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

# Rapport d'Evaluation Mutuelle

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

# MALI

18 SEPTEMBRE 2008

Le Mali est membre du GIABA. Cette évaluation a été effectuée par la Banque Mondiale. C'est la 6eme évaluation mutuelle adaptée par la Plénière du GIABA le 18 septembre 2008.

© 2008 GIABA. Tous droits réservés.

Toute reproduction ou traduction sans autorisation préalable est interdite. Pour toute diffusion, reproduction de tout ou partie de ce document, il faut l'autorisation du GIABA, Villa 101, Sacré Cœur III x VDN, Dakar. Fax +221337241745, e-mail secretariat@giaba.org

BANQUE MONDIALE



CONFIDENTIEL

REPUBLIQUE DU MALI

# RAPPORT D'EVALUATION DETAILLEE SUR LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

DATE DE L'EVALUATION

DU 4 AU 14 FEVRIER 2008

BANQUE MONDIALE

UNITE D'INTEGRITE DES MARCHES FINANCIERS

# TABLE DE MATIERES


**INTRODUCTION**

**SYNTHESE DE L'EVALUATION**

**1 INFORMATIONS GENERALES ..... 22**

**1.1 Présentation générale du Mali ..... 22**

**1.2 Situation générale au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme .22**

**1.3 Vue d'ensemble du secteur financier ..... 24**

**1.4 Vue d'ensemble du secteur des entreprises et professions non-financières désignées ..... 33**

**1.5 Vue d'ensemble du droit commercial et des mécanismes applicables aux personnes morales et construction juridiques ..... 34**

**1.6 Vue d'ensemble de la stratégie préventive en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ..... 35**

1.6.1 Stratégies et Priorités en matière de LBC/CFT ..... 35
1.6.2 Cadre institutionnel de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ..... 35
1.6.3 L'approche relative aux risques ..... 37
1.6.4 Progrès effectués depuis la dernière évaluation ..... 37

**2 SYSTEME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES 37**

**2.1 Incrimination du blanchiment (R.1, R 2 et 32) ..... 37**
2.1.1 Description et Analyse ..... 37
2.1.2 Recommandations et commentaires ..... 44
2.1.3 Conformité avec les Recommandations 1 et 2 ..... 44

**2.2 Incrimination du financement du terrorisme (SR.II et R 32) ..... 45**
2.2.1 Description et Analyse ..... 45
2.2.2 Recommandations et Commentaires ..... 49
2.2.3 Conformité avec la Recommandation spéciale II et R 32 ..... 49

**2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3 et 32) ..... 49**
2.3.1 Description et Analyse ..... 49
2.3.2 Recommandations et Commentaires ..... 52

2.3.3 Conformité avec les Recommandations 3 et 32 ....53

**2.4 Gel des avoirs utilises pour le financement du terrorisme (SR.III) ....53**
2.4.1 Description et Analyse ....53
2.4.2 Recommandations et Commentaires ....58
2.4.3 Conformité avec la Recommandation spéciale III et R 32 ....59

**2.5 La Cellule de Renseignement Financier et ses fonctions (R26) ....59**
2.5.1 Description et analyse ....59
2.5.2 Recommandations et commentaires ....64
2.5.3 Conformité avec les Recommandations 26, 30 et 32 ....64

**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) ....65**
2.6.1 Description et analyse: ....65
2.6.2 Recommandations et commentaires ....70
2.6.3 Conformité avec les Recommandations 27, 28 et 30 ....70

**2.7 Déclarations ou communications transfrontières (RS IX) ....71**
2.7.1 Description et analyse ....71
2.7.2 Recommandations et commentaires ....76
2.7.3 Conformité avec la Recommandation spéciale IX ....76

**3 MESURES PREVENTIVES– INSTITUTIONS FINANCIERES ....77**

**3.1 Risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ....77**

**3.2 Devoir de vigilance relatif à la clientèle, y compris les mesures d'identification renforcées ou réduites (R.5 à R 8) ....77**
3.2.1 Description et Analyse ....77
3.2.2 Recommandations et commentaires ....93
3.2.3 Conformité avec les Recommandations 5 à 8 ....97

**3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (R.9) ....97**
3.3.1 Description et Analyse ....97
3.3.2 Recommandations et Commentaires ....98
3.3.3 Conformité avec la Recommandation 9 ....98

**3.4 Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R.4) ....99**
3.4.1 Description et Analyse ....99
3.4.2 Recommandations et Commentaires ....99
3.4.3 Conformité avec la Recommandation 4 ....100

