fixe la teneur et les conditions de transmission.

595 Pour le secteur de la micro finance au Burkina Faso, les agents du MEF ont pour mission de veiller au respect de la réglementation applicables aux SFD. A ce titre, ils sont chargés non seulement de procéder au contrôle et à la surveillance des SFD mais aussi de proposer des sanctions contre ces entités et de veiller à leur mise en œuvre.

596 Pour les assurances, ce sont les inspecteurs de la CIMA qui exercent le pouvoir de contrôle, au travers des directions nationales des Assurances et de la Commission Régionale de Contrôle des Assurances (CRCA).

83 Rapport sur l'Évaluation de la conformité aux principes fondamentaux de Bale pour un contrôle bancaire efficace, 2007

Pouvoirs d'accéder aux documents nécessaires (c.29.3)

597 Dans le secteur bancaire au sens large, la CB-UMOA dispose des pouvoirs d'accès les plus larges aux informations. En vertu de l'art. 16 de la convention portant création de la CB-UMOA, « *les banques et établissements financiers sont tenus de fournir, à toute réquisition de la CB-UMOA et sur les supports souhaités, tous documents, renseignements, éclaircissements et justification nécessaires à l'exercice de ses attributions* ». La loi bancaire burkinabè 058-2008 précise également, en son art. 59 que « *les établissements de crédit ne peuvent s'opposer aux contrôles effectués par la Commission bancaire et la Banque Centrale* ».

598 S'agissant du secteur spécifique de la micro-finance, l'article 68 de la loi Parmec stipule que le secret professionnel n'est opposable ni au ministre ni aux autorités prudentielles. L'instruction BCEAO 01/2007 du 2 juillet 2007 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux au sein des organismes financiers dispose également que dans le cadre des contrôles prévus par la Loi bancaire susvisée portant réglementation bancaire, « *les banques et établissements financiers doivent être en mesure de produire tous les renseignements nécessaires à l'appréciation de la qualité de leur dispositif de prévention du blanchiment de capitaux* ».

599 La loi bancaire 058-2008 précise également que tout banquier qui fournirait sciemment des informations fausses ou inexactes encourt des sanctions pénales.

600 Dans le secteur boursier, c'est le règlement général relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle du marché financier régional de l'UEMOA qui fixe les prérogatives de surveillance du Conseil régional. C'est lui qui est chargé de contrôler la régularité des opérations de bourse. En vertu de l'art. 56 de ce règlement, « *le Conseil régional procède à des enquêtes ou contrôles, sur pièces ou sur place, auprès des Sociétés de Gestion et d'Intermédiation* ». Par ailleurs, l'annexe au règlement général[84] dispose dans son art.24 que « *le conseil Régional dispose d'inspecteurs dont le champ de compétence s'étend à tous les intervenants faisant appel public à l'épargne ou qui interviennent sur la base d'une autorisation délivrée par le conseil Régional* ». En son art. 25, l'annexe précise également que « *dans le cadre de ses contrôles sur pièces, le Conseil Régional est habilité à demander la production d'informations régulières, dont il fixe la teneur et les conditions de transmission* ». Ces dispositions susvisées n'indiquent pas en revanche quelle est l'étendue précise du droit d'accès conféré aux inspecteurs du Conseil Régional lorsqu'ils enquêtent auprès des acteurs du marché. Il n'existe pas de dispositions explicites dans les textes remis à la mission stipulant que les agents du CR bénéficient d'un droit d'accès et de communication le plus large, comme par exemple celui reconnu aux inspecteurs de la BCEAO ou de la CB-UMOA. Cette situation n'est donc pas conforme à la recommandation du GAFI (rec. 29) selon laquelle les autorités de surveillance doivent être dotées des pouvoirs nécessaires pour exiger la production de l'ensemble des pièces, documents ou information nécessaires au suivi du respect des obligations de LBC/FT.

84 Annexe portent composition, organisation, fonctionnement et attribution du Conseil Régional de l'Épargne publique et des marches financiers.

601 Dans le secteur des assurances, c'est la CIMA, au travers de ses directions nationales, qui dispose des pouvoirs d'accès aux informations.

Pouvoir non conditionné à une décision d'un tribunal (c.29.3.1)

602 Le pouvoir des autorités de surveillance en matière de production de pièces ou d'accès aux pièces n'est pas conditionné à l'obtention d'une décision d'un tribunal.

Pouvoirs coercitifs et de sanction (c.29.4)

603 Secteur des banques. En application des pouvoirs qui lui sont dévolus, la CB-UMOA est habilitée à prononcer des sanctions disciplinaires en fonction de la gravité des infractions commises. Celles-ci peuvent aller de l'avertissement jusqu'au retrait d'agrément (art 22 à 25 de la convention), et ce sans préjudice des sanctions pécuniaires et/ou pénales, étant précisé que les décisions de nomination d'un administrateur provisoire ou d'un liquidateur sont du ressort du ministre des finances sur proposition de la CB. Les injonctions, décisions, avis et propositions de la CB doivent être motivés. (art 30 de la convention). Les décisions de la Commission sont exécutoires sur tout le territoire de l'Union, dès leur notification aux intéressés, directement par cette instance ou par le ministre des finances dans le cas d'une décision de retrait d'agrément. Ces décisions sont susceptibles de recours devant le CMU, à l'exclusion des décisions de retrait d'agrément notifiées par le ministre des finances de l'État sur le territoire duquel la décision est exécutoire.

604 En ce qui concerne plus spécifiquement le blanchiment, l'article 35 de la loi uniforme 026-2006 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux stipule dans son article 35 que lorsque, par suite, soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de contrôle, une personne assujettie à la loi a méconnu les obligations notamment préventives instituées par ladite loi (défaut d'identification du client entre autres), l'autorité de contrôle ayant pouvoir disciplinaire peut agir d'office dans les conditions prévues par les textes législatifs et réglementaires spécifiques en vigueur.

605 Dans le secteur boursier, le CRBV dispose des pouvoirs de sanction. L'art. 30 de l'avenant à la Convention créant le CREMPF confère au Conseil régional le pouvoir d'infliger des sanctions de nature pécuniaire non pénale et/ou administrative. Il est ainsi prévu que « *toute action, omission ou manœuvre qui s'avérerait contraire à l'intérêt général du marché financier et à son bon fonctionnement, et/ou préjudiciable aux droits des épargnants sera punie de sanctions pécuniaires, administratives et disciplinaires, selon les cas, sans préjudice des sanctions judiciaires qui pourront être prononcées à l'encontre de leurs auteurs sur la base d'une action en réparation intentée à titre individuel par les personnes lésées du fait de ces agissements* ». Il n'est pas certain cependant que les dispositions de l'art. 30 s'appliquent aussi en matière de LBC.

606 Dans le secteur des assurances. Tous les pays de la zone franc, dont le Burkina Faso, sont signataires du traité de la Conférence interafricaine des marchés de l'assurance (CIMA) et sont liés par des lois et réglementations communes concernant l'assurance. Les décisions concernant l'octroi ou le retrait d'agréments et les sanctions infligées aux compagnies d'assurance sont prises par la Commission régionale de contrôle des assurances (« la Commission »). Celle-ci est gouvernée par un conseil représentatif dont

les participants sont nommés par les pays signataires, ainsi que par des représentants de la compagnie régionale de réassurance CICA-RE et de l'association professionnelle régionale de l'assurance.

607 Secteur de la micro-finance. Dans ce secteur, le pouvoir de coercition est exercé par le MEF.

Recommandation 17

Existence de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (c.17.1)

608 Secteur bancaire : En cas de manquement à la réglementation bancaire, la CB-UMOA peut infliger des sanctions de type disciplinaire, sans préjudice des sanctions pénales ou autres que pourraient prononcer les tribunaux compétents (art. 47 de la loi bancaire et art. 23 de la Convention). Parmi ces mesures on peut citer l'avertissement, le blâme, la suspension ou l'interdiction de toute ou partie des opérations, des limitations dans l'exercice de la profession, la suspension d'office des dirigeants et dans les cas les plus graves le retrait d'agrément. En matière de blanchiment comme dans toute autre matière prudentielle, c'est l'arsenal classique des sanctions prévues à l'art. 47 susvisé qui s'appliquent.

609 Jusqu'à encore récemment, la loi bancaire ne prévoyait pas de sanctions financières en cas de manquement aux normes prudentielles. Ainsi, une banque qui contrevenait gravement à ses obligations de vigilance n'encourrait aucune mesure coercitive autre que disciplinaire. Depuis fin 2008, cette situation a changé. La loi bancaire burkinabè 058-2008 prévoit en son art. 77 que la CB peut prononcer, en plus des sanctions disciplinaires pour infraction à la règlementation bancaire ou à toutes autres législations applicables aux EC, une sanction pécuniaire dont le montant est fixé par instruction de la BCEAO. Rappelons cependant qu'aucune sanction n'a été prononcée par la CB pour manquement aux obligations LBC[85].

610 Dans le secteur de la micro-finance, le pouvoir de sanction appartient au MEF. La loi 59/94 organise le régime de sanction et permet au MEF de prendre des sanctions disciplinaires allant de l'avertissement en passant par le blâme jusqu'au retrait d'agrément. Aucune sanction n'a été prononcée au Burkina Faso pour manquement aux normes LBC.

611 Secteur Boursier : L'avenant à la Convention instituant le CREMPF prévoit deux types de sanctions lorsqu'un intervenant contrevient aux règles du marché. Il existe tout d'abord des sanctions financières non pénales. Le montant des sanctions pécuniaires décidées par le Conseil Régional est fonction de la gravité des fautes, omissions et violations commises (art. 32). Toutefois, il convient de remarquer que les critères justifiant une sanction de ce type sont limitativement énumérés[86] et ne s'appliquent qu'au

85 La CB a indiqué à la mission que les sanctions prononcées étaient « globales » et ne reposaient pas sur un seul manquement mais sur un faisceau de fautes, lesquelles pourraient couvrir d'éventuelles contraventions aux normes LBC. Comme la mission n'a pas pu avoir accès, malgré sa demande, à des exemples de sanctions déjà rendues, elle n'est pas en mesure de vérifier ce point.

86 En effet, une sanction pécuniaire sera prise à l'encontre de toute personne qui, agissant seule ou de concert avec d'autres, aura retiré un avantage quelconque, défini notamment comme un gain matériel ou une perte évitée, à partir : a) d'une manipulation du marché, b) d'une utilisation d'informations confidentielles et privilégiées relatives au marché, c) d'une propagation de fausses

cas où un intervenant du marché contreviendrait à ses obligations LBC. Les entretiens avec les représentants du CR confirment ce point de vue.

612 Le CR peut également infliger des sanctions de type administratif. Celles-ci ne paraissent pas non plus pouvoir s'appliquer en matière de LBC[87]. Enfin, le CR dispose du pouvoir de prononcer des sanctions disciplinaires lorsqu'il constate une infraction à la réglementation. Il peut alors prononcer, et sans préjudice des sanctions pénales ou autres encourues, une ou plusieurs des sanctions disciplinaires suivantes: (i) l'avertissement, (ii) le blâme, (iii) l'interdiction à titre temporaire ou définitif de tout ou partie des activités, (iv) la suspension ou la démission d'office des dirigeants responsables, enfin (v) le retrait temporaire ou définitif d'un agrément ou d'un visa accordé ou encore la radiation des listes professionnelles tenues par le Conseil Régional. En cas de manquement aux règles LBC, le CR pourrait donc prendre une ou plusieurs de ces mesures, en théorie du moins. Notons qu'en pratique, aucune sanction disciplinaire pour LBC n'a été prise ni au Burkina, ni ailleurs dans la sous-région.

Désignation d'une autorité habilitée à appliquer ces sanctions (c.17.2)

613 Dans le secteur bancaire, c'est la CB-UMOA qui prend les décisions de sanction à l'encontre des banques et établissements de crédit. Son président est le Gouverneur de la BCEAO (art. 2 de l'Annexe à la convention portant création de la CB).

Application des sanctions aux dirigeants (c.17.3)

614 Il n'existe ni dans la loi bancaire communautaire ni dans la loi bancaire burkinabè de disposition prévoyant l'application de sanctions aux dirigeants. Pour les marchés financiers, l'extension des sanctions aux dirigeants n'est prévue que dans des cas très limités, notamment en matière de délit d'initié. Dès lors, dans le cas d'une personne morale, les dirigeants de droit ou de fait seront passibles des mêmes poursuites, s'ils ont eu connaissance de ces agissements. Il n'existe donc rien de tel en matière de LBC.

Éventail large et proportionné de sanctions (c.17.4)

615 V. critère 17.1

Adéquation des moyens des autorités de contrôle (c.30.1)

616 Les moyens alloués à la CB-UMOA apparaissent très insuffisants (voir supra). Le transfert à la CB-UMOA des responsabilités de la supervision des plus grands réseaux de SFD (60 environs, ayant plus de 300 millions d'encours au minimum) devrait s'accompagner d'un transfert de moyens de l'ordre de 11 agents supplémentaires. L'enveloppe des effectifs de la CB affectés à des taches de contrôle, même portée de 47 à

---

informations, d) d'une utilisation non autorisée de l'épargne des investisseurs à des fins personnelles, e) d'une atteinte à l'information du public.

87 L'art. 34 de l'avenant stipule en effet que lorsque le Conseil Régional constate qu'un intervenant commercial a manqué aux règles de bonne conduite de la profession ou ne remplit plus les conditions requises pour l'agrément, il peut adresser à l'intervenant concerné : - soit une mise en garde, - soit une injonction à l'effet notamment de prendre, dans un délai déterminé, les mesures de redressement nécessaires ou toutes mesures conservatoires qu'il juge appropriées.

58 restera encore sensiblement sous-dimensionnée au regard du nombre et de la taille des organismes financiers à contrôler (175 banques et SFD). Au surplus, la participation des agents des Directions nationales de la BCEAO ne permet pas de pallier cette insuffisance d'autant plus que leur contribution porterait davantage sur des travaux en liaison avec les besoins de la Banque centrale en tant qu'autorité monétaire ou de contrôle des changes.

617 La surveillance de la micro-finance au Burkina Faso souffre également d'un manque d'effectif. La Cellule du MEF (Direction de la Micro finance) en charge de la surveillance compte environ seize (16) personnes (toutes catégories confondues) pour un portefeuille de 320 entités (mutualistes ou non). Seules six (06) personnes sont affectées à des tâches de contrôle stricto sensu.

618 Certes, la BCEAO et la CB-UMOA interviennent également dans les inspections sur place, mais cela reste peu au regard du nombre d'entités à surveiller.

619 Dans le secteur boursier, les services de contrôles disposent d'une vingtaine de personnes au total, ce qui ne semble pas inadapté au regard de l'activité boursière dans la zone.

Intégrité du personnel des autorités de contrôle (c.30.2)

620 Secteur bancaire. Les membres de la Commission Bancaire et les personnes qui concourent à son fonctionnement sont tenus au secret professionnel (art. 6 de la loi convention portant création de la CB). Il n'existe pas dans les textes remis à la mission de disposition particulière concernant l'intégrité des personnels concernés[88].

621 Dans le secteur boursier. Selon le règlement général relatif à l'organisation, au fonctionnement, et au contrôle du marché financier régional de l'UEMOA, les membres du Conseil Régional et les personnes agissant sous la responsabilité du Conseil Régional sont tenus à l'obligation de discrétion absolue quant aux faits et actes dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions si ces faits et actes ne sont pas publics. Le non respect de cette obligation entraîne des sanctions disciplinaires, prévues dans le cadre du Règlement Intérieur du Conseil Régional, à l'égard de l'auteur de la violation, sans préjudice des poursuites judiciaires qui pourront être intentées contre lui. Il n'existe pas en revanche de disposition prévoyant que les membres du CREMPF doivent faire preuve d'une grande intégrité et de compétences appropriées.

Formation du personnel des autorités de contrôle (c.30.3)

622 Un programme de formation annuel est établi en faveur des agents de la CB comportant des formations en interne et à l'étranger. Toutefois, la formation des agents du SGCB dans le domaine du blanchiment est insuffisante et le degré de spécialisation dans le domaine LBC est limité, compte tenu de la faiblesse des effectifs existants[89]. Les différentes rencontres et séminaires organisés sur la période récente dans le domaine de la lutte contre le blanchiment ne sont pas de nature à offrir à la fois une connaissance

[88] A noter que la CB n'a pas de personnalité juridique et son personnel administratif est soumis aux mêmes obligations que les agents de la BCEAO dont les statuts du personnel contiennent des dispositions relatives à l'intégrité.

89 L'effectif de la CB est constitué en majorité de cadres disposant d'un niveau universitaire appréciable (Bac +5) et jouissant d'une crédibilité confirmée par la profession (source : PESF).

précise et un niveau de pratique suffisant. Il s'agit davantage de sensibilisation que de formation véritable au contrôle LBC. Dans son rapport annuel 2006, la CB-UMOA fait état de quelques rencontres ayant trait à la LBC. C'est ainsi qu'au plan régional, le SGCB a participé à des séminaires organisés par la BCEAO portant sur la « validation de la Directive relative à la lutte contre le financement du terrorisme ». Au plan international, le SGCB a participé à divers séminaires organisés par la Banque mondiale, le FMI et la BAD portant notamment sur la LBC/FT. Cependant, le rapport n'indique pas combien d'agents du SGCB ont bénéficié de ces actions de formation/sensibilisation.

623 La formation des personnels du MEF à la lutte contre le blanchiment est inexistante. A ce propos, les interlocuteurs de la mission ont souligné le manque patent de sensibilisation et de formation à une problématique « nouvelle » et mal appréhendée par tous les acteurs du secteur.

Existence de statistiques (c.32.2)

624 La CB-UMOA tient des statistiques sur le nombre d'enquêtes effectuées dans les banques et établissements financiers. De même, la BCEAO tient des statistiques sur le nombre d'enquêtes conjointes qu'elle a pu faire avec le MEF. Aucune statistique précise n'est en revanche disponible sur le nombre de sanctions rendues par la CB et ayant été motivées, au moins partiellement, par un manquement aux normes LBC.

Analyse de l'Effectivité (Rec. 17, 23, 25, 29, 30 et 32)

625 La mise en œuvre du dispositif réglementaire, de contrôle et de sanction dans le secteur financier n'est pas satisfaisante car encore trop limitée. Les acteurs du secteur boursier et des assurances n'ont pas reçu de lignes directrices les éclairant sur la manière de se conformer à leurs obligations LBC. Les lignes directrices concernant les banques sont trop récentes pour avoir pu être correctement assimilées et mises en application. La supervision des banques est lacunaire dans le domaine LBC et inexistante dans les secteurs de la micro-finance, de la bourse et des assurances. Le régime répressif n'est pas non plus mis en œuvre. Aucune sanction pour manquement aux normes LBC n'a été appliquée dans le secteur financier. L'efficacité de l'arsenal de supervision, tous secteurs confondus est également compromise par des moyens insuffisants et une formation embryonnaire.

3.10.2 Recommandations et Commentaires

626 Comme la question de la supervision du secteur financier se fait à l'échelon communautaire (banques, Bureaux de change et autres organismes financiers) mais aussi au niveau du Burkina Faso (micro-finance notamment), la présente section formule une série de recommandations qui s'adressent autant aux autorités burkinabè que régionales.

627 Au niveau régional, la CB-UMOA comme la BCEAO chacune en ce qui les concerne devraient s'assurer de la pleine mise en œuvre des textes communautaires (Loi uniforme, Instruction BCEAO de 2007) que nationaux (loi 026-2006) au sein du secteur bancaire. Dans le secteur des marchés financiers, le Conseil Régional devraient adopter une instruction sectorielle LBC pour tous les acteurs, SGI, SGP, conseillers en investissement et autres. D'une manière générale, les effectifs des superviseurs financiers régionaux devraient être accrus pour faire face à la charge additionnelle liée à l'intégration de la lutte contre le blanchiment dans leurs mandats. Un effort notable de formation est par ailleurs indispensable. La création d'outils de méthodologie pour les services d'enquêtes sur place est aussi fortement recommandée afin de promouvoir une

supervision basée sur le risque et pas seulement sur la simple conformité. De même, il est important de revoir les mécanismes de diffusion des textes auprès des établissements assujettis afin de garantir une diffusion rapide et exhaustive de la réglementation LBC dans tous les secteurs concernés.

628 Au niveau du Burkina Faso, et s'agissant des entreprises de micro finance, des actions de sensibilisation et de formation doivent être engagées au plus vite. Le secteur reste dans l'ignorance des textes relatifs au blanchiment et des risques associés. Eu égard aux sommes importantes gérées par les SFD et les faiblesses des mécanismes de contrôle tant interne qu'externe, une mobilisation des autorités prudentielles et des institutions de micro finance dans une adaptation rigoureuse des obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans ce secteur est nécessaire.

629 Par ailleurs, la mission suggère de :

- renforcer les contrôles sur le change dans le secteur informel, et de mener des actions spécifiques contre les changeurs manuels du secteur informel. Des actions combinées des pouvoirs publics (ministère des finances, douanes, police, gendarmerie) pourraient notamment être menées contre les changeurs manuels informels les plus connus et réalisant les montants de transactions les plus élevés, notamment pour émettre un signal de mobilisation des autorités.
- consolider les actions des pouvoirs publics vers les changeurs manuels, notamment en matière de supervision – sans pour autant accroître les « avantages comparatifs » des changeurs manuels informels, au risque dans le cas contraire de conforter ces derniers.
- mener des actions de sensibilisation au sein des sous-délégataires de Western Union afin qu'ils se montrent plus rigoureux en matière d'identification de la clientèle.

3.10.3 Conformité avec les Recommandations 17, 23 (critères 23.2, 23.4, 23.6-23.7), 29 et 30

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.17	PC	la nature et l'étendue des sanctions applicables aux SFD ne sont pas clairement définies il existe un conflit d'intérêt au sein de la CB-UMOA en raison de la présence en son sein de représentants de la BCEAO et des Etats, qui se trouvent être, en même temps, actionnaires dans des banques
R.23	NC	les règles concernant le contrôle des critères d'aptitude et de moralité des dirigeants des SFD ne sont pas clairement établies il n'existe pas de procédures particulières concernant le contrôle de l'origine licites des capitaux apportés lors de la création d'une banque ou de tout autre organisme financier tels qu'une SFD, une société de gestion de patrimoine ou une société de gestion et d'intermédiation ou d'assurance pas plus qu'il n'existe de procédure pour vérifier le bénéficiaire effectif.
R 25	PC	il n'existe pas de ligne directrice LBC pour le secteur des assurances et des marchés financier. l'instruction de la BCEAO 01-2007 du 2 juillet 2007 n'a pas été diffusée à tous

		ses destinataires l'instruction de la BCEAO comportent des imprécisions et n'apportent pas tous les éléments d'information permettant aux organismes financiers d'appliquer et respecter leurs obligations LBC faute de CENTIF, il n'existe aucune directive LBC autres que l'instruction de la BCEAO, ce qui est notoirement insuffisant, en particulier en ce qui concerne les obligations déclaratives
R.29	NC	Les contrôles LBC exercés par la CB-UMOA dans les banques et établissements financiers sont insuffisants et n'apparaissent pas conformes aux normes et standards internationaux en la matière. La surveillance des SFD est lacunaire et ne porte pas sur le respect des normes LBC La surveillance des Compagnie d'assurance souffre de plusieurs handicaps et ne portent pas sur la LBC

3.11 Services de transferts de fonds ou de valeurs (TFV) (RS.VI)

3.11.1 Description et Analyse

630 Selon les autorités communautaires (BCEAO), les opérations de transfert de fonds ou de valeurs ne peuvent être réalisées que par les banques. Au Burkina Faso –comme du reste dans d'autres pays de la sous-région il apparaît en pratique que les banques « délèguent » leur agrément aux maisons de transfert. Cette activité est réalisée soit à l'intérieur des banques, soit dans des échoppes dédiées, soit dans le cadre de commerces préexistants (agences de voyage ou société de transit par exemple...). Les agences ou bureaux de transfert sont ainsi adossées à une banque, qui prête son nom.

631 Ces agences de transfert connaissent un fort développement au Burkina, comme ailleurs. Auparavant elles étaient à l'intérieur des banques, mais celles-ci, pour atteindre un plus vaste public, ont encouragé leur implantation extérieure sur tout le territoire, notamment là où elles ne disposent pas d'agences bancaires. Au Burkina Faso, le maillage de ces réseaux de sous-délégataires est très dense.

632 Les évaluateurs ont reçu plusieurs indications sur l'existence de fournisseurs informels de services de transmission de fonds ou de valeurs, sans que les montants transitant par ces opérateurs ou leur nombre soient précisés.

Enregistrement ou agrément (c.VI.1)

633 Les maisons de transfert sont soumises aux obligations de vigilance de la loi anti-blanchiment comme les banques qui leur ont délégué l'activité de transfert de fonds. Selon les éléments de réponse apportés par les autorités nationales, les maisons de transfert sont soumises à un agrément du Ministre de l'Économie et des Finances. Cet agrément est accordé à la suite d'une requête de la banque intermédiaire agréée et au vu d'une convention de partenariat signée entre elle et le sous-agent. En effet, il faut relever que l'article 2 du Règlement R09 stipule que « Les opérations de change, mouvements de capitaux et règlements de toute nature entre un État membre de l'UEMOA et l'étranger,

ou dans l'UEMOA entre un résident et un non-résident, ne peuvent être effectués que par l'entremise de la BCEAO, de l'Administration des Postes, d'un intermédiaire agréé, ou d'un agréé de change manuel, dans le cadre de leurs compétences respectives définies à l'Annexe I ». Les maisons de transfert ne relevant pas des catégories de personnes citées dans cet article, elles engageraient leur responsabilité en faisant, sans un accord de l'autorité compétente, des opérations financières avec l'extérieur.

634 Un recensement général des agents autorisés à exécuter le transfert d'argent en partenariat avec les banques a été effectué par une mission conjointe DGTCP/BCEAO courant décembre 2008. Le nombre des structures autorisées pour exécuter le transfert d'argent était de 85 pour 122 guichets en activité.

635 En pratique cependant, les banques burkinabés n'exercent qu'un contrôle superficiel sur l'activité des maisons de transfert en matière de respect des 40 + 9 Recommandations du GAFI. Dans un cas, une banque a effectué des visites chez certains de ses sous-délégataires pour voir le respect des normes d'identification de la clientèle. Plusieurs anomalies ont été détectées (bordereaux mal remplis, absence du nom du donneur d'ordres) lesquelles ont donné lieu à rappel à l'ordre.