**3.5 Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R.10 et RS.VII) ....100**
3.5.1 Description et Analyse ....100
3.5.2 Recommandations et Commentaires ....103
3.5.3 Conformité avec la Recommandation 10 et la recommandation spéciale VII ....105

**3.6 Suivi des transactions et de la relation d'affaire (R.11 et 21) ....105**
3.6.1 Description et Analyse ....105
3.6.2 Recommandations et Commentaires ....107
3.6.3 Conformité avec les Recommandations 11 et 21 ....108

**3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R.13-14, 19, 25 et RS.IV).....109**
3.7.1 Description et Analyse.....109
3.7.2 Recommandations et Commentaires.....115
3.7.3 Conformité aux Recommandations 13, 14, 19 et 25 (critère 25.2), et Recommandation spéciale IV 116

**3.8 Contrôles internes, conformité, audit et succursales à l'étranger (R.15 et 22).....117**
3.8.1 Description et Analyse.....117
3.8.2 Recommandation et Commentaires.....123
3.8.3 Conformité avec les Recommandations 15 et 22.....123

**3.9 Banques fictives (R.18).....124**
3.9.1 Description et Analyse.....124
3.9.2 Recommandations et Commentaires.....124
3.9.3 Conformité avec la Recommandation 18.....124

**3.10 Système de supervision et de contrôle. Autorités compétentes et Organisations d'autorégulation. Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (R. 17, 23, 29 et 30).....125**
3.10.1 Description et Analyse.....125
3.10.2 Recommandations and Commentaires.....145
3.10.3 Conformité avec les Recommandations 17, 23 (critères 23.2, 23.4, 23.6-23.7), 29 et 30 .....146

**3.11 Services de transmission de fonds ou de valeurs (TFV) (RS.VI).....147**
3.11.1 Description et Analyse.....147
3.11.2 Recommandations et commentaires.....149
3.11.3 Conformité avec la Recommandation spéciale VI.....149

**4 MESURES PREVENTIVES – LES ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES.....149**

**4.1 Devoirs de vigilance relatifs à la clientèle et de conservation des documents (R.12).....149**
4.1.1 Description et analyse.....149
4.1.2 Recommandations et commentaires.....154
4.1.3 Conformité avec la Recommandation 12.....154

**4.2 Suivi des transactions et autres enjeux (R 16) (application des R.13 et 15 à 21).....155**
4.2.1 Description et analyse.....155
4.2.2 Recommandations et commentaires.....156
4.2.3 Conformité avec la Recommandation 16.....156

**4.3 Réglementation, surveillance et suivi (R. 24-25).....156**
4.3.1 Description et analyse.....156
4.3.2 Recommandations et commentaires.....159
4.3.3 Conformité avec les Recommandations 24 et 25.....160

**4.4 Autres entreprises et professions non-financières. Techniques modernes et sûres de gestion des fonds (R.20).....160**
4.4.1 Description et analyse.....160
4.4.2 Recommandations et commentaires.....164
4.4.3 Conformité avec la Recommandation 20.....164

**5 PERSONNES MORALES, CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON LUCRATIFS .....164**

**5.1 Personnes morales– Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.33) 164**
5.1.1 Description et Analyse ....164
5.1.2 Recommandations et Commentaires ....167
5.1.3 Conformité avec la Recommandation 33 ....167

**5.2 Constructions juridiques – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.34) 168**
5.2.1 Recommandations et Commentaires ....168
5.2.2 Conformité avec la Recommandation 34 ....168

**5.3 Organismes a but non lucratif (RS.VIII) ....168**
5.3.1 Description et Analyse ....168
5.3.2 Recommandations et Commentaires ....172
5.3.3 Conformité avec la Recommandation spéciale VIII ....172

**6 COOPÉRATION AU PLAN NATIONAL ET INTERNATIONAL ....173**

**6.1 Coopération au plan National-et Coordination (R.31) ....173**
6.1.1 Description et Analyse ....173
6.1.2 Recommandations et Commentaires ....173
6.1.3 Conformité avec la Recommandation 31 ....174

**6.2 Les Conventions et les Résolutions Spéciales des Nations Unies (R.35 et RS.I) ....174**
6.2.1 Description et Analyse ....174
6.2.2 Recommandations et Commentaires ....176
6.2.3 Conformité avec la Recommandations 35 et la Recommandation spéciale I ....176