636 D'une manière générale, la mission nourrit de sérieuses réserves quant à l'application des normes du GAFI dans le cadre de la RS VI. La mission a pu avoir accès à des pièces comptables de banques et a observé que plusieurs bordereaux de virement étaient mal servis (absence de date) ou de manière partielle (absence d'adresse du bénéficiaire, nom du pays destinataire manquant, numéro de téléphone en lieu et place de l'adresse du donneur d'ordre). Dans un cas, une banque a même instruit une de ses agences de procéder à un fractionnement (en 10 tranches de 5900 $) d'une opération de virement de 59,000 US$ pour contourner les règles de Western Union selon lesquelles il est impossible de virer plus de 12,000$ à la fois, par jour et pour un même client.

Contrôle des TFV (c.VI.3)

637 La mission n'a pas reçu d'indications concernant l'existence de contrôles des TFV par les autorités nationales ou régionales.

Liste des agents de TFV (c.VI.4)

La mission n'a pas reçu communication de liste des agents de TFV.

Sanctions (C.17.1-17.4 & c.VI.5)

638 Le superviseur bancaire n'a jamais infligé de sanctions aux services de TFV. Les banques n'ont jamais été sanctionnées pour leur absence de mise en application de la loi anti-blanchiment au sein des services de TFV qui leur sont liés.

3.11.2 Recommandations et commentaires

639 Les autorités devraient adopter une approche plus proactive envers les services de transfert de fonds actuellement dans le secteur informel pour se conformer aux obligations de la RS VI,

640 Les autorités de supervision devraient diligenter des contrôles sur place pour s'assurer que les banques et leurs sous-délégataires respectent les normes d'identification des clients et autres obligations découlant des 40+9 recommandations du GAFI.

3.11.3 Conformité avec la Recommandation spéciale VI

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
RS VI	NC	Absence d'autorité compétente chargée de délivrer une autorisation d'exercer aux services de TFV Absence de contrôle de l'activité des services de TFV Absence de liste des agents

4. MESURES PREVENTIVES – LES ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES

4.1 Devoirs de vigilance relatif à la clientèle et de conservation des documents (R.12) (Application des R.5, 6 et 8 à 11)

4.1.1 Description et analyse

641 L'article 5 de la loi 026-2006 du 28 novembre 2006 étend les obligations de prévention et de détection du blanchiment à « toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de sa profession, réalise, contrôle ou conseille des opérations entraînant des dépôts, des échanges, des placements, des conversions ou tous autres mouvements de capitaux ou de toutes autres biens », à savoir :

- les membres des professions juridiques indépendantes lorsqu'ils représentent ou assistent des clients en dehors de toute procédure judiciaire (achat et vente de biens, d'entreprises commerciales ou de fonds de commerce ; manipulation d'argent, de titres ou d'autres actifs appartenant au client ; ouverture ou gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de titres ; constitution, gestion ou direction de sociétés, de fiducies ou de structures similaires, exécution d'autres opérations financières) et les autres assujettis, notamment :
- les apporteurs d'affaires aux organismes financiers ;
- les commissaires aux comptes ;
- les agents immobiliers ;
- les marchands d'articles de grande valeur, tels que les objets d'art (tableaux, masques notamment), pierres et métaux précieux ;
- les transporteurs de fonds ;
- les propriétaires, directeurs et gérants, de casinos et d'établissements de jeux, y compris les loteries nationales ;
- les agences de voyage ;
- les organisations non gouvernementales.

642 Cette définition, comprenant une liste non limitative de professions (« notamment ») est en fait très large au regard des entreprises ou professionnels qui réalisent de telles opérations, et ne peut d'une manière réaliste être interprétée comme visant la majeure partie des acteurs économiques du Burkina Faso.

643 L'article 5 précité couvre l'ensemble des secteurs visés par la R 12 (à l'exception des prestataires de services aux sociétés et fiducies) et va même au-delà puisque sont couvertes également les agences de voyage, les transporteurs de fonds, les marchands d'œuvres d'art tels que tableaux et masques, les établissements de jeux, les loteries nationales et les organisations non gouvernementales (cf. R 20 les concernant).

Conditions d'application de la Recommandation 5 aux EPNFD (c. 12.1)

644 Bien que les titres II et III de la loi anti-blanchiment soient applicables aux EPNFD (article 5), il convient de noter que plusieurs obligations expresses ne sont relatives qu'aux organismes financiers (identification des clients – article 7, identification des clients occasionnels – article 8, identification de l'ayant-droit économique – article 9).

De ce fait, les seules obligations pesant sur les EPNFD sont :

- le respect de la réglementation des changes (article 6) ;
- la surveillance particulière de certaines opérations (article 10) ;
- la communication des pièces et documents (article 12) ;
- la déclaration d'opérations suspectes (article 25).

645 A titre général, aucune des EPNFD ne semble appliquer pour l'instant les dispositions de loi du 28 novembre. Aucune sensibilisation à la loi ni communication relative à la loi n'a été faite par les autorités dont relèvent chacune des professions listées par la loi.

646 Les gérants, propriétaires et directeurs de casinos, établissements de jeux et loteries nationales sont tenus en sus des dispositions générales de la loi 026/2006/AN et en vertu de l'article 15 de ce texte législatif, aux obligations spécifiques, suivantes:

- « justifier auprès de l'autorité publique, dès la date de la demande d'autorisation d'ouverture, de l'origine licite des fonds nécessaires à la création de l'établissement ;
- s'assurer de l'identité, par la présentation d'une carte d'identité nationale ou de tout autre document officiel original en tenant lieu, en cours de validité, et comportant une photographie dont il est pris une copie, des joueurs qui achètent, apportent ou échangent des jetons ou des plaques de jeux pour une somme supérieure ou égale à 1.000.000 FCFA ou dont la contre-valeur est supérieure ou égale à cette somme ;
- consigner sur un registre spécial, dans l'ordre chronologique, toutes les opérations visées à l'alinéa précédent, leur nature et leur montant avec indication des noms et prénoms des joueurs, ainsi que du numéro du document d'identité présenté, et conserver ledit registre pendant dix ans après la dernière opération enregistrée ;
- consigner dans l'ordre chronologique, tous transferts de fonds effectués entre casinos et établissements de jeux sur un registre spécial et conserver ledit registre pendant 10 ans après la dernière opération enregistrée.

647 Dans le cas où le casino ou l'établissement de jeux serait contrôlé par une personne morale possédant plusieurs filiales, les jetons de jeux doivent identifier la filiale par laquelle ils sont émis. En aucun cas des jetons de jeux émis par une filiale ne peuvent

être remboursés par une autre filiale, que celle-ci soit située sur le territoire national, dans un autre État membre de l'Union ou dans un État tiers. »

648 Le seuil de 1.000.000 FCFA correspond à environ 2 000 USD et est inférieur au standard requis par le GAFI (3000 USD/EUR) en matière de seuil d'identification du client d'un casino. A titre général, les dispositions de la loi de 2006 relatives aux casinos ne sont pas appliquées par la société gérante des casinos.

649 En outre, il convient de noter que les obligations d'identification, de conservation de documents et de tenue de registre spécial s'adressent aux personnes physiques (gérants, propriétaires et directeurs), et non à la personne morale. En cas de changement de gérance, de propriétaire ou de directeur, il n'est pas assuré que les informations collectées restent attachées à la personne morale.

650 Il existe selon les autorités un seul casino, installé dans un hôtel de Ouagadougou. Les conditions d'agrément des casinos sont reprises dans l'arrêté interministériel 2008/41 du 18 février fixant les modalités d'application de la loi 027-2008 du 8 mai 2008.

651 Les membres des professions juridiques indépendantes (notaires, avocats) lorsqu'ils représentent ou assistent des clients en dehors de toute procédure judiciaire (achat et vente de biens, d'entreprises commerciales ou de fonds de commerce ; manipulation d'argent, de titres ou d'autres actifs appartenant au client ; ouverture ou gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de titres ; constitution, gestion ou direction de sociétés, de fiducies ou de structures similaires, exécution d'autres opérations financières) sont assujettis à la loi anti-blanchiment.

652 Les notaires sont des officiers publics institués à vie pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des copies exécutoires, expéditions et extraits (article 2 de la loi précitée).

653 Les actes notariés doivent contenir les noms, prénoms, qualité et domicile des parties à peine de nullité. Le notaire doit procéder sous sa responsabilité a toute vérification nécessaire pour s'assurer de l'identité des parties. La loi ne prévoit cependant pas d'obligation de conservation de copies des documents d'identité produits lors de la constitution des actes. En revanche, le livre-journal de la comptabilité doit mentionner jour après jour par ordre de date sans blancs, ni transport en marge, les noms des parties et les sommes dont le notaire a été constitue débiteur, les recettes de toute nature et les sorties de fonds.

654 Les sommes détenues pour le compte d'un tiers ne peuvent être conservées par le notaire plus de six mois. A l'expiration de ce délai, il doit déposer les fonds à la Caisse des dépôts et consignations.

655 La liste officielle comporte 10 études des notaires (8 pour Ouagadougou et 2 pour Bobo-Dioulasso, seconde ville du pays). Chaque étude établit environ 600 actes par an.

656 La profession d'avocat est exercée principalement à titre individuel, mais la loi permet l'établissement de sociétés d'avocats et les associations d'avocat. L'exercice en

qualité de salarié ou de collaborateur non salarié d'un avocat, d'une association, ou d'une société d'avocats est admis en application de l'article 18 du décret 200-426 du 13 septembre 2000. Il y a 152 avocats au Burkina Faso, inscrits aux barreaux des cours d'appels de Ouagadougou et de Bobo- Dioulasso.

657 Les professions de comptable agréé et d'expert-comptable ainsi que l'exercice du mandat de commissaire aux comptes sont régies par la loi 048-2005/AN-024 du 20 décembre 2005 portant statut de l'ordre des comptables agréés et experts-comptables et réglemente. Seul l'ordre est habilité à autoriser l'accès à la profession d'expert-comptable. Est expert-comptable agréé le technicien qui fait profession habituelle d'organiser, vérifier, apprécier et réviser les comptes de toute nature. L'expert-comptable agréé peut aussi analyser la situation et le fonctionnement des entreprises sous leurs différents aspects économiques, juridiques, financiers et sociaux. Il est habilité à donner des consultations et conseils en matière de gestion, d'organisation des entreprises, et de fiscalité.

658 Nul ne peut porter le titre d'expert-comptable agréé, ni en exercer la profession s'il n'est inscrit au tableau de l'ordre, ce qui nécessite de : jouir de ses droits civiques, n'avoir subi aucune condamnation criminelle ou correctionnelle de nature à entacher son honorabilité, et notamment aucune de celles visées par la législation en vigueur relative à l'interdiction du droit de gérer et d'administrer les sociétés, et être de bonne moralité. En 2008, le tableau comportait 32 experts comptables indépendants, 22 sociétés d'expertise comptable, 24 comptables agréés indépendants, 4 sociétés de comptabilité et 1 expert comptable étranger muni d'une autorisation d'exercer au Burkina Faso.

659 Les commissaires aux comptes sont expressément concernés par les obligations de la loi de 2006 sur le blanchiment, puisqu'ils sont mentionnés par son article 5. Les experts comptables, ou comptables agréés ne sont pas visés, expressément, mais ils devraient être inclus dans la catégorie des professions juridiques indépendantes quand ils assistent ou conseillent leurs clients dans le cadre de transactions, constitution de sociétés…

660 La profession d'agents immobiliers fait l'objet d'une loi qui vient d'être votée et qui n'a pas encore été mise en œuvre.

661 Les négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses sont régis par un décret 2006-629 du 20 décembre 2006 sur la commercialisation de l'or produit artisanalement, qui est obligatoirement exercée par les personnes morales détentrices d'un agrément les autorisant à ouvrir un comptoir d'achat et d'exploitation. Les bénéficiaires d'une autorisation d'exploitation artisanale d'or et les producteurs artisanaux sont tenus de céder leurs produits aux comptoirs d'achat agréés. Il n'est pas précisé de seuil spécifique de déclenchement des obligations de vigilance pour la profession, qui est donc astreinte aux mêmes obligations que les autres EPNFD. Il existe actuellement 6 exploitations industrielles de mines d'or, une de zinc, une de manganèse. La production potentielle des mines d'or dépasse les 200 tonnes. Un décret du 16 novembre 2004 réprime la fraude en matière de commercialisation de l'or (achat ou vente sans passer par les comptoirs agréés, exercice sans agrément valide…)

662 Les marchands d'article de grande valeur sont astreints aux mêmes obligations de vigilance que les autres EPNFD.

663 Selon les autorités, il n'y a pas de prestataires de services aux sociétés et trusts au Burkina Faso. Cependant, l'article 5 de la loi mentionne, dans le cadre des activités visées des professions juridiques indépendantes, de « constitution, gestion ou direction de sociétés, de fiducies ou de structures similaires ».

Application des Recommandations 6 et 8 à 11 aux EPNFD (c. 12.2)

664 L'absence de dispositions relatives aux personnes politiquement exposées (recommandation 6) et aux technologies nouvelles ou en développement favorisant l'anonymat (recommandation 8) a déjà été évoquée dans la section 3.2. Cette remarque s'applique aussi à toutes les EPNFD.

665 Les mesures de vigilance et de conservation des documents énoncées par la loi de 2006 applicables aux institutions financières décrites plus haut (Section 3) ne sont qu'en partie applicables aux entreprises et professions non financières. En effet, même si la mention des titres II et III de la loi anti-blanchiment figure dans l'article 5, nombre des mesures d'identification ou de communication ne concernent expressément que les organismes financiers.

666 Les EPNFD sont donc soumises aux obligations prudentielles suivantes :

- *surveillance particulière de certaines opérations (*article 10 de la loi) : tout paiement en espèces ou par titre au porteur d'une somme d'argent, effectué dans des conditions normales, dont le montant unitaire ou total est égal ou supérieur à 50.000.000 FCFA, et toute opération portant sur une somme égale ou supérieure à 10.000.000 FCFA, effectuée dans des conditions inhabituelles de complexité et/ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite.
- *communication de pièces et documents*, avec conservation des documents et du registre confidentiel de surveillance des opérations précitées pendant 10 ans (article 12 de la loi).
- Déclaration d'opérations suspectes (article 26 de la loi).

4.1.2 Recommandations et commentaires

667 Les recommandations faites à la section 3, relatives aux institutions financières non bancaires, doivent également trouver à s'appliquer aux EPNFD.

668 Les autorités devraient notamment :

- inclure l'obligation de procéder à des mesures de vigilance spécifiques en ce qui concerne les personnes politiquement exposées ;
- assujettir les prestataires de services aux sociétés et trusts aux obligations prudentielles et de déclaration de soupçon et préciser l'assujettissement des experts comptables dans le cadre de leur mission de conseil ;
- procéder au plus vite à la diffusion de la loi de 2006 auprès des professionnels assujettis, de même qu'à leurs autorités de tutelle. Un important effort de

sensibilisation quant aux risques d'instrumentalisation du secteur non financier à des fins de blanchiment devrait être entrepris ;

- relever le seuil d'identification des clients de casinos ;
- imposer les obligations prudentielles au casino en tant que personne morale ;
- instaurer un seuil de déclenchement de la vigilance pour les négociants en métaux précieux et pierres précieuses, conformément aux recommandations du GAFI.

4.1.3 Conformité avec la Recommandation 12

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.12	NC	Absence de dispositions relatives aux personnes politiquement exposées Absence d'assujettissement des prestataires de service et trusts Absence de précisions sur les missions de conseil des experts comptables Absence de diffusion de la loi de 2006 aux professionnels assujettis Le seuil d'identification des clients des casinos est inferieur au seuil recommandé par le GAFI Les obligations prudentielles ne sont pas imposées aux casinos en tant que personnes morales Il n'existe pas de seuil de déclenchement de la vigilance pour les négociants de métaux précieux Absence de réglementation des agents immobiliers en dehors de la loi sur la promotion immobilière

4.2 Suivi des transactions et autres enjeux (R 16) (application des R.13 et 15 à 21)

4.2.1 Description et analyse

Recommandation 13

669 L'article 24 de la loi 026-2006 du 28 novembre 2006 prévoit que les personnes visées à l'article 5 sont tenues de déclarer à la CENTIF :

- les sommes d'argent et tous autres biens qui sont en leur possession, lorsque ceux-ci pourraient provenir du blanchiment de capitaux ;
- les opérations qui portent sur ces biens, lorsque celles-ci pourraient s'inscrire dans un processus de blanchiment de capitaux ;
- les sommes d'argent et tous autres biens qui sont en leur possession, lorsque ceux-ci, suspectés d'être destinés au financement du terrorisme, paraissent provenir de la réalisation d'opération se rapportant au blanchiment de capitaux.

670 Les observations relatives aux DOS concernant les organismes financiers sont pertinentes pour les EPNFD.

Obligation de faire des DOS à la CRF (application de c. 13.1 et IV.1 aux EPNFD)

671 Il convient de se référer aux observations contenues dans la section 3.

Protection et interdiction de divulgation en cas de DOS (application de c. 14.1 et 14.2)

672 Il convient de se référer également à l'analyse et à la description réalisée dans la section 3.

Contrôles internes destinés à prévenir le BC/FT (application de c. 15.1 à 15.4)

673 L'article 13 de la loi relative au programme interne de lutte contre le blanchiment de capitaux ne vise que les organismes financiers. Rien n'est donc prévu pour les EPNFD. Sans doute faut-il remarquer que l'art. 5 de la loi 06-066 indique que ses titres II et III s'appliquent aux organismes financiers comme aux organismes non financiers. Toutefois, la rédaction de l'art. 13 de la même loi est très restrictive puisque qu'elle ne vise explicitement que les organismes financiers. Il n'est donc pas possible d'en inférer que l'obligation qui pèse sur ces organismes de mettre en place des programmes internes de lutte contre le blanchiment s'applique *de facto* aux EPNFD..

Attention particulière aux pays n'appliquant pas suffisamment les Recommandations du GAFI (application de c. 21.1 à 21.3)

674 Il n'existe aucune disposition visant à ce que les EPNFD portent une attention particulière aux pays n'appliquant pas suffisamment les recommandations du GAFI, ou prévoyant un examen particulier des transactions avec ces pays ou la possibilité d'appliquer des contre-mesures.

4.2.2 Recommandations et commentaires

675 Les recommandations faites dans la section 3 relatives à R13, 14, 15 et 21 s'appliquent également aux EPNFD.

4.2.3 Conformité avec la Recommandation 16

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R16	NC	Absence d'obligation pour les EPNFD de prêter une attention toute particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions avec des personnes physiques et morales résidants dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. Absence d'obligation pour les EPNFD de mettre en place des programmes internes de LBC/FT.

4.3 Réglementation, surveillance et suivi (R. 24-25)

4.3.1 Description et analyse

676 Le tableau ci-après reprend, pour chaque EPNFD, l'autorité en charge de sa réglementation et de sa supervision, ainsi que la base juridique générale et le champ de l'assujettissement aux mesures relatives au blanchiment de capitaux.

EPNFD	Autorité de	Cadre juridique général	Assujettissement loi

	réglementation/supervision		2006 LAB
Casinos	Ministère de la Sécurité Intérieure/Finances	Loi 027-2008/AN, arrêté 2008-41	oui, propriétaires, gérants, directeurs
Agents immobiliers	Ministère du Logement (en instance)		oui
Marchands de pierres et métaux précieux	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Commerce (MEIC)	Loi 04-2004/AN, Décret 2006-629, code minier	oui
Avocats	Ministère de la Justice/Ordre des avocats	Loi 16-2000 /AN du 23 mai 2000	oui
Notaires	Ministère de la Justice/Chambre des Notaires	ordonnance 92-52 du 21/10/1992 décret du 19/05/ 1993.	oui
Commissaires aux Comptes	Ministère des Finances / Ordre des comptables et experts-comptables agréés	Loi 048-2005/AN-024 du 20/12/ 2005	oui

Recommandation 24

Réglementation et supervision des casinos (c. 24.1)

677 La loi 027-2008/AN du 8 mai 2008 et l'arrêté interministériel 2008/41 du 18 février /2008 réglementent les jeux de hasard et les activités des casinos au Burkina Faso.

678 Peut être autorisée à ouvrir un casino toute personne morale constituée sous forme de société anonyme avec conseil d'administration. La demande d'exploitation d'un établissement de machines à sous ou d'un casino est adressée au ministre des finances. La demande d'ouverture de casino indique notamment un état des propositions relatives au niveau des mises, des avances initiales et du taux de prélèvement. Le dossier transmis au ministre de la sécurité est complétée par un rapport d'enquête de moralité diligentée par les services compétents de la Police Nationale. Le directeur général et le directeur technique doivent fournir entre autres un extrait de casier judiciaire, un certificat de nationalité, un curriculum vitae. L'autorisation d'exploitation, accordée pour 5 ans par le ministre chargé des Finances après dépôt auprès de l'agent comptable du trésor d'une caution bancaire de 150 000 000FCF (300, 000 USD), est renouvelable. Les casinos sont prioritairement installés au sein des hôtels quatre étoiles ou dans des salles spécialement aménagées à cet effet.

679 En ce qui concerne les établissements de machines à sous, les conditions d'ouverture, de constitution du dossier et de délivrance de l'autorisation sont semblables. La seule différence notable est le montant du dépôt auprès de l'agent comptable du trésor d'une caution bancaire fixée en fonction du nombre de machines, et qui varie entre 50, 000 000 F.CFA (environ 100, 000 USD) et 300, 000 000 FCFA (environ 600, 000 USD). Lorsqu'un casino exploite en plus des machines à sous, celles-ci doivent être installées dans des salles distinctes de celles affectées au casino.

680 Enfin, il convient de signaler que les loteries ou tombolas organisées par les personnes physiques ou morales sont soumises à autorisation du ministre des finances et leur déroulement est obligatoirement contrôlé par les agents du ministère de la sécurité et un huissier.

681 A l'heure actuelle, il n'existe pas de régime de surveillance garantissant que les casinos ou établissements de jeux appliquent effectivement les dispositions relatives à la loi anti-blanchiment. Les agents du ministère charge de la sécurité semblent exercer une surveillance générale sur les établissements en ce qui concerne notamment la surveillance des personnes sur lesquelles peut peser une suspicion. Les agents du ministère charge des finances exercent un contrôle technique des jeux et doivent vérifier la comptabilité des établissements. Toutefois, de nombreux décrets d'application préparés par les services du ministère des finances n'ont pas encore été signés, et ces services estiment qu'ils ont besoin de temps et peut-être d'assistance technique pour mettre au point la comptabilité spéciale des jeux prévue par l'arrêté interministériel. Le contrôle de la comptabilité et plus généralement de l'activité des casinos ou établissements de machine à sous ne peut donc être effectif dans ces conditions.

Suivi et contrôle des autres EPNFD (c. 24.2)

682 Aucune EPNFD n'est soumise à ce jour à un système de suivi et de contrôle du respect des obligations instaurées par la loi 026-2006 du 28 novembre 2006. Certaines EPNFD sont supervisées par une autorité ou une organisation d'autorégulation.

683 La profession de notaire est organisée par l'ordonnance 92-52 du 21 octobre 1992 et un décret d'application du 19 mai 1993. Pour être admis aux fonctions de notaire, il faut jouir de ses droits civiques et n'avoir subi aucune condamnation pour des agissements contraires à l'honneur, la probité, les bonnes mœurs. La surveillance et la discipline de la profession reposent sur l'ordre des notaires. Toute infraction aux règles professionnelles donne lieu à des sanctions disciplinaires prononcées soit par l'ordre des notaires, soit, sur sa proposition, par la cour d'appel, soit par décret en ce qui concerne la destitution.

684 Il convient toutefois de noter que du fait des particularités du régime foncier au Burkina Faso, environ 90/100 des ventes immobilières ne font pas l'objet d'actes notariés, mais de simples contrats sous seing prive rédigés à partir d'imprimes a la disposition du public, et ensuite enregistres aux domaines. Ainsi, dans la plupart des cas, les notaires sont dans l'incapacité de jouer leur rôle dans la lutte contre le blanchiment des capitaux utilisant le vecteur immobilier.

685 La profession d'avocat est organisée par la loi 16-2000 /AN du 23 mai 2000. Le Conseil de l'Ordre est chargé de veiller au respect des principes d'éthique, de probité, de désintéressement, de modération et de confraternité sur lesquels repose l'Ordre des Avocats et d'exercer la surveillance que l'honneur et l'intérêt de l'Ordre rendent nécessaire.

686 Un décret 2003-344 du 10 juillet 2003 réglemente la centralisation dans un compte unique auprès de la caisse autonome des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) les fonds, effets, valeurs reçus par les avocats a l'occasion de l'exercice de

leurs activités professionnelles. Tout mouvement de fonds entre sous comptes est interdit sauf autorisation spéciale et motivée du président du conseil d'administration de la caisse.

687 La discipline de la profession est assurée par le conseil de l'ordre qui peut s'autosaisir, ou être saisi par le Procureur General ou les tiers. En cas de manquement aux obligations professionnelles, des radiations peuvent être décidées par l'ordre ; certaines sont intervenues. Aucun avocat radié ne peut se réinscrire. Au cours de l'entretien de la mission avec le bureau du conseil de l'ordre, une opposition de la profession vis-à-vis des obligations de déclaration de soupçon prévues par la loi LBC a été relevée.

688 Les commissaires aux comptes et les experts comptables relèvent de l'ordre des comptables agréés et experts-comptables agréés, qui est administré par un conseil de l'ordre qui a notamment pour fonction d'établir le règlement intérieur de l'Ordre comportant les droits et devoirs des experts-comptables. La discipline de la profession repose sur la chambre nationale de discipline qui peut prononcer des sanctions en cas de manquement aux obligations professionnelles.

689 La chambre nationale de discipline poursuit et réprime les fautes commises par les comptables agréés et experts-comptables agréés inscrits au tableau. Il agit soit d'office, soit à la demande du ministère public ou du commissaire du gouvernement, soit sur l'initiative du Président du conseil de l'ordre ou de la commission de déontologie. Les peines disciplinaires sont les suivantes : l'avertissement, la réprimande, le blâme, l'interdiction temporaire qui ne peut excéder trois années, la radiation définitive du tableau. Le conseil statue souverainement lorsqu'il prononce l'avertissement ou la réprimande.