**6.3 Entraide judiciaire (R.32, 36-38, RS.V et R. 32) ....177**
6.3.1 Description et Analyse ....177
6.3.2 Recommandations et Commentaires ....182
6.3.3 Conformité avec les Recommandations 32, 36 à 38, et la Recommandation Spéciale V ....183

**6.4 Extradition (R.32, 37 & 39, & RS.V et R. 32) ....183**
6.4.1 Description et Analyse ....183
6.4.2 Recommandations et Commentaires ....185
6.4.3 Conformité avec les Recommandations 32, 37 & 39, et la Recommandation Spéciale V ....186

**6.5 Autres formes de coopération internationale (R.32 & 40, & RS.V et R. 32) ....186**
6.5.1 Description et Analyse ....186
6.5.2 Recommandations et Commentaires ....191
6.5.3 Conformité avec la Recommandation 40 et la Recommandation Spéciale V ....191

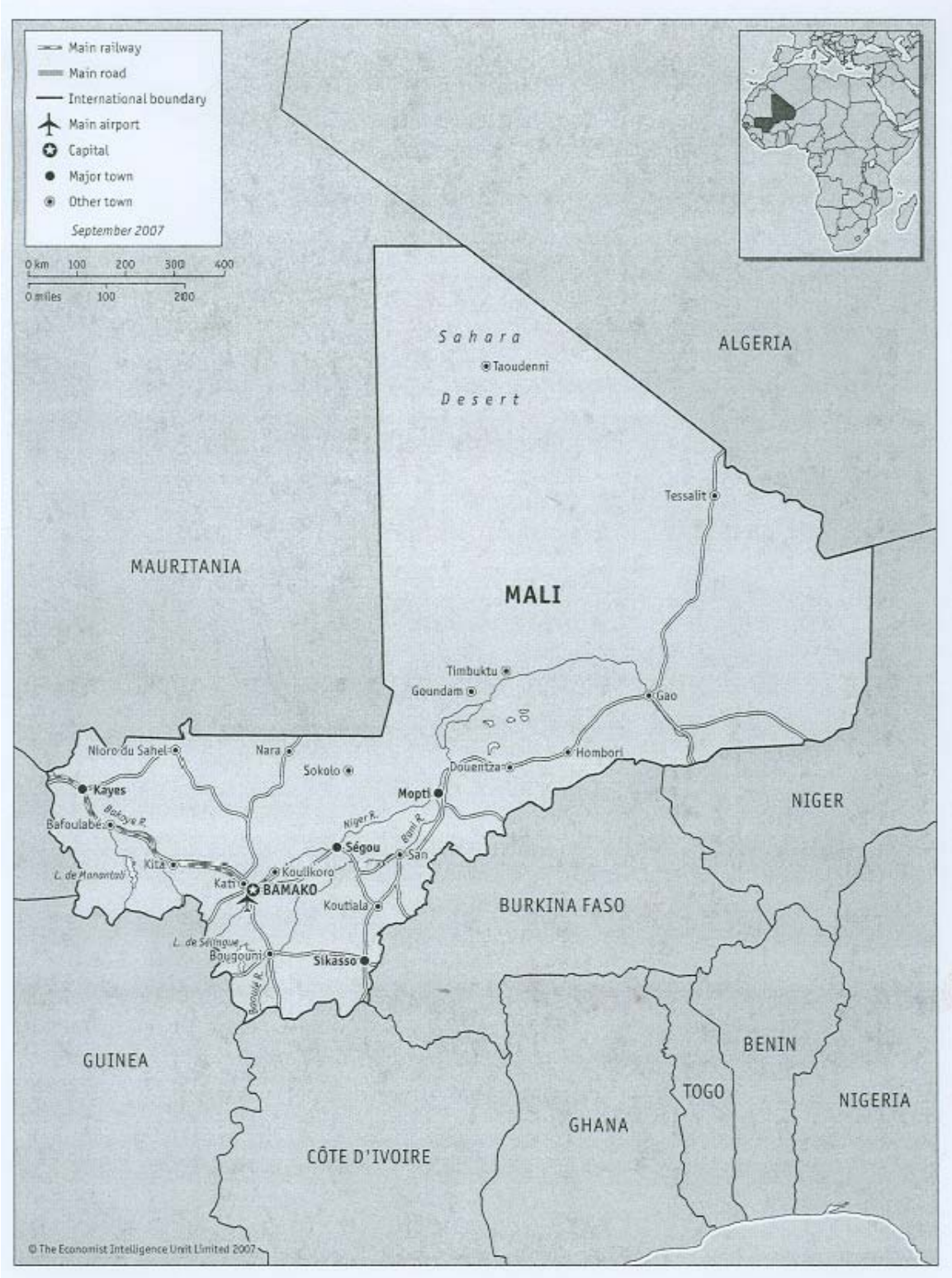
**7 AUTRES SUJETS ....192**

**Tableau 1. Notes de conformité avec les Recommandations du GAFI ....194**

**Tableau 2: Plan d'action recommandé pour améliorer le système LBC/FT ....203**

**Tableau 3: Réponse des Autorités à l'évaluation ....214**

# CARTE DU MALI



# INTRODUCTION

## INFORMATIONS GENERALES ET METHODOLOGIE UTILISEE POUR L'EVALUATION DU MALI

1. L'évaluation du régime de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/CFT) du Mali 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. 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 Mali, ainsi que les informations recueillies lors de la visite du pays du 4 au 14 février 2008. 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).

2. 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), Cédric Mousset, (expert financier), Marilyne Goncalves (expert juridique), Marianne Mathias (consultante et experte pour les questions de centre de renseignement financier), Navin Beekarry (expert du Fonds monétaire international et spécialiste en droit pénal) et Thelma Ayamel, (assistante administrative). Les experts ont focalisé leurs analyses sur le dispositif malien 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 Mali et au Sénégal, ainsi que celles de la Commission bancaire de l'UMOA situées en Cote d'Ivoire.

3. 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 Mali 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.

4. Ce rapport propose une synthèse des mesures de LBC/CFT en vigueur au Mali 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 Mali avec les 40+9 Recommandations du GAFI (Cf. tableau 1). Le rapport a été réalisé par la Banque mondiale dans le cadre plus général du Programme d'évaluation du système financier (PSEF) du Mali. Ce rapport a par ailleurs, été soumis en novembre 2008 à la plénière du GIABA-qui l'a reconnu comme Rapport d'évaluation mutuelle du groupe régional.

# SYNTHESE DE L'EVALUATION

## INFORMATIONS GENERALES

5. Le régime institutionnel et politique du Mali prend la forme d'une République démocratique constituée d'un Président, d'un Premier Ministre, d'une Assemblée Nationale unicamérale formée de 142 membres élus pour 5 ans. D'un point de vue démographique, le Mali se caractérise par une population jeune (près de la moitié de la population a moins de quinze ans), une répartition spatiale déséquilibrée entre le Nord et le Centre d'une part et le Sud d'autre part qui concentre 90% de la population, enfin l'importance des migrations vers les villes ou vers l'étranger

6. Le pays est par ailleurs très peu peuplé. Dans le rapport sur le développement humain 2007 de l'ONU, le Mali apparait ainsi en 173$^{e}$ position sur 177 pays analysés. Peuplé de prés de 14 millions d'habitants, le territoire occupe près de 1,2 millions de km² et partage plus de 7.200 km de frontières avec sept pays (Algérie, Burkina Faso, Guinée, Cote d'Ivoire, Mauritanie, Niger et Sénégal).

7. Le Mali est membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) laquelle comprend, outre le Mali, le Bénin, le Burkina-Faso, la Cote d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Niger, le Sénégal et le Togo. Tous ces pays partagent une monnaie commune, le francs CFA, qui bénéficie d'une parité fixe avec l'euro, garantie par la France. L'Economie malienne est essentiellement tournée vers l'agriculture qui occupe 80% de la population active. Le secteur industriel est peu développé et essentiellement tourné vers la transformation de la production agricole. Le pays dispose par ailleurs d'importantes ressources aurifères qui le classent au troisième rang des producteurs africains. Des recherches pour l'exploitation pétrolifère sont également en cours.

8. Le secteur financier formel est peu développé au Mali et dominé par les banques. Le secteur de la micro finance, et dans une moindre mesure celui de l'assurance-vie, sont en croissance mais demeurent de taille modeste, tandis que les activités de gestion pour compte de tiers ou de bourse sont marginales.