690 Les fonctions de commissaire aux comptes sont obligatoirement exercées par les experts comptables. Le commissariat aux comptes est obligatoire dans les SA et les SARL (en fonction de l'importance du chiffre d'affaires pour ces dernières). Le nombre élevé des paiements en argent liquide dans la vie économique du pays rend difficile l'exercice des missions d'expert comptable ou de commissaire aux comptes. Il n'y a pas eu d'action de diffusion de la loi de 2006 sur le blanchiment au sein de la profession.

691 Les agents immobiliers ne sont pas encore organisés en fédération officiellement reconnue par les pouvoirs publics. Une loi récente sur l'organisation de la profession a été mentionnée par les pouvoirs publics.

Lignes directrices pour les EPNFD (c. 25.1)

692 Il n'a pas été publié de texte fournissant des lignes directrices aux EPNFD pour les aider à appliquer leurs obligations au titre de la lutte contre le blanchiment des capitaux.

Retour d'information par la CRF et les autorités compétentes (c. 25.2)

693 Aucune déclaration de soupçons n'a été envoyée à la CENTIF, non opérationnelle, par les EPNFD.

4.3.2 Recommandations et commentaires

694 La loi 026-2006 AN ne comprenant aucune disposition relative au rôle des autorités de tutelle ou de contrôle des casinos et des EPNFD dans la mise en œuvre des obligations de vigilance de ces professions, les autorités devraient s'assurer du respect de la loi anti-blanchiment par les casinos et par les autres EPNFD.

695 Elles devraient mettre en œuvre le plus rapidement possible la loi sur les casinos et les établissements de machine à sous, ainsi que sur la profession d'agents immobiliers. Un contrôle des activités de ces derniers au regard du respect de la réglementation anti-blanchiment s'impose d'autant plus que les notaires ne peuvent jouer qu'un rôle très réduit dans les transactions immobilières.

696 Les autorités devraient établir des lignes directrices pour aider les EPNFD à appliquer et respecter leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Ces lignes directrices devraient notamment apporter une description des techniques et méthodes de blanchiment de capitaux et indiquer les éventuelles mesures complémentaires que les EPNFD pourraient prendre pour s'assurer de l'efficacité de leurs mesures. Du fait de la faiblesse des ressources et de la connaissance limitée des questions de blanchiment par les autorités de supervision des EPNFD, la fonction d'établissement des lignes directrices pourrait être dévolue à la CENTIF.

697 Dans l'attente de pouvoir faire un retour d'information relatif aux DOS reçues, la CENTIF pourrait, une fois opérationnelle, fournir aux EPNFD des informations sur les techniques, méthodes et tendances actuelles (typologies), de telles informations pouvant être tirées des rapports de typologie du GAFI, du GIABA ou des cas présentés sur le site internet du groupe Egmont.

4.3.3 Conformité avec les Recommandations 24 et 25

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R24	NC	Absence de disposition sur le rôle des autorités de tutelle ou de contrôle dans la loi Insuffisance du contrôle sur les casinos Absence de réel contrôle des agents immobiliers
R25	NC	Absence de lignes directrices

4.4 Autres entreprises et professions non-financières. ~~et t~~ Techniques modernes et sûres de gestion des fonds (R.20)

4.4.1 Description et analyse

Autres EPNF présentant des risques de BC/FT (c. 20.1, application de R.5, 6, 8-11, 13-15,17 et 21)

698 D'autres professions ont été assujetties à la loi anti-blanchiment ; toutefois, leur inclusion dans le dispositif n'a pas fait l'objet d'analyse quant à leur vulnérabilité au risque de blanchiment.

699 Ainsi, les marchands d'articles de grande valeur tels que les objets d'art (tableaux et masques notamment), les apporteurs d'affaires aux organismes financiers, les transporteurs de fonds, et les agences de voyage sont assujettis à la loi. Il n'existe pas de définition des apporteurs d'affaires aux organismes financiers au Burkina Faso.

700 En ce qui concerne les agences de voyage, les autorités concernées (Ministère du Tourisme, Ministère du Commerce) n'ont pas fourni de données aux évaluateurs sur les risques de blanchiment. Il existe une Association des Professionnels de Voyage et de Tourisme du Burkina Faso (APVT-BF) regroupant une dizaine des 33 agences recensées. Le Ministère du Tourisme exerce un contrôle par la voie de formulaires d'activités renseignés chaque trimestre. Les agences ont souvent une activité de transferts de fonds pour lesquelles elles disposent d'un agrément du Ministre de l'Économie et des Finances, et qu'elles exercent en qualité de sous-délégataire de Western Union en vertu d'une convention passée avec une banque délégataire de cette entité. Western Union perçoit 80 pour 100 de la commission, le reste étant partagé entre la banque et l'agence. Les transactions se font sur la base d'une pièce d'identité des clients, pour lesquels s'applique une limite journalière de 10 000 Euros (13, 000 USD). Les responsables de l'APVT-BF rencontrés par la mission ne connaissaient pas la loi du 28 novembre 2006.

701 Les estimations relatives aux Organisations Non Gouvernementales, également assujetties à la loi du 28 novembre 2006, varient considérablement, les plus basses faisant mention d'environ 600 entités dotées du statut d'association et ayant conclu un accord-cadre avec l'État. Elles n'ont pas d'obligations légales de dépôt annuel de comptabilité ce qui rend difficile un contrôle de la régularité de leurs finances.

702 Il existe plusieurs établissements de jeux enregistrés au Burkina Faso et des personnes physiques ou morales peuvent organiser des tombolas. Ces activités nécessitent une autorisation du ministre des finances. En ce qui concerne les établissements de machines à sous, les conditions d'ouverture, de constitution du dossier et de délivrance de l'autorisation sont semblables a celles décrites pour les casinos. La seule différence notable est le montant du dépôt auprès de l'agent comptable du trésor d'une caution bancaire fixée en fonction du nombre de machines, et qui varie entre 50 000 000 FCFA (environ 100 000USD) et 300 000 000 FCFA (environ 600 000USD). Lorsqu'un casino exploite en plus des machines à sous, celles-ci doivent être installées dans des salles distinctes de celles affectées au casino. Il convient de noter que selon ce qui a été déclaré par les autorités rencontrées, le capital social du leader du des machines est majoritairement détenu par une société ivoirienne elle même contrôlée par des

capitaux espagnols. Cette société installée à Ouagadougou est l'un des tous premiers employeurs privés du Burkina Faso.

703 Enfin, une société nationale, d'ailleurs actionnaire à hauteur de 20 /100 du capital de la société mentionnée au paragraphe précédent, gère la loterie nationale et le PMU, dont les paris se font sur les courses hippiques en France.

704 Le tableau ci-dessous reprend les autres EPNFD visées par la loi du 29 décembre 2006 ainsi que leurs autorités de réglementation et supervision et les références de leur cadre juridique général.

Autres EPNFD	Autorité de réglementation/supervision	Cadre juridique général	Assujettissement loi 2006 LAB
Marchands d'objets d'art (négociants en biens culturels)	Ministère de la Culture		
Apporteurs d'affaires aux organismes financiers	Informations non communiquées par les autorités	NC	oui
Transporteurs de fonds	Ministère de l'Intérieur	Législation sur les sociétés commerciales	oui
Agences de voyage	Ministère du Tourisme		oui
ONG	Ministère Administration territoriale /Finances	Loi 10/92/ADP	oui
Établissements de jeux	Ministères Finances/ Sécurité Intérieure	Loi 027-2008 /AN, Arrêté 2008-041	Oui, les propriétaires, directeurs et gérants
Loteries nationales (PMU)	Ministère des finances		Oui, propriétaires, directeurs et gérants

Développement de techniques modernes et sûres de gestion des fonds (c. 20.2)

4.4.2 Recommandations et commentaires

4.4.3 Conformité avec la Recommandation 20

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R20	NC	- Obligations de déclarations imprécises et largement ignorées des personnes assujetties ; - Existence de deux mécanismes concurrents de déclarations, sans cohérence entre eux ; - Absence de mise en œuvre. - Protection trop restreinte de la confidentialité des informations communiquées à la CENTIF. - Absence d'étude de la faisabilité d'un système de déclaration des transactions en

		espèces. - Absence d'étude de la faisabilité d'un système de déclaration des transactions en espèces. - Absence de lignes directrices, en dehors d'une instruction peu détaillée de la BCEAO. - Absence d'obligation de déclarer les opérations liées au FT.

5. PERSONNES MORALES –CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF

5.1 Personnes morales– Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et contrôle (R.33)

Description et Analyse

705 L'Acte Uniforme relatif au Droit Commercial Général (AUDCG) et l'Acte Uniforme relatif au Droit des Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêt Économique (AUSCGIE) fixent le régime juridique des sociétés commerciales et les conditions de leur création/immatriculation au Burkina Faso.

706 Aucune statistique concernant les personnes morales n'a été communiquée à la mission d'évaluation.

707 Les éléments d'information ci-dessous proviennent d'une analyse des textes de l'OHADA applicables au Burkina Faso.

Mesures pour empêcher l'utilisation illicite de personnes morales (c. 33.1)

708 ***Enregistrement des sociétés commerciales*** **:** L'article 27 de l'AUDCG impose aux sociétés et autres personnes morales visées à l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique de requérir leur immatriculation, dans le mois de leur constitution, auprès du Registre du Commerce et du Crédit Mobilier de la juridiction dans le ressort de laquelle est situé leur siège social.

709 Toute demande d'immatriculation doit comporter un certain nombre d'information et tout particulièrement:

- la dénomination sociale ;
- le cas échéant, le nom commercial, le sigle, ou l'enseigne ;
- la ou les activités exercées ;
- la forme de la société ou de la personne morale ;
- le montant du capital social avec l'indication du montant des apports en numéraire et l'évaluation des apports en nature ;
- l'adresse du **siège social,** et le cas échéant, celle du principal établissement et de chacun des autres établissements ;
- la **durée de la société** ou de la personne morale telle que fixée par ses statuts ;

- les noms, prénoms et domicile personnel des associés tenus indéfiniment et personnellement responsables des dettes sociales, avec mention de leur date et lieu de naissance, de leur nationalité, de la date et du lieu de leur mariage, du régime matrimonial adopté et des clauses opposables aux tiers restrictives de la libre disposition des biens des époux ou l'absence de telles clauses ainsi que les demandes en séparation de biens ;
- les noms, prénoms, date et lieu de naissance, et domicile des gérants, administrateurs ou associés ayant le pouvoir général d'engager la société ou la personne morale;
- les noms, prénoms, date et lieu de naissance, domicile des Commissaires aux comptes, lorsque leur désignation est prévue par l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique.

710 L'obligation d'immatriculation pour les sociétés commerciales couvre plus particulièrement, les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite simple, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés anonymes et le groupement d'intérêt économique.

711 En outre, l'AUSCGIE requiert (article 10) que les statuts des sociétés visées plus haut soient établis par acte notarié ou par tout acte offrant des garanties d'authenticité dans l'État du siège de la société déposée avec reconnaissance d'écritures et de signatures par toutes les parties au rang des minutes d'un notaire. Parmi les mentions obligatoires devant être énoncées dans les statuts, figurent :

- l'identité des apporteurs en numéraire, avec pour chacun d'eux, le montant des apports, le nombre et la valeur des titres sociaux remis en contrepartie de chaque apport ;
- l'identité des apporteurs en nature, la nature et l'évaluation de l'apport effectué par chacun d'eux, le nombre et la valeur des titres sociaux remis en contrepartie de chaque apport, ainsi que
- l'identité des bénéficiaires d'avantages particuliers et la nature de ceux-ci.

712 Les changements survenus au fur et à mesure de la vie des sociétés commerciales et autres personnes morales doivent être actualisés et mentionnés au registre, notamment toute modification concernant les statuts des personnes morales (art 33 al. 1,2 et 3 de l'AUDCG).

713 Les informations requises par les textes de l'OHADA sont relativement étendues mais ne permettent pas d'obtenir des informations précises sur les bénéficiaires effectifs au sens de la définition retenue par la R. 33. En effet, les textes ne contiennent aucune obligation d'information lorsque le capital social est détenu par d'autres personnes morales. De même aucune information particulière n'est requise afin de distinguer les prête-noms des actionnaires réels.

714 ***Tenue des Registres*****:** Il existe un registre du commerce tenu dans chaque tribunal de grande instance par un greffier ayant le statut d'agent public. La création d'un registre national, destiné à centraliser les renseignements consignés dans chaque registre local est prévue. Toutefois, selon les autorités rencontrées ce registre national n'est pas encore opérationnel. Les fichiers locaux sont encore tenus manuellement. Leur informatisation a fait l'objet d'un appel d'offre.

Accès à des informations sur les bénéficiaires effectifs (c. 33.2) et Éléments complémentaires - Accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs des structures juridiques par les institutions financières (c. 33.4)

715 Les informations contenues aux registres du commerce et du crédit mobilier sont accessibles au public, notamment par les autorités de poursuite pénale (services de police et de gendarmerie et des autorités judiciaires) et les institutions financières.

Prévention de l'utilisation à mauvais escient des actions au porteur (c. 33.3)

716 Selon les arts. 744 et suivants de l'AUSCGIE, les Sociétés Anonymes peuvent émettre des valeurs mobilières, des actions et des obligations, revêtant la forme de *« titres au porteur ou de titres nominatifs.*» Pour les sociétés ne faisant pas appel public à l'épargne la transmission des actions au porteur peut se faire par simple tradition ; le porteur du titre est réputé en être le propriétaire (art. 764 al.1er). Dans le cas des sociétés faisant appel public à l'épargne, l'AUSCGIE dispose qu'outre la simple tradition, les actions au porteur « peuvent être représentées par une inscription dans un compte ouvert au nom de leur propriétaire et tenu soit par la société émettrice, soit par un intermédia*ire financier agréé par le Ministère chargé d*e l'Économie et des Finances ; la transmission s'opère alors par virement de compte à compte ».

717 Les dispositions prévues par le texte OHADA ne permettent pas de s'assurer que les actions au porteur émises par les sociétés anonymes ne sont pas utilisées à mauvais escient.

718 Il n'a pas été communiqué à la mission d'évaluation d'estimation sur le nombre de personnes morales qui ont émis des actions au porteur, le nombre d'actions au porteur en circulation et leur valeur en cours.

Analyse de l'effectivité

719 En terme de mise en œuvre du droit OHADA, la mission n'a pu s'assurer dans la pratique du respect des différentes obligations prévues par les textes.

720 Compte tenu de l'importance du nombre d'immatriculations (plus de 4000 par an depuis 2002) la tenue de fichiers manuels peut constituer un obstacle à leur utilisation et à l'obtention rapide d'informations destinées aux autorités publiques et aux tiers.

721 De la même manière, la mission n'a pu vérifier l'actualisation des données au fur et à mesure de la vie des sociétés et autres personnes morales.

722 Par ailleurs, il convient de souligner qu'indépendamment du respect de l'ensemble des formalités OHADA en matière d'enregistrement et de statut des sociétés, la part très importante de l'économie informelle, ne permet pas dans les faits d'obtenir des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les opérateurs économiques.

5.1.2 Recommandations et Commentaires

723 Les autorités nationales sont invitées à mettre en œuvre l'ensemble des dispositions des textes de l'OHADA, notamment en matière de tenue des registres et d'enregistrement des sociétés et d'actualisation des données.

724 Les autorités nationales sont invitées à entamer un travail de réflexion sur l'adéquation entre les textes de l'OHADA et les exigences de la Recommandation 33 en matière d'accès aux informations pertinentes sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des sociétés commerciales et autres personnes morales. Elles pourraient envisager de confier la responsabilité d'obtenir, de vérifier et de conserver les pièces relatives à la propriété effective et au contrôle des personnes morales aux notaires lorsque ceux-ci en établissent les statuts.

725 Les autorités nationales sont encouragées à prendre toutes mesures appropriées afin de réduire la part de l'économie informelle.

5.1.3 Conformité avec la Recommandation 33

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R 33	NC	Les informations devant être portées aux registres aux termes des textes OHADA ne permettent pas de connaître les bénéficiaires effectifs au sens de la Rec. 33 ; La mission n'a pas été en mesure de recueillir des informations complètes en ce qui concerne la mise en œuvre du droit OHADA. L'importance de l'activité informelle est un obstacle à l'obtention des informations adéquates, pertinentes et à jour sur l'ensemble des opérateurs économiques.

5.2 Constructions juridiques – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et contrôle (R.34)

5.2.1 Description et Analyse

726 La loi LBC 026-2006 en son art. 5 fait référence « à la constitution, gestion ou direction de […] fiducies ou de structures similaires […] » dans le cadre des opérations réalisées par les membres des professions juridiques soumises aux mesures de prévention et de détection du blanchiment de capitaux. Cette mention dans la loi pourrait laisser penser qu'il est possible de constituer des fiducies, mais les autorités rencontrées ont indiqué à la mission que de tels mécanismes n'existent pas. Aucune disposition légale ne vient prévoir ou encadrer leur constitution ; il en est de même pour les Trust étrangers dans le pays.

5.2.2 Recommandations et Commentaires

727 N/A

5.2.3 Conformité avec la Recommandation 34

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité

R 34	N/A	

5.3 Organismes à but non lucratif (RS.VIII)

5.3.1 Description et Analyse

728 Au Burkina Faso, le texte applicable aux organismes à but non lucratif (ONL) est la loi 10 /92/ADP du 15 décembre 1992 relative à la liberté d'associations. La directive LFT contient elle aussi des dispositions applicables à ces organismes afin d'empêcher leur implication dans les activités liées au financement du terrorisme. Toutefois, rappelons qu'elle n'est pas d'application directe et que le Burkina Faso n'a pas encore transposé cette directive dans son droit interne.

Examen de l'adéquation des lois et réglementations relatives aux ONL (c. VIII.1)

729 Le Burkina Faso n'a pour l'heure pas entrepris une revue particulière de l'adéquation du cadre juridique applicable au secteur des associations, ni conduit aucune étude spécifique pour mesurer la vulnérabilité du secteur des associations aux risques de financement du terrorisme

Assistance au secteur des ONL afin de le protéger contre une utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme (c VIII.2.)

730 Aucune campagne de sensibilisation auprès des associations n'a été engagée par les autorités compétentes en vue de les informer sur les risques d'utilisation abusive aux fins de financement du terrorisme et sur les mesures disponibles pour s'en protéger. Cette situation est d'autant plus regrettable qu'un certain nombre d'entre elles exécutent des opérations de transferts de fonds en qualité de sous-délégataires de banques délégataires de Western Union, ce qui en fait un vecteur non négligeable, et peu contrôle, des mouvements de capitaux quotidiens au Burkina Faso.

Surveillance et contrôle des ONL en raison de l'importance des ressources ou activités internationales. (c. VIII.3), Informations gardées par les ONL et accès au public (c. VIII.3.1), Accréditation ou enregistrement des ONL et disponibilité de cette information (c. VIII.3.3)

731 L'art. 2 de la Loi du 15 décembre 1992 définit l'association comme « tout groupe de personnes physiques ou morales, nationales ou étrangères, à vocation permanente, à but non lucratif, et ayant pour objet la réalisation d'objectifs communs , notamment dans les domaines culturel, sportif, social, spirituel, religieux, scientifique, professionnel ou socio-économique ». Il y a trois types d'associations: (1) les associations non déclarées, (2) les associations déclarées ; et (3) les associations reconnues d'utilité publique.

732 Les associations peuvent se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais seules les associations déclarées jouissent de la capacité juridique. La déclaration préalable se fait auprès du ministre chargé des libertés publiques pour les associations ayant une vocation nationale ou internationale soit auprès de l'autorité administrative compétente lorsqu'elles sont régionales ou locales. Au titre des renseignements devant être produits lors de la procédure de déclaration préalable, on trouve : le titre de l'association, son objet, l'adresse de son siège social et de ses autres établissements, les noms et adresses de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration de l'association ou de sa direction.

733 La loi prévoit que dans un délai de 1 mois à partir de la délivrance du récépissé, l'association déclarée doit être rendue publique au moyen d'une insertion au Journal Officiel. Par ailleurs, la loi prévoit également que toute personne a le droit de prendre communication des statuts et déclaration de toute association déclarée.

734 L'article 44 de la loi du 15 décembre 1992 dispose que les associations sont tenues de faire connaître à l'autorité qui a délivré le récépissé, les changements survenus dans l'administration ou la direction ainsi que les modifications apportées à leurs statuts.

735 L'association peut être reconnue d'utilité publique si elle poursuit un but d'intérêt général, notamment dans les domaines du développement économique, social, culturel, du pays ou d'une région. Cette reconnaissance accordée par décret en conseil des ministres permet à l'association de bénéficier de subventions ou d'avantages consentis par l'État.

736 En ce qui concerne les associations étrangères, l'exercice de leurs activités sur le territoire du Burkina Faso est soumis à une autorisation préalable du Ministère en charge des libertés publiques, après avis du ministre charge des relations extérieures. Les demandes d'autorisation doivent inclure les noms, professions, domiciles et nationalités des membres dirigeants. Après l'autorisation ou la reconnaissance d'utilité publique, l'association doit signer avec l'État (ministre des finances) un accord d'établissement.

737 Toute association régulièrement déclarée peut signer un accord-cadre avec l'État au bout d'une période de 3 ans d'exercice attestée par les rapports d'activités et les comptes financiers annuels certifiés par un expert comptable agréé. L'accord-cadre précise les engagements des deux parties. Un décret pris en Conseil des Ministres détermine les modalités d'intervention, de contrôle et des sanctions des associations signataires d'accord-cadre.

738 Par ailleurs, la Directive CFT prévoit au titre des obligations de vigilance particulières à l'égard des ONL qui souhaitent collecter, recevoir ou ordonner des transferts de fonds, l'inscription sur un registre mis en place à cet effet par l'autorité compétente. Au titre des informations requises lors de la demande d'inscription initiale doivent figurer *« Les noms, prénoms, adresses et numéros de téléphone de toute personne chargée, d'assumer la responsabilité du fonctionnement de l'organisme concerné, et notamment des présidents, vice-président, secrétaire général, membres du conseil d'administration et trésorier selon de cas* (Art. 16 de la Directive CFT).

Mise en place de sanctions pour la violation des règles de surveillance par les ONL (c. VIII.3.2)

739 En matière de suivi et de contrôle, aucune disposition de la loi n'oblige les associations à tenir un état de leurs recettes et dépenses et à dresser annuellement le compte financier et l'état d'inventaire de leurs meubles et immeubles. Il est fait obligation aux seules associations reconnues d'utilité publique ou bénéficiant d'aides de l'État de fournir aux ministères intéresses les rapports d'activités, les rapports financiers, le bilan de l'exercice écoulé, les budgets ou comptes annuels. pour les associations déclarées désireuses de signer un accords cadre avec l'Etat, les modalités d'exercice de ces obligations ne sont pas explicitées par ce texte, ni par aucun autre document remis à

la mission. Pour les autres associations, la loi n'a mis en place aucun mécanisme de suivi et de contrôle.

Enregistrements des transactions des ONL et disponibilité de cette information (c. VIII.3.4)

740 A ce jour, il n'existe pas au Burkina Faso d'obligation pour les associations de conserver des relevés de leurs transactions intérieures et internationales.

741 Toutefois, la Directive CFT prévoit l'obligation de consigner dans un registre mis en place par l'autorité compétente toutes les donations faites à une ONL (association) en incluant les coordonnées complètes du donateur, la date, la nature et le montant de la donation (article 16 *alinéa* 2*).* La Directive CFT dispose également que le registre doit être conservé pendant une durée de dix (10) ans, sans préjudice des délais de conservation plus longs prescrits par d'autres textes législatifs ou réglementaires en vigueur. (article 16 *alinéa* 3). Le registre dans lequel sont consignées toutes les donations faites à une association doit être mis à la disposition de la CENTIF, des autorités chargées du contrôle des associations, ainsi que sur réquisition, des officiers de police judiciaire chargés d'une enquête pénale (article 16 *alinéa* 3).

742 Par ailleurs, le dispositif prévu par la Directive CFT met à la charge de l'autorité chargée de la tenue du registre une obligation de déclaration à la CENTIF couvrant :

- toute donation en argent liquide au profit d'une association d'un montant égal ou supérieur à la somme d'un million (1.000.000) de francs CFA (environ US$2,400) et,
- toute donation au profit d'une association, quel qu'en soit le montant, lorsque les fonds sont susceptibles de se rapporter à une entreprise terroriste ou de financement du terrorisme.

743 Le dispositif ainsi mis en place par la Directive CFT va au delà des recommandations du GAFI et de part sa lourdeur risque de déstabiliser ou décourager les activités caritatives légitimes. En effet, contrairement au dispositif de la Directive CFT qui exige que toutes les donations soient consignées dans un registre auprès d'une autorité administrative, la RS VIII requiert que les ONL se dotent de procédures internes leur permettant de tenir à la disposition des autorités :

- des relevés de leurs transactions nationales et internationales suffisamment détaillés pour pouvoir vérifier que les fonds ont bien été dépensés conformément à l'objet et à la finalité de l'organisation;
- les informations relatives à l'objet et la finalité de leur activités déclarées et l'identité de la personne ou des personnes qui possèdent, contrôlent ou gèrent leurs activités, y compris les dirigeants, les membres du conseil d'administration et les administrateurs ;
- des états financiers annuels présentant une ventilation détaillée de leurs recettes et de leurs dépenses.

744 Par ailleurs, il est important de noter qu'étant donné les moyens limités dont disposent les autorités administratives au Burkina Faso, cumulé au nombre important d'ONG en activité dans le pays, le dispositif prévu par la Directive CFT ne semble pas en cohérence avec les réalités du terrain.

Mesures visant à assurer que les autorités peuvent enquêter et échanger efficacement des informations sur les ONL (c. VIII.4)

745 En dehors des mécanismes de déclaration, le Burkina Faso n'a pas pris que des mesures incomplètes pour se donner les moyens d'enquêter et de recueillir efficacement des renseignements sur les associations afin de lutter contre le financement du terrorisme; les risques d'utilisations abusives des associations à des fins de financement du terrorisme sont pris en compte par les services de renseignement qui s'intéressent notamment a la présence ou a l'action possible d'activistes religieux d'origine pakistanaise ou de confession chiite.

Coopération, coordination et échange d'informations au niveau national (c. VIII.4.1) Accès aux informations relatives à l'administration et la gestion d'un ONL dans le cadre d'une enquête (c. VIII.4.2) ; Échange d'informations, mesures préventives et compétences d'enquête et capacité d'examiner les ONL qui sont suspectés d'être exploités à des fins de financement du terrorisme (c VIII.4.3) et réponse aux demandes internationales d'information concernant des ONL (c. VIII.5)

746 Malgré une prise de conscience, notamment au niveau des services de renseignements, des risques d'utilisation abusive des associations à des fins de financement du terrorisme, la coopération, la coordination et la circulation d'informations sur ce point entre les différentes autorités nationales ne parait pas très développée.

747 Le financement du terrorisme et le terrorisme en tant que tel ne constituant pas des infractions pénales au Burkina Faso, les autorités nationales ont nécessairement du mal à mobiliser leurs administrations sur le risque d'utilisation abusive des associations en vue de ces actes. De même, l'absence d'incrimination du financement du terrorisme rend difficile la coopération internationale en la matière.

Analyse de l'effectivité

748 En ce qui concerne les ONG étrangères, le Burkina Faso a mis au point une procédure d'enregistrement officiel exigeant un récépissé de reconnaissance de l'association dans le pays d'origine, une copie des statuts, un extrait du journal officiel du pays d'origine, le dernier procès verbal de l'assemblée générale avec la liste des principaux responsables et leur adresse, un rapport sur les activités déjà exercées au Burkina Faso ou en Afrique, un programme prévisionnel avec un engagement financier, une attestation désignant le représentant de l'ONG au Burkina Faso. Ce représentant de l'ONG en contact avec la direction du suivi des ONG lui fournit toute explication ou document complémentaire.

749 Dans une seconde phase, l'ONG signe avec l'État une convention stipulant les engagements des deux parties, notamment la soumission des programmes d'activité et des rapports annuels d'activité.

750 Ces mesures constituent un premier cadre juridique du contrôle des ONG étrangères. Cependant, le rôle de la direction du suivi des ONG est tout à la fois crucial et difficile. Les estimations du nombre d'ONG varient selon les documents fournis de 600

environ à plusieurs milliers. Il est manifeste qu'en l'état le suivi ne peut être que lacunaire.

751 En ce qui concerne les autres associations, étrangères ou nationales, le problème est démultiplié par le grand nombre d'établissements et un cadre juridique peu contraignant des lors qu'elles ne bénéficient pas de subventions de l'État.

752 Enfin, il convient de rappeler que les ONG exercent fréquemment des activités de transferts de fonds au nom de Western Union en application d'accords de sous-délégation conclus avec les banques. Celles-ci doivent normalement contrôler leur sous-délégataire, et restent responsables des opérations. Toutefois, les conditions d'exercice de ce contrôle restent difficiles. Il en résulte que les ONG représentent un vecteur de risque majeur au sein du dispositif AML/CFT.

5.3.2 Recommandations et Commentaires

753 Les autorités du Burkina Faso sont invitées à organiser des campagnes de sensibilisation en vue de prévenir les risques d'utilisation abusive des associations aux fins de financement du terrorisme. Ces campagnes devraient être axées sur la prise de conscience des associations des risques et des mesures disponibles pour se protéger.

754 Les autorités du Burkina Faso devraient mettre en place des mécanismes de suivi et de contrôle des associations et des ONG et renforcer les effectifs de la direction du suivi.

755 Les autorités du Burkina Faso sont encouragées à examiner les difficultés liées à la mise en œuvre de la Directive CFT et à entamer une réflexion sur la mise en place d'un dispositif qui protègerait le secteur des ONG contre toute utilisation abusive.

5.3.3 Conformité avec la Recommandation spéciale VIII

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
RS VIII	NC	Insuffisance des capacités de suivi des autorités par rapport au nombre d'ONL Absence d'obligation de conserver les relevés des opérations financières des associations Absence de campagnes de sensibilisation au risque de terrorisme

6. COOPÉRATION NATIONALE ET INTERNATIONALE

6.1 Coopération Nationale et Coordination (R.31)

6.1.1 Description et Analyse

756 La coopération nationale sur le terrain ne pose pas de problèmes particuliers. Au niveau opérationnel, la coordination et la coopération entre la police nationale et la gendarmerie n'est pas formellement organisée, mais elle se fait d'une manière routinière. En cas de conflit ou risque de chevauchement, la coordination est assurée par le Procureur.

757 La coopération (unilatérale) entre la CENTIF et les autres autorités ou administrations est bien réglée par la Loi LBC (art. 17), même si elle se déroule en sens unique. En outre, la CENTIF a prévu dans son règlement intérieur (en projet) qui définit son organisation interne, un Département des affaires juridiques et institutionnelles qui aura en charge la coordination avec les autres institutions nationales de contrôles administratifs et/ou judiciaires.

758 Cependant, un mécanisme intégral de coopération et de coordination réunissant toutes les autorités responsables pour l'effort national de lutte contre le blanchiment (et le financement de terrorisme) n'est pas encore instauré au Burkina Faso. Il est prévu qu'un « comité national de suivi des activités GIABA », un comité interministériel comprenant aussi des représentants du secteur privé, de la CENTIF et de la magistrature, sera établi prochainement, qui a pour but de développer la stratégie LBC/CFT et de coordonner l'action nationale dans ce domaine.

Élément complémentaire - Mécanismes de consultations entre les autorités compétentes, le secteur financier et les autres secteurs (c. 31.2)

759 La CENTIF a prévu dans son plan d'action 2009-20011, des séances de travail périodiques avec les responsables de conformité des banques et des assurances.

6.1.2 Recommandations et Commentaires

6.1.3 Conformité avec Recommandation 31

760 Même si la coopération nationale ne pose pas de vrais problèmes, l'absence d'un mécanisme pour réunir tous les acteurs pertinents dans la LBC/FT et développer une stratégie constitue un défaut sérieux. La CENTIF a l'intention de déjà prendre des initiatives à cet égard, mais il faut attendre jusqu'à le Comité national de suivi des activités GIABA sera instauré et activé pour que l'action nationale soit dirigée d'une façon intégrale.

6.1.4 Conformité avec Recommandation 31

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.31	NC	Absence de mécanisme de coordination et de coopération entre les autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme

6.2 Les Conventions et les Résolutions Spéciales des Nations Unies (R.35 et RS.I)

6.2.1 Description et Analyse

Recommandation 35

Ratification des Conventions liées au blanchiment de capitaux (c. 35.1)

761 Le Burkina Faso a accédé à la Convention des Nations Unies contre le Trafic Illicite de Stupéfiants et de Substances Psychotropes de 1988 (Convention de Vienne) le 2 juin 1992 et a ratifié la Convention des Nations Unies sur la Criminalité Transnationale Organisée de 2000 (Convention de Palerme) le 15 mai 2002.

762 Les dispositions de la Convention de Vienne ont, dans une large mesure, été transposées dans la législation nationale par la loi sur les drogues (Loi 23-94 du 19 mai 1994 portant code de la santé). Elle ne reprend toutefois pas toutes les obligations de la Convention de Vienne (comme la confiscation équivalente et la livraison surveillée). Les dispositions relatives au blanchiment sont couvertes par la Loi LBC.

763 La Convention de Palerme a trouvé sa réponse dans la loi LBC. La Loi LBC ne reflète cependant pas l'intégralité des dispositions potentiellement pertinentes au blanchiment : ainsi la loi ne couvre pas la possibilité d'enquêtes conjointes, les mesures régissant la protection des témoins et l'octroi d'une assistance, ou la protection des victimes.

Recommandation Spéciale I

Ratification des Conventions liées au financement du terrorisme (c. I.1)

764 Le Burkina Faso a ratifié la Convention Internationale de 1999 pour la Répression du Financement du Terrorisme le 1er octobre 2003. En outre le Burkina Faso a ratifié 12 des 13 Conventions et protocoles concernant la lutte contre le terrorisme, auxquelles l'Annexe de la Convention fait référence.

765 La Directive de l'UEMOA no. 04/2007/CM/UEMOA relative à la lutte contre le financement du terrorisme n'a pas encore été transposée dans le droit interne Burkinabé.

Mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la prévention et la répression du financement du terrorisme (c I.2)

766 Comme décrit le Burkina Faso a adopté dans son système de droit interne les textes de référence de l'UEMOA ayant trait à la mise en œuvre des Résolutions 1267 du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur Al Qaeda et Taliban (voir 2.4 ci-dessus).

767 Les autorités Burkinabé n'ont pas pris des mesures pour mettre en place un dispositif légal compréhensif permettant de pleinement appliquer la Résolution 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies en ce qui concerne les mesures de lutte contre le financement du terrorisme et le gel des avoirs terroristes. Référence est faite de nouveau aux commentaires au 2.4 ci-dessus.

Élément complémentaire - Ratification ou mise en œuvre d'autres conventions internationales appropriées (c. 35.**2)**

768 En matière d'enquêtes et de poursuites d'infraction criminelle, le Burkina a signé et ratifié les Conventions et accords suivants dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme:

- La Convention des Nations Unies contre la corruption, du 09 décembre 2003 ratifiée le 23 juin 2006;
- La Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, du 4 juillet 1999, ratifiée le 15 avril 2003;
- La Convention de l'organisation de la Conférence Islamique (OCJ) pour combattre le terrorisme international, du 1er juillet 1999, ratifiée le 15 décembre 2004;
- La Convention A/P1/7/92 de la CEDEAO relative a l'entraide judiciaire, du 29 juillet 1992, ratifiée le 1er avril 1998.

6.2.2 Recommandations et Commentaires

769 Même si le Burkina Faso a ratifié les Conventions de Vienne et de Palerme et la Convention Internationale pour la Répression du Financement du Terrorisme, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions des dites conventions dans le droit interne Burkinabé. De même pour l'implémentation des Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Référence est faite aux recommandations faites dans les parties pertinentes de ce rapport (2.2, 2.4)

6.2.3 Conformité avec les recommandations 35 et Recommandation spéciale I

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.35	LC	Les dispositions des Conventions de Vienne et de Palerme n'ont pas été intégralement mises en œuvre
RS.I	NC	Absence en pratique de mise en œuvre des Résolutions 1267 et 1373 NU et des instruments de l'UEMOA sur la lutte contre le terrorisme et son financement. Absence de coopération en matière de lutte contre le FT

6.3 Entraide judiciaire (R.32, 36-38, RS.V et R. 32)

6.3.1 Description et Analyse

Cadre juridique

770 A l'exception d'une seule disposition dans la loi du 10 mars 1927 sur l'extradition (article 30), qui est toujours en vigueur, il n'y a pas de textes formels gouvernant l'entraide judiciaire d'une manière générale. Cette forme d'assistance internationale se

fait principalement sur la base de traités bilatéraux[90] et de conventions, comme la Convention Générale OCAM de Coopération en matière de Justice du 12 septembre 1961[91], la Convention 1/7/92 relative à l'Entraide Judiciaire en matière Pénale de la CEDEAO du 29 juillet 1992[92], la Convention de Coopération et d'Entraide en matière de Justice entre les États Membres du Conseil de l'Entente du 20 février 1997[93]. Il est toutefois aussi possible de donner suite à des commissions rogatoires sur une base *ad hoc* (cas par cas), normalement sous condition de réciprocité. Les demandes d'entraide passent occasionnellement par la voie diplomatique ou, pour la plupart, entre les Ministères de Justice.

771 La Loi LBC 026-2006 prévoit spécifiquement des procédures d'entraide judiciaire entre États membres de I'UEMOA en matière de lutte contre le blanchiment (articles 51 à 68). Ces dispositions sont également applicables aux demandes d'entraides judiciaires qui émanent de pays tiers non-UEMOA

Éventail des mesures d'entraide en matière de LCB/FT (c. 36. 1) – Application des pouvoirs des autorités compétentes (en application de la R.28, c.36.6 et c.36.8)

772 Au plan général, l'article 30 de la Loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers dispose que « en cas de poursuites répressives non politiques dans un pays étranger » les demandes d'entraide judiciaire en forme de commission rogatoire se font par voie diplomatique et sont transmises au ministère de la justice. En cas d'urgence les demandes sont adressées directement aux autorités judiciaires.

773 La Convention 1/7/92 relative à l'Entraide Judiciaire en matière Pénale de la CEDEAO du 29 juillet 1992 instaure un régime d'entraide assez complet et flexible, qui ensuite formera la base de la section entraide judiciaire de la Loi LBC. La Convention de Coopération et d'Entraide en matière de Justice entre les États Membres du Conseil de l'Entente du 20 février 1997 couvre tout le domaine pénal (commissions rogatoires, extradition, transfert de poursuites pénales, saisies et confiscations) tandis que la Convention OCAM est plus restreinte (ne couvre pas le transfert de poursuites et les saisies/confiscations). Les Conventions de 1992 et de 1997 contiennent des dispositions pertinentes sur les avoirs criminels (resp. art. 18 à 20 et art. 28 à 30 : « fruits de l'activité criminelle »), qui doivent être saisis à la demande de l'État requérant comme des « pièces servant à conviction ».

774 La Loi LBC 026-2006 prévoit tout un éventail de mesures d'entraide judiciaire qui peut être offertes dans le cadre d'enquêtes et de poursuites en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, et définit les procédures applicables. La loi vise principalement la coopération entre États membres de l'UEMOA mais les mesures qu'elle prévoit

[90] Le Burkina Faso a conclu des conventions bilatérales en matière d'entraide judiciaire et extradition avec la France et le Mali. Il faut aussi ajouter la Convention d'assistance et de coopération en matière de sécurité entre les Etats membres du Conseil de l'Entente, signée à KARA (Togo) le 15 février 1996 ; et la Convention d'entraide judiciaire signée le 6 août 1994 entre les Etats membres de la CEDEAO.

[91] Les pays OCAM sont: le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Dahomey (Bénin), le Gabon, la Haute-Volta (Burkina Faso), le Madagascar, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad.

[92] Les pays de la CEDEAO sont: Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

[93] Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger et Togo

peuvent également être prises au profit d'un État non-membre sur la base d'un accord de réciprocité. En vertu de l'article 51, l'entraide judiciaire peut porter sur :

- le recueil de témoignages ou de dépositions ;
- la fourniture d'une aide pour la mise a disposition des autorités judiciaires de l'État requérant de personnes détenues ou d'autres personnes, aux fins de témoignage ou d'aide dans la conduite de l'enquête ;
- la remise de documents judiciaires ;
- les perquisitions et les saisies ;
- l'examen d'objet et de lieux ;
- la fourniture de renseignements et de pièces à conviction ;
- la fourniture des originaux ou de copies certifiées conformes de dossiers et documents pertinents, y compris les relevés bancaires, les pièces comptables, et de registres montrant le fonctionnement d'une entreprise ou ses activités commerciales.

775 L'article 52 prévoit qu'une demande d'entraide judiciaire doit être faite par écrit et définit les documents qu'elle doit comporter. La procédure applicable en matière de mesures conservatoires (telles que la perquisition et la saisie) et de confiscation pouvant être prises sur requête d'autorités étrangères est définie dans les articles 50 et 60 à 62 de la loi.

776 L'entraide judiciaire ne peut pas être accordée en matière de lutte contre le financement du terrorisme faute d'incrimination de ce dernier en droit national.

777 Les demandes passant par le Ministère de Justice sont aussitôt transmises à l'autorité judiciaire appropriée, notamment le Procureur du Faso territorialement compétent. Les autorités ne mentionnent pas de problèmes spéciaux ou délais injustifiés dans l'exécution des demandes et affirment qu'en règle générales, les demandes sont satisfaites. (ce point n'a cependant pas pu être vérifié par la mission faute de statistiques détaillées) A l'exception d'un cas récent actuellement en cours d'exécution, il n'y a pas encore eu de cas d'entraide portant sur le blanchiment ou le financement de terrorisme.

Entraide judiciaire non soumise à des conditions déraisonnables, disproportionnées ou indûment restrictives (c. 36.2)

778 La loi LBC 026-2006 est explicite quant aux motifs de refus d'une demande d'entraide en matière de BC (Article 53). Une demande d'entraide ne peut être refusée que si:

- elle n'émane pas d'une autorité compétente selon la législation du pays requérant ou si elle n'a pas été transmise régulièrement;
- son exécution risque de porter atteinte à l'ordre public, à la souveraineté, à la sécurité ou aux principes fondamentaux du droit du Burkina Faso ;
- les faits sur lesquels elle porte font l'objet de poursuites pénales au Burkina Faso ou ont déjà fait l'objet d'une décision définitive sur le territoire national ;

- les mesures sollicitées, ou toutes autres mesures ayant des effets analogues, ne sont pas autorisées ou ne sont pas applicables à l'infraction visée dans la demande, en vertu de la législation en vigueur ;
- les mesures demandées ne peuvent être prononcées ou exécutées pour cause de prescription de l'infraction de blanchiment, en vertu de la législation en vigueur ou loi de l'État requérant ;
- la décision dont l'exécution est demandée n'est pas exécutoire selon la législation en vigueur ;
- la décision étrangère a été prononcée dans des conditions n'offrant pas de garanties suffisantes au regard des droits de la défense ;
- il y a de sérieuses raisons de penser que les mesures demandées ou la décision sollicitée ne visent la personne concernée qu'en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son origine ethnique, de ses opinions politiques, de son sexe ou de son statut.

Procédures claires et efficaces d'exécution des demandes d'entraide judiciaire (c. 36.3)

779 Le chapitre de la loi LBC traitant l'entraide judiciaire et la Convention 1/7/92 relative à l'Entraide Judiciaire en matière Pénale de la CEDEAO du 29 juillet 1992 se réfèrent toujours à « l'autorité compétente » sans préciser à qui les demandes doivent être adressées. Cette autorité est cependant sans doute le Ministère de la justice, à l'instar de la pratique entre les États Membres du Conseil de l'Entente (Convention de Coopération et d'Entraide en matière de Justice du 20 février 1997, art. 15). Les modalités de l'entraide judiciaire en matière de blanchiment ne sont pas de nature à engendrer des délais irraisonnables si exécutées avec une diligence normale. Les conditions formelles concernent le contenu de la demande (art. 54), les formalités à remplir pour les remises d'actes de procédure et de décisions judiciaires (art. 58) et la comparution de témoins non détenus (art. 59) et détenus (art. 60), les demandes de perquisition et de saisie (art. 62), les demandes de confiscation (art. 63) et de mesures conservatoires (art. 64).

780 Comme déjà indiqué, il n'y a pas encore eu des demandes en matière d'entraide relative au blanchiment. De toute façon le suivi des commissions rogatoires se fait selon des procédures simples et bien connues qui ne sont pas de nature de donner lieu à des complications.

Entraide judiciaire portant sur des questions fiscales (c. 36.4)

781 Le fait que l'infraction donnant lieu à la demande d'entraide puisse également porter sur des aspects d'ordre fiscal n'est pas un des motifs de refus listés dans la loi. Par conséquent, une demande d'entraide judiciaire ne sera pas refusée pour le seul fait qu'elle touche à des questions d'ordre fiscal.

Entraide judiciaire nonobstant des lois qui imposent le secret ou la confidentialité (c. 36.5)

782 L'article 53 de la loi LBC 026-2006 prévoit explicitement que le secret professionnel ne peut être invoqué pour refuser d'exécuter la demande d'entraide

judiciaire. De toute façon, la levée du secret professionnel ou autre forme de confidentialité relève de la compétence normale du juge d'instruction.

783 Les dispositions de la Loi LBC 026-2006 permettent l'utilisation des pouvoirs des autorités compétentes en matière d'enquête et de poursuites du blanchiment en réponse à une demande d'entraide judiciaire (articles 55 à 65). Les mesures d'enquêtes et d'instruction sont exécutées conformément à la législation en vigueur à moins que l'autorité compétente de l'État requérant n'ait demandé qu'il soit procédé selon une forme particulière compatible avec cette législation (article 55).

Conflits de compétence (c. 36.7)

784 En cas de concurrence de compétence de plusieurs États (comme par exemple avec les délits transfrontaliers), l'article 45 de la loi LBC 026-2006 autorise le transfert des poursuites lorsque l'autorité de poursuite d'un autre État membre de l'UEMOA estime, pour quelque cause que soit, que l'exercice des poursuites ou la continuation des poursuites se heurte à des obstacles majeurs et qu'une procédure pénale adéquate est possible sur le territoire national. L'État requérant peut, dans de telles circonstances, demander à l'autorité judiciaire nationale d'accomplir les actes nécessaires contre l'auteur présumé. La demande de transfert de poursuite peut être accompagnée d'une demande de mesures conservatoires y compris, de détention provisoire et de saisie.

785 Il est de même lorsque telle demande est faite par les autorités d'un État tiers, à condition que les autorités de poursuite de l'État requérant soient légalement habilitées à introduire une telle demande.

Coopération internationale concernant la RS. V (en application des c. 36.1-36.8 de la R.36, c. V.1)

786 En l'absence d'incrimination du FT, l'entraide judiciaire en matière de lutte contre le FT n'est pas formellement prévue, sauf si les faits peuvent être interprétés comme actes de complicité d'infractions de droit commun. Toutefois, le régime de l'entraide judiciaire laisse assez de liberté pour répondre à des commissions rogatoires relatives au financement du terrorisme, puisque la condition de double incrimination ne joue pas, ce qui permet d'adopter une approche flexible à de telles demandes.

787 La loi uniforme UEMOA relative au financement de terrorisme est en instance de transposition dans la législation du Burkina Faso. Cette loi contient des dispositions formelles et explicites appliquant des règles identiques à celles de la Loi LCB dans le domaine d'entraide judiciaire.

Double incrimination et entraide judiciaire (c. 37.1 et 37.2)

788 Dans le domaine de la coopération internationale le principe de la double incrimination en droit commun est établi à l'art. 4, al. 2, de la Loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers. Il s'applique expressément aux extraditions, mais la loi est silencieuse quant à l'application de cette règle aux commissions rogatoires comme prévu par son article 30.

789 La Loi LBC n'explicite pas cette condition pour l'entraide judiciaire en matière de blanchiment. Toutefois la double incrimination est implicite et automatique pour les États membres de l'UEMOA, puisqu'ils sont tous soumis à la même Loi Uniforme les obligeant d'incriminer les mêmes faits de blanchiment prévus aux art. 35 à 38 de la Loi et que suivant l'art.51, al. 1, les demandes d'entraide doivent être exécutées selon les principes énoncés par la Loi. Pour les demandes d'entraide judiciaire émanant de pays tiers conformément l'art. 51, al.2, seulement le principe de réciprocité est évoqué. Néanmoins dans ce cas aussi le double incrimination est implicite, puisque l'article vise spécifiquement les entraides qui se rapportent au blanchiment.

790 En pratique le Burkina Faso consacre le principe d'une coopération aussi large possible, à l'instar de l'art. 2 de la Convention CEDEAO, selon lequel les pays membres s'engagent à « …l'aide judiciaire la plus large possible … », ce qui laisse la possibilité d'une grande flexibilité.

Recommandation spéciale V

Coopération internationale concernant la RS. V (en application des c. 37.1 et 37.2 de la R.37, c. V.2)

791 En l'absence d'incrimination du FT, l'entraide judiciaire en matière de lutte contre le FT n'est pas formellement prévue, sauf si les faits peuvent être interprétés comme actes de complicité d'infractions de droit commun. Toutefois, le régime de l'entraide judiciaire laisse assez de liberté pour répondre à des commissions rogatoires relatives au financement du terrorisme, puisque la condition de double incrimination ne joue pas, ce qui permet d'adopter une approche flexible à de telles demandes.

792 La loi uniforme UEMOA relative au financement de terrorisme est en instance de transposition dans la législation du Burkina Faso. Cette loi contient des dispositions formelles et explicites appliquant des règles identiques à celles de la Loi LCB dans le domaine d'entraide judiciaire.

Recommandation 38

Demandes d'entraide judiciaire par des pays étrangers concernant des mesures provisoires et de confiscation (c. 38.1, c. 38.2 et c. 38.6)

793 La Convention CEDEAO (art. 17 à 20), la Convention du Conseil de l'Entente (art. 28 à 30) et la loi LBC (art. 62 à 66) attachent une grande importance aux demandes de perquisition, saisie et confiscation. Ils se réfèrent tous à la notion de « pièces à conviction » dans ce contexte, qui est censée de couvrir les produits criminels (ou « fruits d'activités criminelles »).

794 La loi LBC (art. 61) se réfère aussi à « l'instrument de l'une des infractions visées par la présente loi ». La circonstance qu'il n'y soit pas fait mention expresse d'instruments destinés pour la commission d'une infraction peut difficilement être considérée comme une insuffisance, étant donné que la notion de « pièces à conviction » est suffisamment large, et que la confiscation des « choses …. qui ont été destinées à … commettre (le délit) » est expressément prévue à l'art. 55 du Code Pénal.

795 La confiscation de « biens blanchis » à la demande d'une autorité étrangère n'est pas expressément prévue. L'article 34 de la Loi LBC se réfère au pouvoir du juge d'instruction à saisir et confisquer (sic) les biens « en relation avec l'infraction ». Cette formulation n'est toutefois pas reprise par l'art. 61 de la même Loi, qui ne prévoit que la confiscation du produit ou de l'instrument de l'infraction. Néanmoins, l'opinion domine que le concept de « biens blanchis » est couvert par la référence aux produits de l'infraction, c.-à-d. l'infraction sous-jacente au blanchiment (voir commentaires au 2.3 ci-dessus).

796 Par contre les demandes de confiscation de propriété de valeur équivalent rencontrent des obstacles juridiques, telle forme de confiscation ne faisant pas partie de l'arsenal juridique du Burkina Faso, sauf dans le cas de mélange des capitaux criminels avec les biens légitimes (article 43 Loi LBC).

797 Une question peut se poser quant à l'application du principe de double incrimination aux cas de demande d'exécuter une décision de confiscation. Si les demandes se rapportant au gel ou à la saisie ne suscitent aucune réservation de double incrimination, la situation n'est pas si claire en cas de commissions rogatoires requérant l'exécution de décisions finales ou ordonnances de confiscation prononcés par le juge, qui nécessitent une procédure d' « exequatur ». On était d'avis que dans ce cas là on ne pouvait exécuter de tels jugements que si l'infraction est aussi punissable au Burkina Faso. Il n'existe toutefois aucune jurisprudence sur ce point.