9. Le secteur informel malien représente une part conséquente de l'activité économique du pays, caractéristique commune aux autres Etats membres de l'UEMOA. Outre l'impact de cette situation sur les finances publiques du Mali, ce poids du secteur informel – cumulé à une faible bancarisation et à une attitude réservée envers le système bancaire de la population locale – se traduit par un poids très élevé de la masse monétaire fiduciaire et un recours prépondérant aux espèces dans les transactions économiques. Si la BCEAO s'est attachée à promouvoir la monnaie scripturale et à mettre en place un système de paiement performant au niveau régional (et développer ainsi le recours aux cartes de paiement), la monnaie fiduciaire reste très largement l'instrument de paiement et d'épargne privilégié du pays. En effet, il n'est pas rare pour une banque qu'un commerçant retire ou dépose quotidiennement en espèces des dizaines de millions de FCFA (dizaines de milliers de dollars US). Des instruments et produits favorisant l'anonymat des bénéficiaires existent par ailleurs (chèques au porteur, produits d'épargne en matière d'assurance-vie notamment).

10. Dans le même ordre d'idée, le Mali connaît un système de coopératives informelles, notamment sous la forme de la « tontine ». Ces mécanismes de solidarité dont la pratique est très ancienne, présentent un double enjeu d'un point de vue de lutte contre le blanchiment : ils « doublent » le système financier formel – au détriment parfois du développement de ce dernier – et sont susceptibles de faciliter ainsi le recyclage d'une part du produit du crime ; ils pourraient

aussi servir de « paravent » pour l'identification de l'origine des fonds, en donnant une apparence de « légalité » à des ressources parfois très conséquentes.

11. Bien qu'il n'existe pas d'estimation officielle qualitative et quantitative du blanchiment des capitaux au Mali, il ressort des entretiens de la mission que le pays a une forte exposition au risque de blanchiment. A Bamako par exemple, plusieurs grandes banques de la place ont détecté récemment des opérations suspicieuses supérieures au million de dollars.

12. De façon générale, l'environnement criminel est marqué par des trafics illicites très importants ainsi que par une corruption perçue comme élevée. Le territoire du Mali, en particulier le Nord désertique, apparait ainsi largement utilisé pour différents trafics, incluant notamment drogues, êtres humains et cigarettes. Le Mali est directement affecté en ce domaine par le rôle croissant de l'Afrique de l'Ouest dans les trafics internationaux de drogues, et plus généralement, par la croissance des trafics illicites dans la région. Le Mali ressort par ailleurs au 118e rang (sur 180) dans le classement 2007 sur la perception de la corruption établi par Transparency International.

13. Le terrorisme et son financement est également un sujet d'inquiétude croissante. La présence du groupe algérien Al Qaida au Maghreb Islamique est attestée dans le Nord du pays où il aurait établi des bases. Des combats ont ainsi été rapportés entre ce groupe et les forces armées maliennes ou des groupes touaregs dans cette région. Ce groupe se financerait notamment en participant aux trafics qui transitent par la zone sahélienne du pays ou, vraisemblablement de façon plus limitée, par la perception de rançons suite à l'enlèvement de touristes occidentaux dans la zone sahélienne (incluant notamment une partie de l'Algérie de la Mauritanie et du Niger). Cette situation est aggravée par l'immensité des zones frontalières, difficiles à surveiller. Les moyens humains et matériels dont disposent les autorités pour contrôler ces parties du territoire apparaissent très modestes (env. 5.000 policiers, 1.200 douaniers etc.).

## SYSTEMES JURIDIQUES ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES

14. Le dispositif malien de lutte contre le blanchiment des capitaux est issu de la loi 06-066 du 29 décembre 2006. Celle-ci transpose en droit national la Directive communautaire 07/2002 adoptée par le Conseil des Ministres de l'UEMOA le 19 septembre 2002. La loi malienne 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.

15. La loi 06-066 définit le blanchiment de capitaux et précise les mesures coercitives applicables aussi bien aux personnes physiques que morales, coupables de l'infraction de blanchiment. Sont aussi prévus un dispositif de confiscation des produits de l'infraction de blanchiment ainsi que des mesures conservatoires (gels et saisies). De plus, la loi définit le cadre préventif et opérationnel, en particulier celui de la CENTIF, ainsi que le cadre juridique de coopération internationale (entraide judiciaire et extradition).

16. Le dispositif légal malien contient toutefois plusieurs insuffisances ; il ne prévoit pas le financement du terrorisme comme une infraction sous-jacente du blanchiment et n'incrimine pas davantage le trafic illicite de migrants. Faute de données statistiques, il n'existe pas davantage de mécanismes d'évaluation régulière de l'efficacité de la loi 06-066. Au-delà des aspects purement légaux, la mission a pu observer qu'en pratique, la plupart des acteurs rencontrés limitait leur compréhension du blanchiment aux produits du trafic de drogues (à l'exclusion des autres infractions sous-jacentes définies par le GAFI, notamment la corruption). Plus généralement, il a

été constaté une grande méconnaissance de la loi tant au niveau des autorités chargées de sa mise en œuvre que du secteur privé.