Coordination de saisie et de confiscation avec d'autres pays (c. 38.3) et partage d'actifs confisqués (c. 38.5)

798 Il n'y a pas de tels mécanismes formels de coordination avec d'autres pays. La coordination se fait en pratique entre les autorités judiciaires ou ministérielles impliquées dans la procédure. L'article 64 de la Loi LBC donne à l'Etat requis le droit de disposer des biens confisqués, tout en laissant ouvert la possibilité d'accords de partage avec l'État requérant. Le Burkina Faso n'a pas conclu de tels accords et les autorités n'ont pas indiqué une intention à le faire.

Fonds pour les actifs confisqués (c. 38.4)

799 La loi ne prévoit pas la mise en place d'un fonds pour les actifs saisis dans lequel tout ou partie des biens confisqués dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et du FT, serait déposé.

Coopération internationale concernant la RS. V (en application des c. 38.1-38.3 de la R.38, c. V.3 et des c. 38.4-38.6 de la R. 38, c. V.7)

800 En l'absence d'incrimination du FT, l'entraide judiciaire en matière de lutte contre le FT n'est pas formellement prévue, sauf si les faits peuvent être interprétés comme actes de complicité d'infractions de droit commun. Toutefois, le régime de l'entraide judiciaire laisse assez de liberté pour répondre à des commissions rogatoires relatives au financement du terrorisme dès que la condition de double incrimination ne joue pas, ce

qui permet d'adopter une approche flexible à de telles demandes. Comme déjà indiqué, le principe de double incrimination pourrait quand-même s'appliquer aux demandes relatives à la confiscation de biens.

801 La loi uniforme UEMOA relative au financement de terrorisme est en instance de transposition dans la législation du Burkina Faso. Cette loi contient des dispositions formelles et explicites appliquant des règles identiques à celles de la Loi LCB dans le domaine d'entraide judiciaire.

Statistiques (en application de la R. 32)

802 Les renseignements sur les commissions rogatoires montrent une activité assez réduite sur le plan de la coopération internationale judiciaire (6 demandes reçues et 4 demandes faites entre 2006 et 2008). Les autorités n'ont pas été en mesure de fournir des statistiques plus détaillées sur l'entraide judiciaire, ni sur les cas de transfert de poursuites. Selon le Ministère de Justice aucune demande d'entraide n'a été refusée.

6.3.2 Recommandations et Commentaires

803 Le régime de l'entraide judiciaire est bien cadré et permet aux autorités du Burkina Faso de fournir une assistance substantielle et assez complète aux autorités judiciaires étrangères. Les conditions ne sont pas prohibitives et même minimales dans le cadre de la loi LBC. Les causes de refus sont universellement reconnues. En général, le principe de la double incrimination ne joue pas dans le domaine d'entraide judiciaire, permettant une approche flexible et large aux commissions rogatoires, sous réserve toutefois pour les demandes d'exécution de jugements de confiscation.

804 L'application du principe de double incrimination pourrait avoir pour conséquence que le Burkina Faso ne saurait pas en mesure de donner une suite favorable à des ordonnances de confiscation qui sont basés sur des infractions inconnues dans le régime pénal Burkinabé, tels que les délits boursiers. La question se pose même si cette réservation ne vaut aussi pour des faits de blanchiment de produits de délits de base inexistants au Burkina. Une résolution jurisprudentielle voire législative s'impose.

805 L'entraide judiciaire peut se heurter à des obstacles quand les demandes concernent le financement de terrorisme et le principe de double incrimination joue. La transposition rapide de la Loi uniforme UEMOA en la matière s'impose aussi dans le domaine de la coopération internationale.

806 Enfin il y a une défaillance juridique sérieuse limitant potentiellement les possibilités de fournir de l'assistance judiciaire, quand la demande se rapporte aux biens de valeur équivalente, la saisie et la confiscation de valeurs équivalentes proprement dite ne faisant pas partie de l'arsenal légal du Burkina Faso.

807 Il est d'une importance primordiale d'optimaliser le système de coopération internationale en assurant une entraide judiciaire flexible et large dans le domaine du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, étant des formes de criminalités où l'aspect transfrontalier est prédominant. Le succès de l'effort global contre ces phénomènes dépend largement du développement d'un réseau mondial de coopération

entre autorités judiciaires, surtout pour l'identification, l'immobilisation et la récupération des avoirs criminels.

6.3.3 Conformité avec les Recommandations 32, 36 à 38, et la Recommandation Spéciale V

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.36	LC	Absence de statistiques détaillées qui rend difficile l'analyse de l'efficacité du système
R.38	PC	o Doutes - en raison du principe du double incrimination - quant à la possibilité d'exécuter les décisions de confiscation des produits et instruments sur base de délits sous-jacents non incriminés au BF o Absence de base légale pour exécuter des commissions rogatoires se rapportant aux saisies et confiscations équivalentes. o Le partage des actifs confisqués avec d'autres pays n'a pas été envisagé o Absence de mécanisme de coordination en matière de saisie et de confiscation
RS.V	PC	o Doutes - en raison du principe du double incrimination - quant à la possibilité d'exécuter les décisions de confiscation des produits et instruments sur base de financement de terrorisme (non incriminé au BF) o Absence de base légale pour exécuter des commissions rogatoires se rapportant aux saisies et confiscations équivalentes. o Le partage des actifs confisqués avec d'autres pays n'a pas été envisagé
R32	PC	o Absence de statistiques détaillées qui rend difficile l'analyse de l'efficacité du système

6.4 Extradition (R.32, 37 & 39, & RS.V et R.32)

6.4.1 Description et Analyse

Cadre juridique

808 Les principes généraux du régime d'extradition sont encore gouvernés par la Loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers qui est toujours en vigueur. Elle permet que le Burkina Faso donne suite à une demande d'extradition en absence de traités. Cette loi générale est cependant dérogée par les lois spécifiques qui sont la Convention générale de Coopération en matière de Justice OCAM de 12 septembre 1961 (Titre VIII), la Convention d'extradition CEDEAO du 6 août 1994, la Convention de Coopération et d'Entraide en matière de Justice entre les États Membres du Conseil de l'Entente du 20 février 1997 (CH IX), la loi 026-2006 LBC et les traités bilatéraux. notamment l'Accord du 24 avril 1961 avec la France et la Convention du 23 novembre 1963 avec le Mali.

Recommandation 37

Double incrimination et entraide judiciaire (c. 37.1 et 37.2)

809 Si en matière d'entraide judiciaire la double incrimination n'est pas la règle générale pour les faits de blanchiment et de financement du terrorisme, cette règle s'applique bien en matière d'extradition (art. 69 de la Loi LBC). Les autorités Burkinabé maintiennent qu'à cet regard elles ont toujours tenu compte des comportements criminels, et non pas la qualification formelle des faits. Il suffit que les faits qui motivent l'extradition se rapportent à une conduite pénalement sanctionnée au Burkina pour que la condition soit remplie. D'ailleurs, la loi sur l'extradition 1927 va dans le même sens en se référant fréquemment au terme « faits » qui peuvent donner lieu à l'extradition (art. 4). Son art. 24 va aussi dans le même sens en prévoyant que, dans le contexte des effets de l'extradition, « les mêmes juridictions sont juges de la qualification donnée aux faits qui ont motivé la demande d'extradition.

810 Tout de même, une question juridique peut se poser si la demande d'extradition concerne des faits de blanchiment de capitaux issus d'une infraction sous-jacente qui n'est pas (encore) réprimée au Burkina Faso, comme le délit d'initié. Les interlocuteurs concernés sont d'avis que dans ce cas là elles vont adopter une position constructive quand les faits sous-jacents peuvent se traduire par des infractions analogues ou approximatives (comme la fraude). Toutefois, la question reste ouverte en absence de précédents et une jurisprudence pertinente à ce sujet.

Recommandation 39

Blanchiment de capitaux comme infraction pouvant donner lieu à extradition (c. 39.1)

811 Le blanchiment de capitaux est certes une infraction passible d'extradition en vertu de l'art. 69 de la Loi LBC. L'extradition porte sur les infractions prévues par les art. 2, 3 et 35 à 38 de la loi précitée, quelle que soit la peine prévue dans la loi nationale en cas de poursuite, ou quelle que soit la peine prononcée par les tribunaux de l'Etat requérant. Le principe de double incrimination s'applique. L'art. 69 a une portée générale et ne se limite pas aux demandes émanant de pays de l'UEMOA. Toutefois, les défaillances constatées en relation avec le délit de blanchiment (criminalités sous-jacentes) peuvent avoir des répercussions négatives sur la capacité d'extradition du Burkina Faso pour ces faits de blanchiment.

Extradition par un pays de ses propres ressortissants (c.39.2(a))

812 Les personnes de nationalité Burkinabé ne peuvent être extradées. La loi LBC restant muette à cet égard, la règle générale s'applique, notamment celle de l'art. 5.1 de la loi sur l'extradition, qui interdit l'extradition des citoyens nationaux. Ce principe est repris à l'art. 42 de la Convention OCAM.

Coopération concernant poursuites pénales de ses propres ressortissants (c. 39.2(b), c. 39.3)

813 Le Burkina Faso peut assumer la responsabilité de la poursuite du suspect sur demande de l'État concerné de l'UEMOA, ou d'un pays tiers à condition de réciprocité (art. 45 Loi LBC). Cette possibilité était déjà prévue à l'art.42, al. 2, de la Convention OCAM. La demande est adressée aux autorités judiciaires du Burkina Faso, qui doivent refuser en cas de prescription ou de « *non bis in idem* » (art. 46). La reprise des poursuites par les autorités judiciaires requises n'est pas obligatoire, mais elles doivent tenir les autorités de poursuite de l'État requérant au courant des décisions, avec copie (art. 48).

814 En général la politique adoptée par le Burkina Faso est de poursuivre un ressortissant burkinabé qui se rend auteur d'un fait incriminé et qui se trouve sur le territoire burkinabé, même si l'infraction a été commise en dehors du territoire, à condition que les faits soient dénoncés par les autorités du pays ou ils ont été commis, aux autorités compétentes du Burkina Faso (Art.4 du CP).

Efficacité des procédures d'extradition (c. 39.4)

815 Le manque de détail rend impossible une appréciation fondée sur l'efficacité du régime d'extradition. Il n'y a pas de renseignements sur la durée de la procédure, ni sur ses résultats.

RS V : Extradition FT

816 Le délit de financement de terrorisme n'étant pas encore incriminé au Burkina Faso, les demandes d'extradition se heurtent en principe à l'obstacle de la condition de double incrimination. Aussi dans ces cas le transfert des poursuites pour le financement de terrorisme proprement dit n'est légalement possible, faute d'incrimination spécifique. Toutefois, il y'a la possibilité d'une réponse favorable si les faits peuvent se traduire par des délits ou crimes de droit commun, tels que l'association de malfaiteurs et assistance aux criminels.

Élément complémentaire - Existence de procédures simplifiées concernant l'extradition (c. 39.5)

817 Il n'y pas de procédures simplifiées d'extradition établies dans le système juridique du Burkina Faso

Élément complémentaire concernant la RS V (en application du c. 39.5 de la R. 39, c. V.8)

Statistiques (en application de la R. 32)

818 Les données statistiques fournies sur les procédures d'extradition (active et passive) sont assez limitées. 2 demandes d'extradition ont été faites par le Burkina Faso, respectivement au Bénin et au Mali. 1 demande a été formulée par la Suisse au Burkina. Comme déjà indiqué, les statistiques ne sont pas assez détaillées pour satisfaire aux critères internationaux.

6.4.2 Recommandations et Commentaires

819 Le cadre juridique de l'extradition en matière de blanchiment est adéquat et se conforme largement aux critères internationaux. Le principe de la double incrimination, tant pour le blanchiment que pour le financement du terrorisme, peut constituer une cause de refus, soit par l'absence de concordance entre les délits sous-jacents, soit par l'absence du délit de financement de terrorisme tout court. Il convient donc d'éliminer ces entraves par une adaptation appropriée de la législation pénale.

6.4.3 Conformité avec les Recommandations 32, 37 & 39, et la Recommandation Spéciale V

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R.37	LC	Doutes - en raison du principe du double incrimination - quant à la possibilité d'extrader sur base de blanchiment relatif aux délits sous-jacents non incriminés au BF
R.39	PC	Impossibilité d'évaluer l'effectivité du système par manque de statistiques
RS.V	NC	Répercussions sur la capacité d'extradition pour FT par l'absence de l'incrimination du FT au Burkina Faso (principe du double incrimination)

6.5 Autres formes de coopération internationale (R.32 & 40, & RS.V et R.32)

6.5.1 Description et Analyse

Recommandation 40

Étendue des mécanismes de coopération internationale (c. 40.1)

1 **Coopération avec des homologues étrangers**

820 CRF : La CENTIF est en mesure d'accorder aux CRF des pays tiers la coopération internationale la plus large possible. Les dispositions légales pertinentes sont indiquées aux articles 21 et 22 qui traitent des relations de la CENTIF avec les CRF des États de l'UEMOA d'une part et avec celles des pays tiers d'autre part. Il faut tout de même noter qu'à présent cette coopération ne peut se porter qu'à la matière de blanchiment de capitaux, la CENTIF n'ayant pas encore la lutte contre le financement du terrorisme dans ses attributions.

821 Aux termes de l'article 21, la CENTIF est tenue de communiquer, à la demande motivée d'une CENTIF d'un État membre de l'UEMOA, dans le cadre d'une enquête toutes informations et données relatives aux investigations entreprises à la suite d'une déclaration de soupçon au niveau national.

822 En ce qui concerne les autres CRF étrangères, la CENTIF peut, sous réserve de réciprocité, échanger des informations avec les services de renseignements financiers des États tiers, chargés de recevoir et de traiter les déclarations de soupçons, lorsque ces derniers sont soumis à des obligations analogues de secret professionnel.

823 Selon la CENTIF, les échanges entre la CENTIF et un service de renseignements d'un État tiers (non-UEMOA) nécessitent un accord écrit (art. 22, dernier alinéa) avec l'autorisation du Ministre des finances.

824 Police : Dans le domaine de blanchiment et de financement du terrorisme, la police et gendarmerie peuvent coopérer avec leurs collègues via le réseau Interpol dans la mesure où cette coopération ne relève pas du domaine de l'entraide judiciaire.

825 La douane coopère sur base des accords conclus avec le Mali, le Niger, le Togo, le Ghana, le Bénin, la Côte d'Ivoire, la France et la Belgique. De plus les douanes des pays membres de l'UEMOA et de la CEDEAO, dont le Burkina Faso, coopèrent dans le domaine de suivi de la réglementation communautaire. Elle est membre de l'OMD.

826 Administration des douanes : est-ce que vous pouvez coopérer avec vos homologues sur base de la Convention Internationale d'Assistance Mutuelle Administrative en vue de Prévenir, de Rechercher et de Réprimer les Infractions Douanières, du 9 juin 1977 et la Convention Internationale d'Assistance Mutuelle Administrative en Matière Douanière du 27 juin 2003.

2 **Coopération entre superviseurs**

827 En ce qui concerne la coopération entre autorités de surveillance du système financier (banques, assurances et marché boursier), la situation est la suivante :

828 Secteur Bancaire : Il convient de distinguer ici deux niveaux ; celui de la coopération intra communautaire au sein de l'UEMOA d'une part et celui de la coopération internationale d'autre part. Une convention de coopération et d'échange d'informations a été conclue en juin 2002, entre la CB-UMOA et le Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF) qui compte, par ailleurs, le gouverneur de la BCEAO parmi ses membres. Sa mise en œuvre a, selon les responsables de la CB, permis des échanges d'expériences, des séjours d'information et des rencontres bilatérales entre les deux Institutions. Le Conseil Régional, organe de l'UEMOA, rend compte de ses activités au Conseil des Ministres de l'Union[94]. Le gouverneur de la Banque centrale participe également à la CIMA, instance régionale chargée de la surveillance des organismes d'assurances. En matière de supervision des systèmes financiers décentralisés, la loi-cadre portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit dans l'UEMOA, adoptée en 1993, prévoit, en son titre V, la possibilité d'échanges et de partage d'informations, notamment avec la Commission Bancaire. Selon les informations recueillies par la mission, ces conventions de coopération n'ont pas eu de retombées concrètes en matière de LBC.

[94] Source: Rapport d'Évaluation de la conformité aux principes fondamentaux de Bale pour un contrôle bancaire efficace, Banque mondiale, 2007.

829 S'agissant des relations avec les Autorités de contrôle étrangères à l'Union, l'article 35 de la convention dispose que la CB-UMOA peut transmettre des informations concernant en particulier les banques et établissements financiers aux Autorités chargées de la surveillance d'établissements semblables dans d'autres pays, sous réserve de réciprocité et à condition que ces Autorités soient, elles-mêmes, tenues au secret professionnel. Dans ce cadre, une convention de coopération et d'échanges d'information a été signée avec la Commission Bancaire française le 19 septembre 2000 et la Banque Centrale de la République de Guinée, le 18 juillet 2003. Une convention similaire a été conclue en juillet 2007 avec la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC). Des projets de conventions de coopération existent également avec les Banques Centrales du Maroc, du Nigeria et du Rwanda[95]. Ici aussi, les liens de coopération qui ont pu être tissés au niveau international n'ont pas concerné explicitement la LBC.

830 Secteur boursier : En vertu des textes régissant l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des marchés financiers, le Conseil Régional peut conclure des accords d'assistance et de coopération réciproques avec les organismes de surveillance et de contrôle de l'épargne et des marchés financiers étrangers (art .27). Lorsque des enquêtes sont initiées à la requête d'autorités étrangères suite à l'existence d'un accord de coopération internationale, il n'appartient pas au Conseil Régional d'apprécier si les faits présentés à l'appui de ces requêtes constituent une violation des lois ou règlements applicables au sein de l'Union. Selon les informations recueillies auprès du CREMPF, aucune convention de coopération n'a été à ce jour signée pouvant donner lieu à des échanges d'informations dans la perspective de lutter contre le blanchiment.

831 Secteur des assurances. La mission ne dispose pas de données en matière de coopération pour ce secteur particulier.

Assistance rapide, constructive et efficace (c. 40.1.1)

832 CRF : Pour le moment il n'y a pas encore eu d'échange d'informations quelconque avec d'autres CRF, ni une autre forme de coopération opérationnelle. Il est prévu que les communications se feront d'une façon directe entre CRF. La protection des lignes d'échanges ne semble pas assurée. L'adhésion au Groupe Egmont sera poursuivie en temps opportun, ce qui va optimaliser l'échange d'informations protégée avec les homologues.

Mécanismes définis et efficaces pour faciliter des échanges entre homologues (c. 40.2):

833 CRF : la coopération avec les CRF UEMOA est inconditionnelle, celle avec les autres CRF se fait sous condition de réciprocité et de garanties de confidentialité. L'adhésion au Groupe Egmont va permettre de faire usage du réseau sécurisé ESW du Groupe pour échanger des informations avec les autres membres CRF.

95 En outre, la Commission Bancaire est membre de plusieurs groupes de superviseurs bancaires (Groupe des superviseurs bancaires francophones, Comité des Superviseurs de Banques de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, International Liaison Group, etc.).

834 Les services de police et les douanes utilisent des lignes de communication directes, comme celles de l'Interpol et de l'OMD. La police a fait état des réponses tardives fréquentes et des demandes restées sans suite. ?

Échanges spontanés de renseignements (c. 40.3)

835 CRF : Même si ce n'est pas formulé d'une façon explicite, les échanges avec les CRF des pays tiers peuvent se faire spontanément ou sur demande, dès qu'il y a réciprocité (art. 22). Curieusement, la loi ne prévoit que la communication de renseignements sur demande d'un CENTIF de l'UEMOA (art. 21), mais la logique est qu'il faut considérer les échanges spontanés comme admis.

Enquêtes menées pour le compte d'homologues étrangers. (c. 40.4)

836 CRF : La formulation de l'art. 21 laisse comprendre que la CENTIF peut coopérer avec une CENTIF UEMOA « dans le cadre d'une enquête », ce qui semble impliquer qu'il lui est permis de mener des enquêtes au bénéfice de l'homologue. L'art. 22 emploie une formulation différente et plus restreinte, et se réfère seulement à l'échange d'informations, ce qui fait surgir des doutes que cette habilité d'enquêter s'étend aussi aux demandes des autres CRF étrangères

Enquêtes par la CRF pour le compte de ses homologues étrangères (c. 40.4.1)

837 CRF : Il va de soi que, sur demande d'une CRF non-UEMOA, la CENTIF a le pouvoir de communiquer les renseignements dont elle dispose déjà dans sa base de données. Ce n'est pas si clair si cette habilitation s'étend au recueil d'informations de sources externes auxquelles elle a accès dans l'exercice de ses fonctions de CRF (art. 17).

Enquêtes par les autorités de poursuite pénale pour le compte de leurs homologues étrangers (c. 40.5)

838 En dehors du contexte d'une demande d'entraide judiciaire, les autorités judiciaires ne sont pas habilitées pour mener des enquêtes, même simples. La police et la gendarmerie, quant à elles, ont un peu plus de latitude si une demande émane d'un service de police étranger par voie directe ou Interpol. Néanmoins, ce ne sont pas des enquêtes proprement dites, qui nécessitent toujours une commission rogatoire, mais il s'agit plutôt de rassembler des renseignements. Les douanes, par contre, ont le pouvoir d'initier des enquêtes de délits douaniers sur demande de leurs homologues sur base des traités douaniers.

Absence de conditions disproportionnées ou indûment restrictives aux échanges de renseignements (c. 40.6)

839 CRF : Les échanges de renseignements sont soumis aux conditions ci-après :

i. demande motivée d'une CENTIF d'un État membre de l'UEMOA, dans le cadre d'une enquête ;

ii. pour les CRF des pays tiers les échanges sont effectués sous réserve de réciprocité et lorsque celles-ci sont soumises à des obligations analogues de secret professionnel. Aussi faut-il un accord de coopération écrit

(« Memorandum Of Understanding »), approuvé par le Ministre des finances, afin de s'assurer que la confidentialité est garantie.

Coopération portant également sur des questions fiscales (c. 40.7)

840 CRF, police, douanes : il n'y a aucun texte indiquant qu'une demande serait irrecevable parce que des aspects fiscaux pourraient être impliqués. De toute façon, aucun des interlocuteurs rencontrés ne voyait un problème ou une raison pour ne pas satisfaire à une telle demande

Coopération nonobstant l'existence de lois imposant le secret ou la confidentialité (c. 40.8)

841 L'art. 32 de la Loi LCB lève le secret professionnel envers la CENTIF et les autorités de contrôle dans l'exercice de leurs fonctions, et les agents de police qui mènent une enquête de blanchiment sous direction du juge d'instruction.

Contrôles et garanties de l'utilisation des informations (c. 40.9)

842 Aux termes de l'article 19 de la loi LBC, les membres et les responsables de la CENTIF sont tenus au respect du secret des informations recueillies, qui ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles prévues par la présente loi

Éléments complémentaires - Échanges avec des autorités non homologues (c. 40.10 et 40.10.1)

Élément complémentaire - Transfert d'informations à la CRF par d'autres autorités compétentes à la demande d'une CRF étrangère (c. 40.11)

Statistiques (en application de la R. 32)

6.5.2 Recommandations et Commentaires

843 La coopération internationale directe entre les forces de police et les douaniers est une affaire de pratique presque quotidienne. Elle se passe sans difficultés réelles, si ce n'était qu'on fait état de réponses tardives et demandes restées sans réponse. L'administration de la douane semble assez limitée dans sa capacité de coopération basée uniquement sur des traités et la réglementation communautaire UEMOA et CEDEAO. Toutefois il faut noter qu'il n'y a eu aucune demande entrant ou sortant sur des faits de blanchiment ou financement de terrorisme.

844 En ce qui concerne le pouvoir de coopération transfrontalière de la CENTIF, la situation n'est pas entièrement claire. Les textes peuvent se prêter à des interprétations différentes : il ne ressort pas d'une façon incontestable que la CENTIF peut recueillir des informations auprès ses sources ou correspondants externes à la demande d'une CRF tierce non-UEMOA. Le texte de l'art. 22 ne donne aucune précision et se borne à l'échange d'informations tout court. D'après l'art. 17, elle a le pouvoir de demander des informations complémentaires dans le cadre de l'analyse et le traitement des déclarations qui lui sont adressées, sans que référence soit faite au cas qu'une demande d'un homologue nécessite la consultation de sources externes. Même si l'on peut argumenter

que l'art. 22 ne contient aucune interdiction, cela reste une affaire d'interprétation minimale ou maximale. On pourrait clarifier cette question par une disposition accordant expressément à la CENTIF les mêmes attributions et pouvoirs de l'art. 17 quand elle veut agir sur demande d'une CRF étrangère. Juridiquement une telle demande devrait alors avoir la qualité d'une déclaration dans le sens de l'art. 17 de la Loi LBC.

845 Enfin, la CENTIF ne possède pas encore l'habilité juridique d'échanger d'informations en relation du financement de terrorisme

6.5.3 Conformité avec les Recommandations 40 et la Recommandation Spéciale V

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R40	PC	Pas d'échanges en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme CRF : La base légale permettant à la CENTIF d'exercer tous ses pouvoirs d'enquête à la demande de CRF tierce non-UEMOA est douteuse Concernant le secteur bancaire, il apparait la coopération n'est pas effective en matière de LBC. En outre elle n'existe pas en matière de CFT. La coopération en matière de LBC/FT semble également inexistante pour ce qui concerne le secteur boursier et le secteur des assurances
RS V	NC	L'échange d'informations sur les soupçons de financement de terrorisme n'est pas encore dans les attributions de la CENTIF

7. AUTRES SUJETS

7.1 Ressources et statistiques

846 La description et l'analyse relatives aux Recommandations 30 et 30 sont contenues dans les parties pertinentes du rapport.

847 Il s'agit donc ici d'une notation globale pour chacune de ces Recommandations qui sont transversales et concernent plusieurs parties du rapport.

7.1.1 Ressources

Conformité avec la Recommandation 30

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R30	**NC**	Absence de ressources et de moyens et manque de formation pour les services des autorités chargées des enquêtes, les autorités de poursuite pénale et les autres autorités compétentes Les moyens alloués aux organismes de contrôle et de supervision sont insuffisants. Le manque de formation est général à tous les secteurs

7.1.2- Statistiques

Conformité avec la Recommandation 32

	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
R32	**NC**	Aucune affaire de blanchiment n'ayant été traitée au Burkina Faso, aucun dispositif de collecte des informations pertinentes n'est pour l'heure en place Le financement du terrorisme n'étant pas pour l'heure une infraction pénale, aucun dispositif de collecte des informations pertinentes n'est actuellement en place Absence de statistiques relatives aux activités de la CENTIF, en raison de sa non-opérationnalité En matière de déclaration ou communication transfrontalière, le Burkina ne s'est pas mis en mesure de quantifier les entrées et sorties de capitaux régulières, et tient des statistiques incomplètes. Il n'y a pas de dispositif en place pour collecter les statistiques pertinentes relatives aux déclarations de soupçon et aux autres déclarations Absence de statistiques sur le nombre de sanctions de la CB portant, au moins partiellement, sur des manquements aux normes LBC Absence de statistiques détaillées sur l'entraide judiciaire et l'extradition
		Il n'y a pas de statistiques en matière de coopération internationale

7.2 Autres mesures et sujets pertinents de LBC/FT

848 N/A

Tableau 1. Notes de conformité avec les Recommandations du GAFI

Pour les Recommandations du GAFI, les notations sont faites sur la base des quatre niveaux indiqués dans la Méthodologie de 2004, à savoir : Conforme (C), Largement Conforme (LC), Partiellement Conforme (PC) et Non Conforme (NC), ou bien on pourrait exceptionnellement dans certains cas « Non Applicable » (N/A).

40 Recommandations	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
Système juridique		
1. L'infraction de blanchiment de capitaux	PC	• -Le terrorisme et son financement ne sont pas des infractions sous-jacentes. • -Il n'est pas précisé si l'infraction est un crime ou un délit, • -Il n'est pas précisé si l'infraction s'applique aux biens représentant le produit indirect de l'infraction sous-jacente. • -Il n'est pas certain que l'auteur de celle-ci peut également être condamné pour le blanchiment des profits illicites.
2. Intentionnalité et responsabilité pénale des personnes morales	LC	• L'élément intentionnel peut être déduit de circonstances factuelles objectives compte tenu des principes qui sous-tendent le système juridique du Burkina Faso, mais aucune mention spécifique n'est prévue dans la loi anti-blanchiment. • La responsabilité des personnes morales a été établie. • La confiscation en valeur équivalente n'est pas prévue
3. Confiscation et mesures provisoires	PC	• La confiscation n'est pas possible en matière de terrorisme. • Des précisions devraient être apportées sur la confiscation des produits de l'infraction sous-jacente et celle de l'objet de l'infraction en matière de blanchiment.
Mesures préventives		
4. Lois sur le Secret professionnel	LC	• Absence de disposition garantissant que le secret professionnel n'entrave pas l'échange de renseignements entre institutions

40 Recommandations	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
		financières, lorsqu'il est requis.
5. Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle	NC	• Obligations d'identification trop limitées, en particulier pour les bénéficiaires effectifs ; • Absence de devoir de se renseigner sur l'objet et la nature de la relation ; • Absence de devoir de vigilance constante ; • Absence d'obligations portant sur les clients existants ; • Mise en œuvre limitée par le secteur bancaire et absence de mise en œuvre par les autres institutions financières.
6. Personnes politiquement exposées	NC	• Absence d'obligations relatives aux PPE.
7. Relation de correspondant bancaire	NC	• Absence d'obligations relatives aux correspondants bancaires.
8. Nouvelles technologies et relations d'affaire à distance	NC	• Obligations incomplètes et imprécises ; • - Absence de mise en œuvre.
9. Tiers et intermédiaires	NC	• Absence de normes précises alors que le recours à des tiers existe en pratique
10. Conservation des documents	PC	• Absence de précisions adéquates quant à la nature et a la disponibilité des documents à conserver, • -Contenu des obligations de conservation le plus souvent méconnu des assujettis (dans un contexte d'absence de supervision du respect des obligations LBC).
11. Transactions inhabituelles	PC	• Absence de mis en œuvre en dehors du secteur bancaire
12. Entreprises et Professions non financières désignées– R.5, 6, 8-11	NC	• Absence de dispositions relatives aux personnes politiquement exposées • Absence d'assujettissement des prestataires de service et trusts • Absence de précisions sur les missions de conseil des experts comptables • Absence de diffusion de la loi de 2006 aux professionnels assujettis • Le seuil d'identification des clients des casinos est inferieur au seuil recommandé

40 Recommandations	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
		par le GAFI • Les obligations prudentielles ne sont pas imposées aux casinos en tant que personnes morales • Il n'existe pas de seuil de déclenchement de la vigilance pour les négociants de métaux précieux • Absence de réglementation des agents immobiliers en dehors de la loi sur la promotion immobilière
13. Déclarations d'opérations suspectes	NC	• Obligations de déclarations imprécises et largement ignorées des personnes assujetties ; • Absence de mise en œuvre.
14. Protection des déclarants et interdiction d'avertir le client	NC	• Protection trop restreinte de la confidentialité des informations communiquées à la CENTIF.
15. Contrôles internes, conformité et audit	PC	• -Dispositif réglementaire lacunaire pour le secteur bancaire • -Absence de dispositif sectoriel en dehors du système bancaire, notamment dans le secteur de la micro-finance • -Absence de mise en œuvre effective des obligations de contrôle interne
16. Entreprises et Professions non financières désignées – R.13-15 & 21	NC	• Absence d'obligation pour les EPNFD de prêter une attention toute • particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions avec des personnes physiques et morales résidants dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent • insuffisamment les Recommandations du GAFI. • Absence d'obligation pour les EPNFD de mettre en place des programmes internes de LBC/FT.
17. Sanctions	PC	• la nature et l'étendue des sanctions applicables aux SFD ne sont pas clairement définies • il existe un conflit d'intérêt au sein de la CB-UMOA en raison de la présence en son sein de représentants de la BCEAO et des

40 Recommandations	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
		États, qui se trouvent être, en même temps, actionnaires dans des banques
18. Banques fictives	NC	• Absence d'interdiction de nouer ou de poursuivre des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives ; • Absence d'obligation de s'assurer que les institutions financières qui font partie de leur clientèle à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.
19. Autres formes de déclaration	NC	• Absence d'étude de la faisabilité d'un système de déclaration des transactions en espèces.
20. Autres entreprises et professions non financières et techniques modernes de gestion des fonds	NC	• Obligations de déclarations imprécises et largement ignorées des personnes assujetties ; • Existence de deux mécanismes concurrents de déclarations, sans cohérence entre eux ; • Absence de mise en œuvre. • Protection trop restreinte de la confidentialité des informations communiquées à la CENTIF. • Absence d'étude de la faisabilité d'un système de déclaration des transactions en espèces. • Absence d'étude de la faisabilité d'un système de déclaration des transactions en espèces. • Absence de lignes directrices, en dehors d'une instruction peu détaillée de la BCEAO. • Absence d'obligation de déclarer les opérations liées au FT.
21. Attention portée aux pays les plus risqués	NC	• Absence de disposition relative aux pays n'appliquant pas ou appliquant insuffisamment les recommandations du GAFI
22. Filiales et succursales à l'étranger	NC	• Absence d'obligation pour le secteur financier non bancaire • Absence d'obligation d'information du superviseur bancaire pour les établissements de crédit

40 Recommandations	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
23. Régulation, supervision et contrôle	NC	• les règles concernant le contrôle des critères d'aptitude et de moralité des dirigeants des SFD ne sont pas clairement établies • il n'existe pas de procédures particulières concernant le contrôle de l'origine licites des capitaux apportés lors de la création d'une banque ou de tout autre organisme financier tels qu'une SFD, une société de gestion de patrimoine ou une société de gestion et d'intermédiation ou d'assurance pas plus qu'il n'existe de procédure pour vérifier le bénéficiaire effectif.
24. Entreprises et Professions non financières désignées- régulation, contrôle et suivi	NC	• Insuffisance du contrôle sur les casinos • Absence de réel contrôle des agents immobiliers
25. Lignes directrices	NC	• il n'existe pas de ligne directrice LBC pour le secteur des assurances et des marchés financier. • l'instruction de la BCEAO 01-2007 du 2 juillet 2007 n'a pas été diffusée à tous ses destinataires • l'instruction de la BCEAO comportent des imprécisions et n'apportent pas tous les éléments d'information permettant aux organismes financiers d'appliquer et respecter leurs obligations LBC • faute de CENTIF, il n'existe aucune directive LBC autres que l'instruction de la BCEAO, ce qui est notoirement insuffisant, en particulier en ce qui concerne les obligations déclaratives
Autres mesures institutionnelles		
26. Le Service de Renseignements Financiers	PC	• Absence d'une CRF effectivement opérationnelle • -Les attributions de la CRF n'incluent pas la lutte contre le financement de terrorisme • -La protection de la confidentialité n'est pas complètement assurée avec les demandes de renseignements complémentaires
27. Les autorités de poursuite pénale	PC	• Manque d'efficacité en matière de détection et investigation des avantages

40 Recommandations	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
		patrimoniaux • Les investigations et poursuites ne sont pas assez focalisées sur l'aspect financier • Absence de spécialisation en la matière de blanchiment et de financement du terrorisme, tant au niveau du parquet qu'au niveau policier • Attitude passive et manque d'initiatives d'acquérir de l'expertise sur le terrain
28. Pouvoirs des autorités compétentes	PC	L'absence d'incrimination du FT est un handicap majeur en matière d'accès aux informations
29. Autorités de surveillance	NC	• Les contrôles LBC exercés par la CB-UMOA dans les banques et établissements financiers sont insuffisants et n'apparaissent pas conformes aux normes et standards internationaux en la matière. • -La surveillance des SFD est lacunaire et ne porte pas sur le respect des normes LBC • -La surveillance des Compagnie d'assurance souffre de plusieurs handicaps et ne portent pas sur la LBC
30. Ressources, intégrité et formation	NC	• Les moyens alloués aux organismes de contrôle et de supervision sont insuffisants • Le manque de formation est général à tous les secteurs • La CENTIF ne dispose pas des ressources nécessaires
31. Coopération Nationale	NC	• Absence de mécanisme de coordination et de coopération entre les autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme
32. Statistiques	PC	• Absence de statistiques, ce qui rend difficile de juger l'efficacité du système
33. Personnes morales – actionnariat	NC	• -Les informations devant être portées aux registres aux termes des textes OHADA ne permettent pas de connaître les bénéficiaires effectifs au sens de la Rec. 33 ;

40 Recommandations	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
		• -La mission n'a pas été en mesure de recueillir des informations complètes en ce qui concerne la mise en œuvre du droit OHADA. • -L'importance de l'activité informelle est un obstacle à l'obtention des informations adéquates, pertinentes et à jour sur l'ensemble des opérateurs économiques.
34. Constructions juridiques particulières – actionnariat	N/A	
Coopération internationale		
35. Conventions	LC	• Les dispositions des Conventions de Vienne et de Palerme n'ont pas été intégralement mises en œuvre
36. Assistance juridique mutuelle	LC	• Insuffisance des statistiques, ce qui rend difficile de juger l'efficacité du système
37. Double incrimination	LC	• Doutes - en raison du principe du double incrimination - quant à la possibilité d'extrader sur base de blanchiment relatif aux délits sous-jacents non incriminés au BF
38. Entraide judiciaire en matière de confiscation et gel	PC	• Doutes - en raison du principe du double incrimination - quant à la possibilité d'exécuter les décisions de confiscation des produits et instruments sur base de délits sous-jacents non incriminés au BF • Absence de base légale pour exécuter des commissions rogatoires se rapportant aux saisies et confiscations équivalentes. • Le partage des actifs confisqués avec d'autres pays n'a pas été envisagé • Absence de mécanisme de coordination en matière de saisie et de confiscation
39. Extradition	PC	• Impossibilité d'évaluer l'effectivité du système par manque de statistiques
40. Autres formes de coopération	PC	• Police : Absence d'informations qui permettent d'évaluer l'efficacité de

40 Recommandations	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
		l'échange de renseignements avec des homologues étrangers. • Pas d'échanges en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme • CRF : La base légale permettant à la CENTIF d'exercer tous ses pouvoirs d'enquête à la demande de CRF tierce non-UEMOA est douteuse • Concernant le secteur bancaire, il apparait que cette coopération n'est pas effective en matière de LBC. En outre elle n'existe pas en matière de CFT. La coopération en matière de LBC/FT semble également inexistante pour ce qui concerne le secteur boursier et le secteur des assurances

Neuf Recommandations Spéciales	Note	Résumé des facteurs justifiant la notation de conformité
RS.I Application des instruments des NU	NC	• Absence en pratique de mise en œuvre des Résolutions 1267 et 1373 NU et des instruments de l'UEMOA sur la lutte contre le terrorisme et son financement. • Absence de coopération en matière de lutte contre le FT
RS.II Incrimination du Financement du terrorisme	NC	• Le terrorisme et le financement du terrorisme n'étaient pas érigés en infractions pénales au moment de la visite.
RS.III Gel et confiscation des fonds des terroristes	NC	• Absence de dispositif complet assurant l'application des résolutions 1267 et 1373 (voir recommandations et commentaires ci-dessus, 259-261). En particulier : • Les visites de banques ont établi que la mise à jour des listes n'était pas effectuée dans des conditions assurant leur exploitation effective • Absence de mécanisme clair et complet à l'échelle nationale répondant aux exigences de la résolution 1267. • -Absence de procédure claire et efficace pour donner effet aux initiatives prises dans les autres pays.
RS.IV Déclaration d'opérations suspectes	NC	• Absence d'obligation de déclarer les opérations liées au FT.
RS.V Coopération internationale	NC	• Répercussions sur la capacité d'extradition pour FT par l'absence de l'incrimination du FT au Burkina Faso (principe de la double incrimination)
RS VI Obligations LBC/FT applicables aux services de transferts de fonds ou de valeurs	NC	• Absence d'autorité compétente chargée de délivrer une autorisation d'exercer aux services de TFV • Absence de contrôle de l'activité des services de TFV • Absence de liste des agents
RS VII Règles applicables aux transferts électroniques	NC	• Absence d'obligations relatives aux virements électroniques

RS.VIII Organismes à but non lucratif	NC	• Insuffisance des capacités de suivi des autorités par rapport au nombre d'ONL • Absence d'obligation de conserver les relevés des opérations financières des associations • Absence de campagnes de sensibilisation au risque de terrorisme • Absence d'infraction de financement du terrorisme
RS. IX Déclaration ou communication transfrontière	NC	• absence d'un système de déclarations ou de communications relatif au transport transfrontaliers d'espèces dans le cadre LBC/FT

Tableau 2: Plan d'action recommandé pour améliorer le system LBC/FT

40 + 9 Recommandations du GAFI	**Principales mesures recommandées**
Système juridique et mesures institutionnelles	
Champ d'application de l'infraction de blanchiment de capitaux (R 1, R 2)	La loi LBC 026-2006 devrait être révisée afin de : - -préciser si l'infraction de blanchiment est un crime ou un délit - -préciser que l'infraction de blanchiment s'applique aux biens représentant indirectement le produit du crime, que l'auteur de l'infraction sous-jacente peut être également condamné pour les faits de blanchiment et que l'élément intentionnel peut être apprécié ou déduit de circonstances factuelles objectives. - -préciser les dispositions relatives aux peines complémentaires et facultatives de confiscation prévues par les articles 39 et 43 du code pénal et par le code des drogues. - -préciser que la confiscation peut porter sur la valeur équivalente des biens blanchis - -engager des actions de sensibilisation et de formation - -mettre en place des outils statistiques sur les questions relatives à l'efficacité et au bon fonctionnement des dispositifs de lutte contre le blanchiment.
Incrimination du financement du terrorisme (RS II)	- ériger en infractions pénales les actes de terrorisme et de financement du terrorisme prévus par les 9 conventions en annexe à la Convention des NU sur le FT, et prévoir les peines correspondantes. - veiller à ce que les éléments suivants soient pris en compte lors de l'élaboration des textes de transposition de la Directive CFT ;

	o prévoir les définitions des termes « organisation terroriste » et « terroriste » ; o prévoir l'incrimination de la tentative de financement du terrorisme afin d'être en cohérence avec la Directive LBC ; o disposer expressément que l'élément intentionnel de l'infraction de financement de terrorisme peut être déduit de circonstances factuelles objectives ; o prévoir une mention expresse couvrant la possibilité d'engager des procédures parallèles, qu'elles soient pénales, civiles ou administratives pour les personnes morales indépendamment de leur responsabilité pénale en matière de financement du terrorisme ; prévoir les sanctions pénales applicables à l'infraction de financement du terrorisme
Confiscation, gel et saisie des biens d'origine criminelle (R3)	- mettre la possibilité de confisquer les produits de l'infraction sous-jacente et l'objet de l'infraction. - mettre en œuvre au plus vite la loi 026-2006/AN et introduire dans le droit positif l'incrimination du financement du terrorisme et la confiscation des biens liés à la commission de cette infraction et qui en seraient l'objet, le produit ou les instruments. - prévoir un dispositif permettant la connaissance du montant des sommes saisies pour blanchiment et leurs modalités de gestion afin de mesurer l'efficacité des mesures judiciaires de saisies et confiscations et de chiffrer les montants.
Confiscation du produit d'activités criminelles ou d'actifs utilisés pour financer le terrorisme (RS III)	Le dispositif de gel des fonds au titre de la Résolution 1267 est très incomplet et devrait être modifié afin de: o Soumettre aux mesures de gel les fonds ou autres biens détenus ou contrôlés directement ou indirectement par les personnes ou entités explicitement désignées par le Comité des Sanctions, mais aussi par des personnes agissant en leur nom ou sur leurs instructions ; o Étendre les mesures de gel à tous « fonds et autres biens », o Étendre le champ d'application du règlement pour viser l'ensemble des acteurs qui détiendrait des fonds ou autres biens appartenant aux personnes et entités impliquées directement ou indirectement dans la commission d'actes terroristes; o Prévoir un mécanisme clair et rapide pour la diffusion des listes du Comité des Sanctions à l'échelle nationale, qui serait complémentaire au dispositif régional. o Mettre en place des procédures appropriées permettant à une personne ou une entité dont les fonds ou autres biens ont été gelés de contester cette mesure en vue de son réexamen par un tribunal. o Adopter des mesures de nature à assurer la protection des droits de tiers agissant de bonne foi. En ce qui concerne la résolution 1373, Le Burkina Faso devrait: o Être en mesure de désigner les personnes et entités dont les fonds

	ou autres biens doivent être gelés o Prévoir une procédure claire et rapide pour examiner et donner effet aux initiatives prises au titre des mécanismes de gel des autres pays ; o Mettre en place des procédures efficaces et portées à la connaissance du public pour examiner en temps voulu les demandes de retrait de liste des personnes visées et de dégel des fonds ou autres biens de personnes ou entités retirées des listes ; o Adopter des mesures de nature à assurer la protection des droits de tiers agissant de bonne foi. o Transposer la Directive CFT, incriminer le financement du terrorisme et prévoir un dispositif de gel, saisie et confiscation de fonds ou autres biens liés au terrorisme.
Service de Renseignement Financier (R26)	- -Diffuser au plus vite le modèle de déclaration de soupçons par arrêté du Ministre chargé des Finances, - -Nommer les correspondants de la CENTIF au sein des différents services concernés ; - -Réfléchir à la possibilité de recruter du personnel additionnel, et prévoir en conséquence des moyens financiers supplémentaires assurant l'autonomie fonctionnelle de la CENTIF ; - -Élargir le champ de compétence de la CENTIF à l'infraction de financement du terrorisme, lorsqu'elle sera incriminée en droit burkinabé o Solliciter l'adhésion du Burkina Faso au groupe Egmont, une fois l'infraction de financement du terrorisme incriminée en droit local.
Application de la loi, poursuites et autres autorités compétentes (R 27, R28)	- Élaborer au niveau de la Chancellerie une circulaire attirant l'attention sur la mise en œuvre du système préventif et répressif anti-blanchement et les mesures à prendre. - Au niveau du parquet, examiner la possibilité de créer des sections spécialisées en matière de délinquance financière, de crime organisée et de terrorisme. - Les autorités judiciaires devraient développer leurs relation avec la CENTIF afin d'optimiser le système basé sur les déclarations de soupçon.
Déclarations ou communications transfrontalières (RS IX)	o Accélérer l'établissement d'un contrôle douanier effectif des mouvements d'espèces transfrontaliers et d'organiser une formation spécifique et adéquate en la matière.
Mesures préventives applicables aux institutions financières	
Risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme	

Devoir de vigilance ; Identification de la clientèle et devoir de conservation des documents (R. 5 à 8)	**Rec. 5** **Les autorités sont invitées à mettre en place les recommandations suivantes :** o Interdire explicitement aux institutions financières de tenir des comptes anonymes ou sous des noms fictifs ; o Imposer à toutes les institutions financières de remplir les obligations de vigilance prévues : - quand elles effectuent des transactions occasionnelles sous forme de virements électroniques dans les circonstances prévues par la note interprétative de la recommandation spéciale VII ; - dans tous les cas où il y a soupçon de BC ; - lorsque l'institution a des doutes quant à la véracité et à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues (y compris les institutions non couvertes par les dispositions de l'instruction BCEAO) ; o Clarifier les obligations de vérification de l'identité des personnes morales ; o Exiger de toutes les institutions financières qu'elles vérifient, pour les structures juridiques au sens du GAFI, (i) que toute personne prétendant agir au nom du client est autorisée à le faire, et identifient et vérifient l'identité de cette personne, ainsi que (ii) le statut juridique de la structure juridique ; o Imposer aux institutions financières d'apprécier, pour l'ensemble de leurs clients, si le client agit pour son propre compte ; o -En ce qui concerne les bénéficiaires effectifs, imposer aux institutions financières : - d'identifier la ou les personnes physiques qui in fine possède ou contrôle leur client; - de prendre des mesures raisonnables pour vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs; - de prendre toutes les mesures raisonnables en ce qui concerne la clientèle de personnes morales ou de structures juridiques pour (i) comprendre la propriété et la structure de contrôle du client et (ii) déterminer les personnes physiques qui in fine possèdent ou contrôlent le client.

	o Imposer aux institutions financières d'obtenir dans tous les cas des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires ; o Créer une obligation pour les institutions financières d'exercer une vigilance constante à l'égard de leurs relations d'affaires ; o Obliger une institution financière à effectuer un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de leurs relations d'affaires; o Obliger toutes les institutions financières à s'assurer de la mise à jour et de la pertinence des documents, données ou informations collectées lors de l'accomplissement du devoir de vigilance relatif à la clientèle; o Imposer aux institutions financières de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque. Rec. 6 **Obliger les institutions financières à :** - disposer de systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client potentiel, un client ou le bénéficiaire effectif est une PPE; - obtenir l'autorisation de leur haute direction (i) avant de nouer une relation d'affaires avec une PPE, ou (ii) pour poursuivre la relation d'affaires lorsqu'un client a été accepté et qu'il apparaît ultérieurement que ce client ou le bénéficiaire effectif est une PPE ou le devient ; - procéder à une surveillance renforcée et continue des relations d'affaires qu'elles ont avec des PPE ; **Rec. 7** o Obliger les institutions financières à : - rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de la surveillance ; - évaluer les contrôles mis en place par l'institution cliente sur le plan de la LBC/CFT et s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité ; - obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire ; - préciser par écrit les responsabilités respectives de chaque institution dans la LBC/CFT.

	Rec.8 o Obliger les institutions financières à se doter de politiques ou à prendre les mesures nécessaires pour prévenir une utilisation abusive des technologies nouvelles dans des dispositifs de BC ou de FT.
Recours aux intermédiaires (R9)	o Les institutions financières recourant à un tiers devraient être tenues d'obtenir immédiatement de ce tiers les informations nécessaires concernant certaines éléments des mesures de vigilance relatives à la clientèle (critères 5.3 à 5.6) ; o Les institutions financières devraient être tenues de prendre les mesures adéquates pour s'assurer que le tiers est à même de fournir, sur demande et dans les délais les plus brefs, des copies des données d'identification et autres documents pertinents liés au devoir de vigilance relatif à la clientèle ; o Les institutions financières devraient être tenues de s'assurer que le tiers est soumis à une réglementation et est l'objet d'une surveillance (conformément aux Recommandations 23, 24 et 29), et qu'il a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans les Recommandations 5 et 10 ; o Lorsqu'il s'agit de décider dans quels pays le tiers qui se conforme aux critères peut être établi, les autorités compétentes devraient tenir compte des informations disponibles permettant de savoir si ces pays appliquent convenablement les Recommandations du GAFI ; o En dernier ressort, la responsabilité de l'identification et de la vérification de l'identité devrait peser sur l'institution financière ayant eu recours au tiers.
Secret bancaire et confidentialité (R4)	Les autorités burkinabè devraient considérer la mise en place de disposition permettant de veiller à ce que les lois sur le secret professionnel des institutions financières n'entravent pas l'échange de renseignements entre institutions financières lorsqu'il est requis par les Recommandations 7 et 9 ou la Recommandation spéciale VII.
Conservation des documents et transferts électronique de fonds (R10 et RS VII)	**Recommandation 10** - Prévoir que des documents peuvent être conservées plus longtemps si une autorité compétente le demande dans une affaire spécifique et pour l'accomplissement de sa mission ; - Prévoir que les pièces se rapportant aux transactions doivent être suffisantes pour permettre la reconstitution des différentes

	transactions de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pénales ; - Préciser que l'obligation faite aux organismes financiers de conserver pendant dix ans les pièces et documents relatifs aux opérations qu'ils ont effectuées, inclut notamment les livres de comptes et la correspondance commerciale ; - Imposer aux institutions financières de s'assurer que toutes les pièces relatives aux clients et aux opérations soient mises en temps opportun à la disposition des autorités nationales compétentes pour l'accomplissement de leur mission ; **Recommandation Spéciale VII** - Les institutions financières des donneurs d'ordre devraient obtenir et conserver pour l'ensemble des virements tous les renseignements utiles sur le donneur d'ordre du virement (nom, adresse et numéro de compte du donneur d'ordre), - Pour les virements transfrontaliers, l'institution financière du donneur d'ordre devrait faire figurer les renseignements complets sur le donneur d'ordre dans le message ou le formulaire de paiement accompagnant le virement ; - Les institutions financières devraient s'assurer que des transactions non routinières ne sont pas traitées par lots lorsque cela peut générer un risque accru de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ; - Obliger les institutions financières à adopter des procédures efficaces fondées sur une évaluation des risques afin d'identifier et traiter les virements qui ne sont pas accompagnés des renseignements complets sur le donneur d'ordre.
Surveillance des opérations (R11 et R21)	- Obliger les institutions financières à apporter une attention particulière à toutes les opérations individuelles complexes, d'un montant anormalement élevé, lorsqu'elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent, quel que soit leur montant (c'est-à-dire pas uniquement lorsqu'elles sont égales ou supérieures à 10 M FCFA) ; - Obliger les institutions financières à apporter une attention particulière à tous les types inhabituels de transactions, lorsqu'elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent ; - Permettre aux commissaires aux comptes d'accéder au registre confidentiel prévu à l'article 10 de la loi uniforme LBC dans le l'exercice de leurs missions ; - Instaurer une obligation pour les institutions financières de prêter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions (notamment avec des personnes morales et des institutions financières) résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI ; - Mettre en place des mesures efficaces pour que les institutions financières soient informées des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de LBC/CFT d'autres pays.

Déclaration d'opérations suspectes (R. 13, R14, R19, R 25 et RS IV)	Rec. 13 -Préciser aux secteurs assujettis les conditions dans lesquelles ils doivent déclarer leur soupçons et préciser que ces déclarations doivent être faites sans délai ; -Rendre opérationnelle la CENTIF et le faire savoir auprès des personnes assujetties afin que celles-ci soient en mesure de déclarer leurs soupçons ; -Instaurer une obligation d'effectuer une DOS en ce qui concerne les fonds pour lesquels il existe des motifs raisonnables de suspecter ou dont on suspecte qu'ils sont liés ou en rapport avec ou qu'ils vont servir au terrorisme, à des actes terroristes ou à des organisations terroristes ou à ceux qui financent le terrorisme ; -Instaurer une obligation de déclarer les tentatives d'opérations suspectes Rec. 14 -Préciser que la protection des institutions financières, de leurs dirigeants et de leurs employés est accordée (i) même s'ils ne savaient pas précisément quelle était l'activité criminelle en question, et (ii) même si l'activité illégale ayant fait l'objet de déclaration de soupçon ne s'est pas réellement produite ; -Élargir l'obligation de confidentialité (i) à l'existence et au contenu de toute information communiquée à la CENTIF et (ii) interdire la communication de ces derniers à tout tiers non dument autorisé à y accéder ; Rec. 25 -La CENTIF et les ou autorités de supervision notamment sont invitées à émettre dans les meilleurs délais des lignes directrices afin de permettre aux les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées de se conformer à leurs obligations; -Veiller à ce que les autorités compétentes, et notamment la CENTIF, assurent aux personnes assujetties un retour d'information convenable et approprié tenant compte des lignes directrices du GAFI :
Contrôles internes, conformité, audit et établissements à l'étranger (R15 et R22)	-Adopter des règlementations sectorielles en dehors des assujettis relevant de la CB-UMOA en matière de contrôle interne lié au blanchiment, en particulier en direction des IMF et des services financiers de la Poste; -Clarifier les obligations en matière de contrôle interne pesant sur les établissements de micro-finance -Engager rapidement le contrôle du respect de leurs obligations par les assujettis Rec. 22 -Créer pour tous les banques et établissements financiers une obligation de s'assurer que leurs filiales et succursales à l'étranger appliquent les

	normes LBC/CFT.
Banques fictives (R18)	-Les autorités nationales devraient considérer (i) d'interdire aux institutions financières de nouer ou de poursuivre des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives et (ii) d'obliger les institutions financières à s'assurer que les institutions financières qui font partie de leur clientèle à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.
Réglementation et surveillance, autorités compétentes et leurs attributions (R17, R23, R25, R29, R30)	- Au niveau régional, la CB-UMOA comme la BCEAO devraient s'assurer de la pleine mise en œuvre des textes communautaires (Loi uniforme, Instruction BCEAO de 2007) que nationaux (loi 06-2006) au sein du secteur bancaire. - Dans le secteur des marchés financiers, le Conseil Régional devraient adopter une instruction sectorielle LBC pour tous les acteurs, SGI, SGP, conseillers en investissement et autres. - D'une manière générale, les effectifs des superviseurs financiers régionaux devraient être accrus pour faire face à la charge additionnelle liée à l'intégration de la lutte contre le blanchiment dans leurs mandats. - Un effort notable de formation est par ailleurs indispensable. - Créer des outils de méthodologie pour les services d'enquêtes sur place afin de promouvoir une supervision basée sur le risque et pas seulement sur la simple conformité. - Revoir les mécanismes de diffusion des textes auprès des établissements assujettis afin de garantir une diffusion rapide et exhaustive de la réglementation LBC dans tous les secteurs concernés. - Prévoir des sanctions pécuniaires à l'égard de banques contrevenantes, les seules sanctions disciplinaires apparaissant insuffisamment dissuasives. - Au niveau du Burkina Faso et s'agissant des entreprises de micro finance, des actions de sensibilisation et de formation doivent être engagées au plus vite. - Mener es actions spécifiques contre les changeurs manuels du secteur informel. - Mener des actions de sensibilisation au sein des sous-délégataires de Western Union afin qu'ils se montrent plus rigoureux en matière d'identification de la clientèle
Remise de fonds alternative (RS VI)	-Les autorités devraient adopter une approche plus proactive envers les services de transfert de fonds actuellement dans le secteur informel pour se conformer aux obligations de la RS VI, -Les autorités de supervision devraient diligenter des contrôles sur place pour s'assurer que les banques et leurs sous-délégataires respectent les normes d'identification des clients et autres obligations découlant des 40+9 recommandations du GAFI.
Mesures préventives applicables aux entreprises et professions non financières désignées	

Identification de la clientèle et conservation des documents (R12)	-Les autorités devraient notamment : o Inclure l'obligation de procéder à des mesures de vigilance spécifiques en ce qui concerne les personnes politiquement exposées ; o Assujettir les prestataires de services aux sociétés et trusts aux obligations prudentielles et de déclaration de soupçon et préciser l'assujettissement des experts comptables dans le cadre de leur mission de conseil ; o Procéder au plus vite à la diffusion de la loi de 2006 auprès des professionnels assujettis, de même qu'à leurs autorités de tutelle. Un important effort de sensibilisation quant aux risques d'instrumentalisation du secteur non financier à des fins de blanchiment devrait être entrepris. o Relever le seuil d'identification des clients de casinos o Imposer les obligations prudentielles au casino en tant que personne morale - Instaurer un seuil de déclenchement de la vigilance pour les négociants en métaux précieux et pierres précieuses, conformément aux recommandations du GAFI
Déclarations d'opérations suspectes (R16)	Les recommandations faites dans la section 3 relatives à R13, 14, 15 et 21 s'appliquent également aux EPNFD.
Réglementation, Supervision et contrôle (R17, R24 et R25)	Les autorités devraient s'assurer du respect de la loi anti-blanchiment par les casinos et par les autres EPNFD.
Autres entreprises et professions non-financières et techniques modernes et sûres de gestion des fonds (R20)	Engager une réflexion sur les risques de blanchiment de capitaux dans les entreprises et professions non financières assujetties à la loi anti-blanchiment afin de les sensibiliser et d'assurer un contrôle efficace de l'application du dispositif
Personnes morales, constructions juridiques et Organismes à but non lucratif	
Personnes morales - Accès aux bénéficiaires effectifs et contrôle des informations (R 33)	-Mettre en œuvre l'ensemble des dispositions des textes de l'OHADA, notamment en matière de tenue des registres et d'enregistrement des sociétés et d'actualisation des données, -Entamer un travail de réflexion sur l'adéquation entre les textes de l'OHADA et les exigences de la Recommandation 33 en matière d'accès aux informations pertinentes sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des sociétés commerciales et autres personnes morales. -Prendre toutes mesures appropriées afin de réduire la part de l'économie informelle.
Constructions juridiques – Accès a l'actionnariat et	

contrôle des informations (R.34)	
ONG (RS VIII)	-Organiser des campagnes de sensibilisation en vue prévenir les risques d'utilisation abusive des associations aux fins de financement du terrorisme. Ces campagnes devraient être axées sur la prise de conscience des associations des risques et des mesures disponibles pour se protéger, -Mettre en place des mécanismes de suivi et de contrôle des associations et des ONG et renforcer les effectifs de la direction du suivi. -Examiner les difficultés liées à la mise en œuvre de la Directive CFT et à entamer une réflexion sur la mise en place d'un dispositif qui protègerait le secteur des ONG contre toute utilisation abusive.
Coopération nationale et internationale	
Coopération nationale et coordination (R31)	-Mettre en place des mécanismes de coordination et de coopération entre les autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme
Conventions Internationales et résolutions des Nations Unies (R35 et RS I)	-Mettre en œuvre dans toutes leurs composantes les dispositions des Conventions de Vienne et de Palerme
Entraide judiciaire (R 32, 36-38 et RS V)	-Mettre en œuvre les Résolutions 1267 et 1373 NU et les instruments de l'UEMOA sur la lutte contre le terrorisme et son financement.
Extradition (R32, 37 et 39, RS V)	-Compiler des statistiques afin de permettre une évaluation de l'efficacité du dispositif en matière d'entraide judiciaire et d'extradition. -L'incrimination du FT devrait permettre l'entraide judiciaire et l'extradition par rapport à cette infraction.
Autres formes de coopérations (R40 et RS V)	-Mettre en place les moyens visant à faciliter la coopération entre les autorités compétentes et leurs homologues étrangers en matière de lutte contre le blanchiment. -Adopter la Loi sur le FT afin de permettre la coopération internationale en matière de lutte contre le FT. -Mettre en place un système de collecte d'information ayant trait à la coopération internationale en matière de lutte LBC/CFT -Renforcer les contrôles et garanties sur les échanges de renseignements et les demandes d'entraide
Autres sujets	
Autres mesures et sujets pertinents dans le cadre de la LBC/FT	

Structure générale - Questions structurelles	

Annexe 1 : Listes des Institutions et organismes rencontrés par la mission

I- Ministères
S.E. Monsieur le Ministre de l'Économie et des Finances
Ministère de l'Économie et des Finances (Cellule de contrôle et de surveillance des Systèmes financiers décentralisés)
Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
Ministère de la Justice, y compris les autorités centrales chargées de la coopération internationale.
Ministère de l'Intérieur (services en charge des enquêtes concernant les affaires de blanchiment, financement du terrorisme, trafic de stupéfiants).
Ministère des Affaires étrangères
Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau (Direction Nationale de l'Énergie)
Autorités de poursuite pénale, y compris la police et autres organismes d'enquête compétents.
Service des douanes.
II- Institutions régionales
BCEAO, Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
Bureau Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers- Antenne nationale du CREMPF
III- Établissements Financiers
5 banques commerciales de la place + 1 établissement financier
Réseau des Caisses d'Épargne
Office National des Postes
Union des Caisses Mutuelles d'Épargne et de Crédit
IV- Entreprises non financières et professions indépendantes
Ordre des avocats et des notaires
4 ONG + L'association professionnelle
1 Casino
1 agent immobilier

Annexe 2 Commentaires du Burkina Faso sur le présent rapport

Ministère de l'Economie

et des Finances

Burkina Faso

Unité – Progrès – Justice

Réponse officielle du Burkina Faso

au rapport de la mission d'évaluation du dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Août 2009

I. / PROCEDURE DE FORMULATION DE LA REPONSE OFFICIELLE

Les 18 et 19 août 2009, s'est tenu au siège de la CENTIF, un atelier de formulation de la réponse officielle au rapport d'évaluation mutuelle du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) du Burkina.

En rappel, l'évaluation du dispositif LBC/FT du Burkina a été effectuée du 26 janvier au 06 février 2009 par la Banque Mondiale avec la participation du Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA) en qualité d'observateur.

Présidé, par Monsieur Jean Baptiste OUEDRAOGO, Conseiller Technique de la Ministre déléguée auprès du Ministre de l'Économie et des Finances, chargée du Budget, l'atelier a connu la participation des représentants des administrations ci-après :

Ministère de l'Économie et des Finances

- La Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF).
- Le Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers (SP-PPF).
- La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).
- La Direction Générale des Douanes (DGD).
- La Direction Générale des Impôts (DGI).

Ministère de la Défense

- L'État-major de la Gendarmerie Nationale.

Ministère de la Sécurité

- La Direction Générale de la Police Nationale (DGPN).

- Le Correspondant National du GIABA.

Ministère de la Justice

- La Direction de la Législation et de la Documentation (DLD).
- Le Paquet du Tribunal de Grande Instance de Ouagadougou.

Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Régionale

- La Direction Générale des Affaires Juridiques et Consulaires (DAJC).

Institutions communautaires

- La Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

II. / REPONSE OFFICIELLE DU BURKINA AU RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE DE SON DISPOSITIF LBC/FT

2.1/ Observations générales

2.1.1 Qualité du travail

Les Autorités du Burkina, nonobstant les quelques observations spécifiques ci-dessous, saluent la qualité du travail des Experts. Elles reconnaissent l'énorme sacrifice que les Experts ont pu accomplir et leur adressent leurs sincères remerciements. Par ailleurs, elles sont pleinement conscientes de l'utilité de cette évaluation au moment où elles mettent en place le cadre juridique et institutionnel de LBC/FT. Elles s'engagent à exploiter judicieusement les recommandations formulées dans le rapport pour améliorer notablement le dispositif de LBC/FT du Burkina dans les toutes prochaines années.

2.1.2 Observations de forme

Nous ne trouvons pas indispensable la formulation d'observations sur la forme, les fautes d'orthographe et les formulations incohérentes étant certainement liées au délai imparti pour la réalisation de cet énorme travail.

Cependant il convient de corriger le nom du pays qui est « Burkina Faso », le Faso étant la forme républicaine de l'État et non « République du Burkina Faso » tel que mentionné à la page de garde du Rapport.

2.1.3 Vue d'ensemble de la notation

Les critères essentiels étant les éléments que l'on doit impérativement retrouver pour pouvoir démontrer la conformité intégrale avec les éléments obligatoires de chacune des Recommandations, il y a lieu de vérifier pour chaque recommandation, le nombre de critères essentiels qui paraissent être remplis au vu des commentaires des évaluateurs, par la législation du Burkina.

Encadré 1 : Signification de la notation :

Conforme (C): La Recommandation est intégralement respectée en ce qui concerne tous les critères essentiels ;

En grande partie conforme ou largement conforme (LC) : Le dispositif ne présente que des lacunes mineures, la grande majorité des critères essentiels étant intégralement satisfaite ;

Partiellement conforme ou peu conforme (PC) : Le pays a pris un certain nombre de mesures de fond et respecte un certain nombre de critères essentiels.

Non conforme (NC) : Le dispositif présente des lacunes importantes, la grande majorité des critères n'étant pas respectée.

Non applicable (N/A) : Une prescription ou une partie d'une prescription n'est pas applicable, en raison de caractéristiques structurelles, juridiques ou institutionnelles d'un pays, par exemple, un type particulier d'institution financière n'existe pas dans ce pays.

Tableau 1 : Critères essentiels remplis par la législation du Burkina par Recommandation

Recommandation	Nombre de critères essentiels	Nombre de critères essentiels remplis (LC à C)	Notation
R1	7	5	PC
R2	5	5	LC
R3	6	2	PC
R4	1	1	LC
R5	18	4	NC
R6	4	0	NC
R7	5	0	NC
R8	2	0	NC
R9	5	0	NC
R10	3	2	PC
R11	3	2	PC

Recommandation	Nombre de critères essentiels	Nombre de critères essentiels remplis (LC à C)	Notation
R12	2	0	NC
R13	4	3	NC
R14	2	1	NC
R15	4	4	PC
R16	3	Non évaluée	NC
R17	4	3	PC
R18	3	0	NC
R19	1	0	NC
R20	2	0	NC
R21	3	0	NC
R22	2	0	NC
R23	7	3	NC
R24	2	0	NC
R25	2	1	NC
R26	10	7	PC
R27	2	0	PC
R28	2	2	PC
R29	4	2	NC
R30	3	1	NC
R31	1	0	NC
R32	2	0	PC
R33	3	1	NC
R34	2	0	N/A
R35	1	1	LC

Recommandation	Nombre de critères essentiels	Nombre de critères essentiels remplis (LC à C)	Notation
R36	7	6	LC
R37	2	2	LC
R38	5	3	PC
R39	4	1	PC
R40	9	5	PC
RS I	2	0	NC
RS II	4	0	NC
RS III	13	0	NC
RS IV	2	0	NC
RS V	5	0	NC
RS VI	5	0	NC
RS VII	7	0	NC
RS VIII	5	0	NC
RS IX	15	0	NC

Deux points apparaissent à l'examen du tableau ci-dessus :

- La R16 n'a pas fait l'objet d'évaluation.
- Les notations d'un certain nombre de recommandations ne sont pas en adéquation avec les commentaires faites par rapport à la réalisation de leurs critères essentiels. Il s'agit des R1, R13, R15, R26, R28 et R32. Les notations de leur conformité devraient être réexaminées.

2.2 Observations spécifiques

Les observations spécifiques portent sur les points suivants :

Paragraphe 8 : Les contrôles de la CB UMOA en matière de LBC/FT, compte tenu de l'adoption récente des textes y relatifs, ont porté essentiellement sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme interne de lutte contre le blanchiment de capitaux, au sein des banques visitées. Les prochaines missions de la CB UMOA seront sans doute plus approfondies.

Paragraphe 18 : Les avoirs des personnes et entités soupçonnées par un pays tiers sont gelés, par les banques du Burkina Faso, si les listes y afférentes sont appuyées par une ou des décision(s) de justice et sous réserve d'un accord entre le Burkina et ce pays tiers.

Paragraphe 27 : Écrire : « insuffisance de contrôle de l'utilisation des systèmes de transferts d'argent et de délivrance de billets étrangers » au lieu de « dérives enregistrées dans l'utilisation des systèmes de transferts d'argent et de délivrance de billets étrangers ».

Paragraphe 29 : Écrire : « leur croissance rapide » au lieu de « leur croissance débridée ».

Paragraphe 48 : Écrire « la superficie du Burkina est de 274 187 Km2 ; la population est estimée à 14, 077 millions d'habitants selon le Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2006. Situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, le Burkina a des frontières communes avec le Mali au Nord et à l'Ouest, la Côte d'Ivoire au Sud-ouest, le Ghana, le Togo et le Bénin au Sud, et le Niger à l'Est. Outre la capitale Ouagadougou (1 475 223 hbts), les villes principales sont Bobo-Dioulasso (489 967 hbts), Koudougou (138 209 hbts), Ouahigouya, Banfora, Kaya, Dédougou, Fada, Tenkodogo, Gaoua… ».

Paragraphe 50 : Écrire « Le territoire est administrativement découpé en treize (13) régions, quarante cinq (45) provinces, trois cent cinquante (350) départements, trois cent deux (302) communes rurales et quarante (49) communes urbaines.

Paragraphe 52 : Écrire « Le Burkina occupait la 176ème place sur 177 dans le classement du PNUD de l'Indice de Développement Humain durable de 2007.

Paragraphe 56 : La plus haute Autorité judiciaire du Burkina est plutôt la Cour de Cassation et non la Cour Suprême. En effet, la Cour Suprême a été dissoute depuis 2000 avec l'adoption des lois organiques :

- n°11-2000/AN du 27 avril 2000 portant composition, attributions et fonctionnement du conseil constitutionnel et procédure applicable devant lui ;
- n°13-2000/AN du 09 mai 2000 portant organisation, attributions et fonctionnement de la cour de cassation et procédure applicable devant elle ;
- n°14-2000/AN du 16 mai 2000 portant composition, attributions, fonctionnement de la cour des comptes et procédure applicable devant elle ;
- n°15-2000/AN du 23 mai 2000 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement du conseil d'État et procédure applicable devant lui.

Ces différentes lois ont créé donc à la place de la Cour Suprême, trois hautes juridictions à savoir la Cour de Cassation qui est la juridiction supérieure de l'ordre judiciaire, le Conseil d'État, juridiction supérieure de l'ordre administratif, la Cour des Comptes, juridiction supérieure de l'ordre financier et une institution à savoir le Conseil constitutionnel dont le Président représente le Pouvoir judiciaire dans le protocole d'État.

Paragraphe 63 : A la date du 19 août 2009, un rapport sur une déclaration de soupçon a été transmis au Procureur du Faso près le Tribunal de Grande Instance de Ouagadougou qui l'a affecté à un juge d'instruction.

Paragraphe 70 : «Plusieurs types de fraude sont constatés dans le secteur des opérations d'importation et d'exportation qui se manifestent de diverses manières dont la sous - facturation et/ou la fausse facturation». Conscient de l'ampleur du phénomène, un état des lieux a été fait pour appréhender les différentes manifestations et formes de fraudes. Les rapports qui en ont résulté ont permis :

- la mise en place de comités de réflexions au sein du ministère en charge des finances ;
- l'élaboration d'une matrice de dix (10) mesures concrètes à mettre en œuvre visant à réduire de manière significative et immédiate la fraude fiscale ;

- la réalisation de I' interconnexion DGI/DGD pour un accès en temps réel au SYDONIA en ce qui concerne le suivi des opérations d'importation ;
- la sécurisation de certains documents des administrations fiscales ;
- la dynamisation et le renforcement de la brigade mixte de contrôle Impôts - Douanes dont les activités sont en cours d'exécution ;
- la mise en œuvre d'un programme de sensibilisation par tous les canaux (émissions hebdomadaires ou mensuelles télévisées, radiophoniques, affiches) sur la fiscalité intérieure ;
- le renforcement des capacités des agents des administrations fiscales et une dotation conséquente en moyens matériels.

Paragraphe 72 : L'équipe a fait ressortir clairement les mesures prises par le service de renseignements de la gendarmerie pour prévenir toute action terroriste dans le nord du pays. II est à noter que la création de l'antenne de Dori est effective et non plus a l'étape de projet.

Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle le Burkina Faso ne dispose pas de disposition spécifique de répression contre les actes terroristes est à nuancer dans la mesure où le Burkina a ratifié et internalisé les treize (13) premiers instruments internationaux de lutte contre le terrorisme. Par conséquent, seuls quelques actes terroristes échapperaient à toute poursuite au Burkina Faso.

Paragraphe 73 : Compléter le tableau du système bancaire comme suit :

Organismes financiers au 31/12/2008	**Nombre d'entités**
- Banques	**12**
- Établissements financiers	**5**
- Office national des Postes (services financiers de la Poste)	**1**
- Caisse des dépôts et consignations	**0**
- Institutions de micro finance (systèmes financiers décentralisés, SFD)	**320**
- Agréés de change manuel	**49**
- Sociétés d'assurance et de réassurance	**10**
- Courtiers d'assurance et de réassurance	**11**
- Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM)	**1**
- Dépositaire central titres et Banque de règlement titres	**0**

Organismes financiers au 31/12/2008	Nombre d'entités
- Sociétés de gestion et d'intermédiation (SGI)	**1**
- Sociétés de gestion de patrimoine (SGP)	**0**
- Organismes de placements collectifs en valeurs mobilières[2] (OPCVM)	**0**
- Entreprises d'investissement à capital fixe	**0**
- Direction nationale de la BCEAO	**1**
- Sociétés de transfert de valeurs ou de fonds	**2**
- Caisses de retraite	**2**
- Trésor public	**1**
- Établissements émetteurs de monnaie électronique	**0**
- Établissements distributeurs de monnaie électronique	**0**
- Établissements de monnaie électronique	**0**
-Apporteurs d'affaires aux organismes financiers	**0**

En effet :

- la CIMA ayant prescrit la distinction des activités, il existe au Burkina quatre (4) sociétés d'assurance vie (SONAR-Vie, UAB-Vie, AGF-Vie et GA-Vie), et six (6) sociétés d'assurance IARD (SONAR-IARD, UAB-IARD, AGF-IARD, GA-IARD, Colina et Raynal).
- la BRVM a une Antenne Nationale dans chaque pays de l'UEMOA dont le Burkina.
- deux sociétés SAGAM et BURVAL font le transfert de fonds et/ou de valeurs.
- au titre des caisses de retraite, on peut citer la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) qui offre une assurance retraite aux employés du secteur privé et des entreprises publiques et la caisse de retraite des fonctionnaires (CARFO) qui gère la retraite des fonctionnaires de l'État.

Paragraphe 88 : Il n'existe pas au Burkina Faso deux barreaux mais plutôt un seul barreau appelé « barreau du Burkina Faso » au sein duquel sont inscrits des avocats exerçant leur profession pour le moment, à Ouagadougou ou à Bobo-Dioulasso.

Paragraphe 92 : Il ressort que « les ONG n'ont pas d'obligation légale de dépôt annuel de comptabilité, ce qui rend difficile le contrôle de la régularité de leurs finances ».

Sur ce point, l'administration fiscale dans sa mission d'enquête, de recherche de l'information dans le but d'appréhender le fichier réel des ONG a tenu des rencontres d'échange et de travail avec la Direction Générale de la Coopération (DGCOOP) notamment la Direction du suivi des organisations non gouvernementales (DSONG). Les conclusions de ces travaux font ressortir que :

- un nombre important d'ONG n'est pas connu du fichier du service des Impôts ;
- seules les ONG qui ont besoin de réaliser des opérations à l'importation ou qui demandent des exonérations en matière de TVA s'obligent auprès de l'administration fiscale en vue d'obtenir un identifiant financier unique (IFU) ;
- l'absence d'une disposition expresse dans la convention d'établissement qui rappelle aux ONG l'obligation de tenue et de production périodique (année civile) d'une comptabilité en français ;
- les rapports et bilans financiers qui sont présentés et déposés auprès de la DSONG à tout moment de l'année ne respectent pas les règles comptables et ne contiennent pas de données comptables qui traduisent toutes les opérations que les ONG réalisent, comme les charges de fonctionnement, les recettes générées par les actes de commerce qui servent éventuellement à refinancer leurs activités ou les recettes résultant des prestations d'études que certaines ONG réalisent pour le compte de tiers ;
- la non tenue de livres et d'écritures comptables handicape le contrôle efficace des flux financiers et matières ainsi que la destination réelle des biens pour lesquels l'État accorde des subventions sous forme d'exonération ou de prise en charge de taxes;
- la convention d'établissement signée avec I' État prévoit une procédure de tacite reconduction de celle-ci, ce qui ne permet pas aux structures administratives d'apprécier le caractère actif ou non d'une ONG sur le terrain. Cet état de fait explique en grande partie les difficultés à distinguer les ONG qui sont actives de celles qui ont cessé leurs activités ;
- la convention autorise de dénoncer l'accord dans certaines conditions mais aucune procédure n'est cependant prévue pour une éventuelle radiation des ONG du fichier lorsque celles-ci cessent leurs activités.

Paragraphe 93 : L'Acte uniforme sur le droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique n'est pas applicable à toutes les personnes morales mais plutôt et comme sa dénomination l'indique, il s'applique uniquement aux personnes morales commerciales et aux groupements d'intérêt économique.

Paragraphe 95 : L'adhésion des États ne se fait pas à l'acte uniforme qui constitue un ensemble de règles juridiques matérielles directement applicables dans les États parties dès l'adoption de l'acte, mais plutôt au traité de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires dit Traité OHADA.

Il faut relativiser l'affirmation selon laquelle, toute personne désirant exercer une activité commerciale, doit choisir l'une des formes de société commerciale prévues par l'acte uniforme sur le droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique à savoir la société

anonyme, la société à responsabilité limitée, la société en nom collectif et la société en commandite simple. En effet, l'Acte uniforme suscité déclare ces sociétés commerciales par la forme mais il ne dit pas que toute personne désirant exercer une activité commerciale doit obligatoirement prendre l'une de ces formes dans la mesure où il existe au Burkina Faso des sociétés commerciales par leur objet et qui n'ont pas l'une des formes prévues par cet acte uniforme et il existe aussi des personnes physiques commerçantes.

Paragraphe 97 : Les membres de la CENTIF son nommés par décret pris en conseil des ministres et non par décret ministériel.

Paragraphe 104 : Écrire plutôt :

- «Ministère de la Sécurité ... » au lieu de « Ministère de la sécurité intérieure et de la protection civile …. » ;
- « Ministère de la Justice ... » au lieu de « Ministère de la Justice et Garde des Sceaux …. » ;
- « la Direction Générale de la Police Nationale et l'État - Major de la Gendarmerie Nationale..... » au lieu de « la Direction Générale de la Police et celle de la Gendarmerie Nationale ….».

Paragraphes 111, 692 et 693 : La loi 026-2006 date du 28 novembre 2006 au lieu du 29 décembre 2006 qui est celle de son décret de promulgation.

Paragraphes 127, 128 et 129 : Contrairement à ce qui est écrit, l'auto - blanchiment fait bien l'objet de répression au Burkina Faso. Cependant, lorsqu'il fait suite à une infraction sous-jacente sévèrement réprimée, c'est la peine d'emprisonnement prévue pour cette infraction qui sera prononcée mais l'auteur sera quand même reconnu coupable de blanchiment de capitaux, ce qui permettra de prononcer également à son encontre des peines complémentaires telles que la confiscation, le gel etc. Le principe ainsi énoncé résulte de l'article 6 du Code Pénal du Burkina Faso qui dispose : « En cas de conviction de plusieurs crimes ou délits, la peine la plus forte sera prononcée… »

Ce commentaire vaut également pour le paragraphe 150 en ce qui concerne l'auto - blanchiment.

Paragraphe 182 : L'article 536bis figurait plutôt dans le projet de code pénal résultant de la relecture de celui en vigueur. Toutefois, à la suite de l'élaboration du projet de loi relative à la lutte contre le financement du terrorisme, cet article a été abandonné.

Paragraphe 293 : Contrairement à ce qui est écrit, les ressources humaines de la CENTIF sont présentement insuffisantes.

Paragraphe 295 : Les Tribunaux de Grande Instance (TGI) sont au nombre de 23 au lieu de 20 comme mentionné dans le rapport.

Paragraphe 296 : Reformuler comme suit : « A chaque degré de juridiction l'action publique est exercée par le Ministère Public, notamment le Procureur Général et ses avocats/substituts généraux près les Cours d'Appel, et le Procureur du Faso, assisté de ses substituts au niveau des Tribunaux de Grande Instance. ….. ».

Paragraphe 297 : Il y a lieu de dire plutôt : « La mission générale des services de police est le maintien de la paix publique et la sauvegarde des institutions nationales. Ainsi, ils sont chargés de la prévention (Police administrative), et l'investigation de toute infraction, y compris le blanchiment et les activités liées au terrorisme (Police judiciaire).

Paragraphe 298 : II y a lieu de revoir la formulation comme suit : La Police nationale avec un effectif d'environ 6000 personnes, comprend une Direction Générale, six (6) Directions Centrales,

treize (13) Directions Régionales et quarante cinq (45) Directions Provinciales subdivisées en Commissariats Centraux (45), en Commissariats d'Arrondissements (9) et de Commissariat de Districts (132) et dix huit (18) Postes de Police Frontières. Cette structuration comporte des services chargés de la lutte contre les infractions économiques et financières (Divisions de la Police Économique et Financière et Brigades Économiques et Financières) et des Services chargés de la lutte contre le terrorisme (Divisions de la Surveillance du Territoire et les Services Régionaux de la Sûreté de l'État).

Paragraphe 299 : Quelques erreurs apparaissent sur l'organigramme de la Gendarmerie Nationale. Ce faisant, le paragraphe pourra être présenté comme suit : « La Gendarmerie, avec un effectif de 5000 hommes environ, assume des tâches de police administrative (prévention), de police militaire et de police judiciaire. Elle comprend un État-major; trois (03) Régions de Gendarmerie qui se subdivisent en Groupements de Gendarmerie Départementale, Groupements de Gendarmerie Mobile ; des Compagnies et des Sections de Recherches, des Brigades. Les Sections de Recherches sont composées de cellules économiques et financières, et de bien d'autres. Les cellules économiques et financières sont chargées des enquêtes sur les délits économiques et financiers (exemples : le détournement de deniers publics, les banqueroutes et le blanchiment). En outre, la Gendarmerie a une mission de défense opérationnelle du territoire.

Paragraphe 303 : Au moment du passage de la mission, la CENTIF n'avait pas transmis un rapport relatif à une déclaration de soupçon au Parquet. Les assujettis portent plutôt plainte au parquet s'il y a lieu.

Paragraphe 312 : Il faut relever que le nombre de 356 magistrats n'est pas suffisant.

Paragraphe 313 : II n'y a pas seulement que les effectifs de la gendarmerie qui ne couvrent pas la totalité du territoire. Il y a donc lieu de dire : « L'organisation des services de police et de gendarmerie parait adéquate et bien structurée. Cependant selon les interlocuteurs leurs ressources humaines (et financières) sont assez limitées face aux défis. Ainsi, les effectifs de la police nationale et de la gendarmerie nationale ne permettent pas aux services de couvrir encore la totalité du territoire ».

Paragraphe 315 : Le policier et le gendarme doivent passer un concours avant d'être admis aux instituts de formation. Ils ne doivent pas avoir un antécédent judiciaire, subissent un examen de moralité et suivent des cours de déontologie pendant leurs instructions. II est à noter que la Police Nationale dispose d'un Code de bonne conduite en cours de relecture pour le renforcement de certaines de ses dispositions (Conf. arrêté n°2004-077/SECU/CAB du 27/9/2004).

Paragraphe 317 : Les fonctionnaires de Police reçoivent une formation de deux (2) ans pour les grades des Assistants et des Officiers de Police et de trois (3) ans pour les Commissaires.

Paragraphe 318 : Revoir ce paragraphe en tenant compte des appréciations suivantes : «Les sous-officiers de la gendarmerie reçoivent une formation de base de 2 ans avant d'acquérir la qualité d'agent de police judiciaire. Après une dizaine d'années sur le terrain, ils acquièrent la qualité d'Officier de Police Judiciaire (OPJ), par voie de concours. Tous les Commandants de brigade ont la qualité d'Officier de Police Judiciaire. Les Officiers de Gendarmerie sont formés dans des écoles militaires d'Officiers au Burkina Faso, en Europe ou dans la sous région ; ils effectuent ensuite une spécialisation dite «Application Gendarmerie ». Ils ont la qualité d'Officier de Police judiciaire ».

Paragraphe 320 : Vous voudrez bien trouver ci-joint, les statistiques de la Police et de la Gendarmerie sur le nombre d'enquêtes et de saisies. Ces statistiques ont été transmises à la mission le 12 juin 2009 à sa requête. Les statistiques du Ministère de la Justice ne comportent pas le détail des confiscations.

Paragraphe 327 : Le Règlement N°R09/1998/CM/UEMOA relatif aux relations financières extérieures des États membres de l'UEMOA dit Règlement R09 date du 20 décembre 1998 au lieu du 27 décembre 1998.

Paragraphe 328 : Les voyageurs résidents se rendant à l'étranger ne peuvent emporter sur eux en devises sous forme de billets de banque que la contre-valeur de 2.000.000 FCFA, soit 3.054 euros.

Paragraphe 348 : Bien que n'étant pas explicitement interdit par les textes, l'ouverture des comptes anonymes ou comptes sous des noms fictifs n'est pas une pratique courante dans l'espace UMOA. En effet, la production d'une pièce d'identité en cours de validité est obligatoire pour l'ouverture des comptes dans les livres des banques de la place. En outre, les références complètes des titulaires de compte sont indispensables pour renseigner le fichier des comptes bancaires (FICOB).

Paragraphe 371 : A notre avis, l'exemption d'identification porte plutôt sur l'organisme financier client pour ses propres opérations et non pour les opérations réalisées pour compte de tiers. Dans le cas contraire, il faut relever que l'exemption de l'identification du client organisme financier soumis à la même loi LBC ne dispense pas ce dernier de l'identification de sa clientèle prévue par l'article 7 de la loi LBC 026-2006.

Paragraphe 394 : La Convention des Nations Unies contre la Corruption signée à Mérida le 09 décembre 2003 a été ratifiée par le Burkina Faso le 23 juin 2006. Cette information a été communiquée au Chef de l'équipe d'évaluation à sa requête le 12 juin 2009.

Paragraphe 410 : La SONAPOST est dans le champ d'application de l'Instruction 01/2007/RB du 02 juillet 2007 de la BCEAO (article 3) et à ce titre elle est tenue, depuis la date d'entrée en vigueur de celle-ci, à la mise en place d'un programme de LBC.

Paragraphe 416 : Écrire : « Article 10 de la loi n°026-2006 » au lieu de « article 10 de la loi n°06-066 ».

Paragraphe 434 : Les renseignements sur les donneurs d'ordre (nom, numéro de compte) des virements figurent sur leurs ordres de transfert. Ces informations sont transmises aux banques des bénéficiaires si elles en expriment le besoin.

Paragraphe 545 : Le retrait de l'agrément de change manuel est prononcé par arrêté du ministre chargé des finances, après avis conforme de la BCEAO si entre autre, lorsqu'il est constaté que le bureau de change n'exerce aucune des activités autorisées par l'arrêté d'agrément de change manuel, depuis au moins un (1) an (article 3 de l'instruction N°11/RC du 25/08/2005 relative aux conditions de validité et aux modalités de retrait des autorisations portant agrément de change manuel). Le délai de six (6) mois avait été accordé aux bureaux de change dont l'agrément datait de moins d'un (1) an à la date d'entrée en vigueur de l'instruction ci-dessus citée (article 6).

Paragraphes 562 et 579 : La supervision des changeurs manuels ne relève pas uniquement de la BCEAO mais également de la Direction chargée des Finances Extérieures (la DGTCP au Burkina). En effet, l'article 14 du Règlement R09 stipule que « Les intermédiaires habilités doivent rendre compte à la Direction des Finances Extérieures et à la BCEAO à des fins de contrôle, des paiements émis ou reçus de l'étranger ». N'ayant pas été dit que ce contrôle doit être conjoint, chaque institution peut mener de manière séparée ses activités de supervision.

Paragraphe 568 : Les insuffisances constatées par les missions de la CB UMOA, lorsque la gravité de la situation l'exige, font l'objet d'une lettre adressée au Ministre chargé des Finances, à la Banque Centrale et aux autorités de la banque concernée.

Paragraphe 588 : Dans la mesure où le Conseil Régional fixe lui même la teneur et les conditions de transmission des informations qu'il sollicite, cette situation, contrairement aux conclusions de la mission, est conforme aux recommandations du GAFI (R29).

Paragraphe 592 : Écrire plutôt : « …....la loi n°026-2006 …..... » au lieu de « ….. la loi 2004-09 ….. » qui n'est pas la loi LBC du Burkina.

Paragraphe 605 : La Cellule du MEF (Direction de la Micro finance) en charge de la surveillance compte environ seize (16) personnes (toutes catégories confondues) pour un

portefeuille de 320 entités (mutualistes ou non). Seules six (06) personnes sont affectées à des tâches de contrôle stricto sensu. Ces informations ont été communiquées au Chef de mission de l'équipe d'évaluation le 12 juin 2009.

Paragraphe 619 et 626 : Contrairement à ce qui est écrit, les maisons de transfert sont soumises à un agrément du Ministre de l'Économie et des Finances. Cet agrément est accordé à la suite d'une requête de la banque intermédiaire agréée et au vu d'une convention de partenariat signée entre elle et le sous-agent. En effet, il faut relever que l'article 2 du Règlement R09 stipule que « Les opérations de change, mouvements de capitaux et règlements de toute nature entre un État membre de l'UEMOA et l'étranger, ou dans l'UEMOA entre un résident et un non-résident, ne peuvent être effectués que par l'entremise de la BCEAO, de l'Administration des Postes, d'un intermédiaire agréé, ou d'un agréé de change manuel, dans le cadre de leurs compétences respectives définies à l'Annexe I ». Les maisons de transfert ne relevant pas des catégories de personnes citées dans cet article, elles engageraient leur responsabilité en faisant, sans un accord de l'autorité compétente, des opérations financières avec l'extérieur.

Un recensement général des agents autorisés à exécuter le transfert d'argent en partenariat avec les banques a été effectué par une mission conjointe DGTCP/BCEAO courant décembre 2008. La version provisoire du rapport est disponible. Le nombre des structures autorisées pour exécuter le transfert d'argent était de 85 pour 122 guichets en activité.

Paragraphe 643 : Au terme de la délibération du Conseil des Ministres du 03 juin 2009, la liste officielle comporte dix (10) études de notaires (huit (8) pour Ouagadougou et deux (2) pour Bobo - Dioulasso, seconde ville du pays).

Paragraphe 688 : C'est le Ministre de l'Économie et des Finances qui accorde l'agrément pour exercer l'activité de transfert électronique de fonds et non le Ministre chargé du tourisme.

Paragraphe 690 : Suivant les statistiques officielles, le 1er employeur privé du Burkina est plutôt la Société Sucrière de la COMOE (SOSUCO) qui compte environ 4000 employés dont 2400 permanents.

Paragraphe 761 : Il convient de compléter la liste des accords en matière d'entraide judiciaire par :

- l'Accord de Coopération en matière de justice du 24 avril 1961 conclu entre le Burkina Faso et la France ;
- la Convention de la CEDEAO relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, signée à Dakar le 29 juillet 1992 ;
- la Convention d'assistance et de coopération en matière de sécurité entre les États membres du Conseil de l'Entente, signée à KARA (Togo) le 15 février 1996 ;
- la Convention Générale de Coopération en matière judiciaire du 23 novembre 1963 entre le Burkina Faso et le Mali ;
- la Convention Générale de Coopération en matière de Justice, signée le 12 septembre 1961 entre les États membres de I' ex OCAM ;
- la Convention d'entraide judiciaire signée le 6 août 1994 entre les États membres de la CEDEAO ;
- la Convention de Coopération et d'entraide en matière de Justice signée le 20 février 1997 entre les États membres du Conseil de l'Entente (CHP. IX).

Paragraphe 790 : La loi 026-2006 (article 64) ayant prévu la possibilité de conclusion d'accords de partage des biens confisqués avec d'autres pays, de tels accords pourraient être négociés.

Paragraphe 799 : Les règles générales du régime de l'extradition sont toujours régies par la Loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers. En vertu de cette Loi, le Burkina Faso peut donner suite à une demande d'extradition et ce, même en absence de traité entre l'État requérant et notre pays. II convient toutefois de noter que certaines lois spécifiques internes et certaines conventions bilatérales, régionales, sous-régionales et internationales dérogent à cette Loi du 10 mars 1927 ; il s'agit principalement de :

- l'Accord de Coopération en matière de justice du 24 avril 1961 conclu entre le Burkina Faso et la France ;
- la Convention Générale de Coopération en matière judiciaire du 23 novembre 1963 entre le Burkina Faso et le Mali ;
- la Convention Générale de Coopération en matière de Justice, signée le 12 septembre 1961 entre les États membres de I' ex OCAM ;
- la Convention d'entraide judiciaire signée le 6 août 1994 entre les États membres de la CEDEAO ;
- la Convention de Coopération et d'entraide en matière de Justice signée le 20 février 1997 entre les États membres du Conseil de l'Entente (CHP. IX).

Pages 160, 164 et 177 : Bien vouloir harmoniser les notations de la R 37.

Paragraphe 815 : L'Administration des Douanes peut coopérer avec ses homologues sur base de la Convention Internationale d'Assistance Mutuelle Administrative en vue de Prévenir, de Rechercher et de Réprimer les Infractions Douanières, du 9 juin 1977 et la Convention Internationale d'Assistance Mutuelle Administrative en Matière Douanière du 27 juin 2003.

Page 169 : Commentaire sur la justification suivante de la notation de la R 30 : « Absence de mesures destinées à garantir l'intégrité du personnel de la CENTIF » : Les membres de la CENTIF répondent aux mesures de leurs administrations d'origine en matière d'intégrité. En outre, ils prêtent serment devant la Cour d'Appel de respecter la confidentialité des informations recueillies avant d'entrer en fonction à la CENTIF. Ce serment reste en vigueur même après la cessation de leurs activités à la CENTIF. Enfin, le décret n°2007-449/PRE/PM/MEF/MJ du 18 juillet 2007 portant attributions, composition et fonctionnement de la CENTIF prévoit en son article 6, outre leurs salaires, une indemnité mensuelle de fonction pour les membres fonctionnaires de l'État, pendant toute la durée de leur fonction à la CENTIF. S'agissant du personnel d'appui technique et administratif à la CENTIF, leur intégrité est réglée par leurs conditions de recrutement dont l'enquête de moralité, le règlement intérieur et le code de déontologie de la CENTIF. En outre, les membres du personnel, dès leur prise de service, s'engagent par écrit à respecter le secret des informations de la Cellule, engagement qui est versé dans le dossier individuel de chaque agent.

Page 169 et 176 : Bien vouloir harmoniser les notations de la R32 et remplacer à la page 169, 4ème paragraphe, « Mali » par « Burkina ».

Tableau 1 : Notes de conformité avec les Recommandations du GAFI

R13 : Il n'existe pas à notre avis deux mécanismes concurrents de déclaration de soupçon dans la mesure où les personnes assujetties à la déclaration sont visées à l'article 24 de la loi LBC.

L'obligation de déclaration prévue par l'article 9 n'est pas en réalité concurrente mais plutôt complémentaire de celle prévue à l'article 24.

R17 : Le conflit d'intérêt au sein de la CB UMOA en raison de la présence en son sein de représentants de la BCEAO et des États devrait être d'avantage expliqué.

R22 : Le Burkina ne dispose pas, et même au moment du séjour de la mission d'évaluation, de banques ayant de succursales ou de filiales à l'étranger. Aussi, la notation N/A pourrait être retenue pour cette recommandation.

R25 :

- l'instruction 02/2007/RB du 02 juillet 2007 a fait l'objet d'une large diffusion par la Direction Nationale de la BCEAO ;
- l'élaboration des directives LBC en direction des assujettis relève de leurs organismes de contrôle et non de la CENTIF ;
- le Conseil des Ministres de la CIMA a adopté le règlement n°04 du 04 octobre 2008 définissant les procédures applicables par les organismes d'assurance en matière de LBC/FT et dont une copie a été remise à la mission.

R27 : En matière d'initiatives pour acquérir de l'expertise dans le domaine de la LBC/FT, les magistrats et les OPJ du Burkina participent à des formations au Centre Régional de Formation de Lutte contre la Drogue (CRFLD) à Abidjan en Côte d'Ivoire.

R31 : Outre, la création du Comité National de Suivi des Activités du GIABA (CNSA-GIABA), le réseau de correspondants de la CENTIF joue également un rôle de coordination entre les structures nationales impliquées dans la LBC/FT.

R32 : Écrire « insuffisance des statistiques » au lieu de « absence de statistiques »

R33 : Le commentaire et la note ne se justifient pas parce que l'article 22 de l'Acte uniforme de l'OHADA sur le droit commercial général impose, en ce qui concerne l'inscription au registre du commerce, au mandataire sauf s'il est avocat agréé, huissier ou notaire, de justifier non seulement de son identité mais d'une procuration du déclarant. Cette disposition prévoit également un Fichier National du registre du commerce qui peut être consulté par toute autorité.

R35 : Suivant la Constitution du Burkina, les Conventions internationales priment sur les lois nationales.

R40 : Police : Il convient de relever que l'efficacité des échanges de renseignements avec les homologues étrangers est reconnue et peut être évaluée. Dans le domaine de la criminalité transfrontalière, il existe une coopération permanente entre la Police Nationale et le réseau d'Interpol à travers le Système I24/7. De ce fait, toute plainte enregistrée fait l'objet d'une enquête. En 2008, à la faveur des échanges de renseignements, 1062 messages ont été reçus et 495 émis, 19 procédures dressées ont été transmises au parquet. En 2009, jusqu'au 30 mars 2009, 381 messages avaient été reçus et 217 émis, 12 procédures transmises avec 11 personnes déférées au parquet de Ouagadougou. Dans la même période de 2009, 11 véhicules volés ont été retrouvés par la Police.

Tableau 2 : Plan d'actions recommandé pour améliorer le système LBC/FT

R1 et R2 :

- Mesure 5 : Les actions de sensibilisation et de formation ont commencé à être mises en œuvre par la CENTIF. En effet, un plan d'action a été adopté qui prévoit l'organisation d'ateliers au profit de l'ensemble des assujettis d'ici la fin de l'année 2009. D'ores et déjà, l'atelier au profit des banques a été organisé du 31 mars au 03 avril 2009 et un autre pour le personnel et les correspondants de la CENTIF

dans les différentes administrations, du 07 au 09 juillet 2009. En outre, la CENTIF a eu des séances de travail avec cinq (5) cellules anti-blanchiment de banques et poursuivra avec les autres banques et les assurances.

RS II

- Mesure 1 : Le projet de loi portant sur la répression du terrorisme et celui sur la lutte contre le financement du terrorisme ont été adoptés par le Conseil des Ministres respectivement le 06 et le 20 mai 2009. Ces deux projets ont été transmis à la Représentation Nationale qui pourrait les examiner à sa session de septembre 2009.

- Mesure 2 : L'adoption portera sur la loi uniforme du Conseil des ministres de l'UMOA du 28 mars 2008. La prise en compte des éléments préconisés dans cette mesure ne pourra se faire que dans le cadre d'une révision communautaire de la loi uniforme contre le financement du terrorisme (LFT).

R26 :

- Mesure 1 : Le modèle de déclaration de soupçon à la CENTIF a été adopté par arrêté n°2009-0180/MEF/CENTIF du 29 mai 2009. Ledit arrêté, le formulaire de déclaration de soupçon et une fiche technique sur le remplissage de la déclaration de soupçon ont été aussitôt ventilés auprès des assujettis, soit directement, soit par l'intermédiaire de leur organisme d'autorégulation.

- Mesure 2 : Les correspondants de la CENTIF dans les différentes administrations concernées ont prêté serment devant la Cour d'Appel de Ouagadougou le 19 mars 2009.

- Mesure 3 : La CENTIF a bénéficié du détachement pour compter du 1er avril 2009 de deux cadres de l'administration pour pourvoir aux postes d'Analyste et de Responsable administratif et financier. En outre, la CENTIF a lancé le 07 août 2009 par voie de presse un avis de recrutement pour complément d'effectif, d'un informaticien, d'une Secrétaire bilingue, de deux chauffeurs et d'un agent de liaison.

- Mesure 4 : Le projet de loi soumis à l'adoption de l'Assemblée Nationale consacre déjà l'élargissement du champ de compétence de la CENTIF à la LFT.

R10 et RS VII:

- Mesure 4, R10 : Il n'y a pas de disposition dans la législation LBC de l'UEMOA donc du Burkina qui prescrit aux assujettis la transmission systématique de pièces relatives aux clients et aux opérations, aux autorités nationales compétentes. Toutefois, ces dernières ont un accès total soit sur place soit à leur demande, à toutes les informations détenues par les assujettis.

R11et R21

- Mesure 3 : L'article 718 de l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique prescrit un large accès des documents des entreprises par leurs Commissaires aux comptes et à tout moment de l'année.

R13, R14, R19, R25 et RS IV

- Mesure 1, R13 : Les conditions dans lesquelles les assujettis doivent déclarer leur soupçon sont précisées par les articles 25 et 26 de la loi LBC 026-2006.

- Mesure 2, R13 : La CENTIF est opérationnelle. En effet, les membres et les correspondants ont prêté serment respectivement le 09 décembre 2008 et le 19 mars 2009 et le modèle de déclaration de soupçon a été adopté par arrêté n°2009-0180/MEF/CENTIF du 29 mai 2009. Par ailleurs, au 19 août 2009, la CENTIF totalise une douzaine de déclarations de soupçon reçues dont une a fait l'objet de rapport au Parquet.

- Mesure 1, R14 : La condition de l'exemption de toute sanction pour les institutions financières, leurs dirigeants et leurs employés est que la déclaration soit faite de bonne foi (article 28 de la loi LBC 026-2006).

- Mesure 2, R25 : Le retour d'information aux assujettis est prévu par l'article 27, alinéa 2 de la loi LBC 026-2006 qui stipule que « la CENTIF avisera en temps opportun, les assujettis aux déclarations de soupçons des conclusions de ses investigations.».

R17, R23, R25, R29, R30

- Mesures 8 et 10 : Les ateliers de sensibilisation et de formation sur la LBC/FT au profit des Institutions de Micro finance (IMF), des agréés de change manuel et des sous-agents des sociétés de transfert électronique sont prévus avant la fin de l'année 2009.

R12

- Mesure 3 : Les textes législatifs et règlementaires LBC dont la loi 026-2006 ont fait l'objet d'une large diffusion auprès des assujettis en février 2009.

R31

- Mesure 1 : Un Comité National de Suivi des Activités du GIABA a été créé par arrêté interministériel n°2009-0084 /SECU/MEF/MJ du 22 juin 2009.

$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$