17. La loi 06-066 n'a pas été mise en œuvre puisque qu'aucun cas de blanchiment n'a été traité par les autorités de poursuites pénales. Rappelons à cet égard que le Mali est l'avant-dernier 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.

18. En matière de financement du terrorisme, le dispositif juridique malien est inexistant faute de loi spécifique au moment de la mission[1]. Certes, 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 CFT. Ce texte comporte toutefois de nombreuses insuffisances. Les autorités maliennes font valoir à cet égard que faute de loi Uniforme de transposition (comme celle qui fut adoptée en 2003 par le CMU en matière de LBC), elles ne sont pas en mesure de se doter des instruments légaux nécessaires. Cette approche n'est pas recevable pour plusieurs raisons : tout d'abord, la directive précise bien que les pays ont six mois pour la mettre en œuvre, elle s'impose donc aux Etats membres ; plus important, le Mali est membre des Nations Unies (et pas seulement à l'UEMOA) et à ce titre doit se conformer à ses engagements internationaux. Le Mali ne dispose donc pas, à ce jour, d'un cadre juridique national de lutte contre le financement du terrorisme.

19. Seule la BCEAO a édicté pour les organismes financiers de la sous-région, une instruction (2007/RB) relative à la LBC le 2 juillet 2007. Ce texte 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 telles que prévus dans les standards internationaux. L'instruction n'établit toutefois pas de lignes directrices suffisantes de nature à aider les organismes financiers à appliquer et respecter leurs obligations LBC.

20. L'organisation du système judiciaire en matière d'enquêtes et de poursuites des crimes et délits présente plusieurs faiblesses. Il n'existe pas au Mali de politique pénale articulée et structurée en matière de lutte contre le blanchiment alors que le dispositif juridique nécessaire existe. Ceci se traduit notamment par l'absence totale d'enquête et de poursuite en la matière.. Il est important à cet égard que le vote de la loi de 2006 donne lieu dans les faits à la définition d'une politique répressive adéquate et la mobilisation des moyens correspondants. Une grande attention doit être portée à la bonne articulation entre le dispositif de lutte contre la corruption incarné par le Bureau du Vérificateur Général et les autres structures de contrôles de l'administration publique (Contrôle Général des Services Publics, Inspection des Finances et les autres inspections des départements ministériels), et celui de lutte contre le blanchiment afin de renforcer les synergies et leurs apports mutuels.

21. Si les services d'enquêtes (police, Gendarmerie, douanes) disposent d'un arsenal juridique et des instruments d'enquêtes suffisants en matière de lutte contre le trafic de drogues, il n'en va pas de même en matière de LBC. Un gros effort de formation doit également être engagé pour garantir un niveau de technicité adapté des personnels concernés tout comme le renforcement des moyens opérationnels jugés trop limités. La promotion d'une meilleur coordination et coopération entre les différents services (police, douanes, renseignements et justice) est également hautement souhaitable.

[1] Le Mali a adopté la loi 08-025 du 23 juillet 2008 sur le terrorisme et son financement. Il s'agit d'une avancée significative et encourageante. Pour autant, les évaluateurs ne peuvent la prendre en compte dans leur analyse puisque cette avancée est intervenue plus de deux mois après la fin de la mission sur place.

22. Les services judiciaires disposent de pôles économiques et financiers spécialisés ; toutefois, faute de formation adaptée, les magistrats ne disposent pas de l'expertise nécessaire pour instruire des dossiers de blanchiment et de criminalité financière au sens large. Le manque de ressources compromet aussi grandement l'action judicaire et altère son autorité.

23. 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. Si ce Règlement, d'application directe dans les Etats de la zone, constitue un premier pas important pour le Mali en vue de se conformer à ses obligations internationales, il reste très incomplet et en l'état ne permet pas le gel de tous les fonds et autres biens appartenant aux personnes et entités désignés par le Comité des Sanctions. Par ailleurs, le règlement 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.

24. L'absence de CENTIF opérationnelle constitue un handicap majeur à la mise en œuvre de la LBC**.** Au moment de la mission, le pays n'avait pas encore créé sa cellule, ni désigné ses membres[2]. Plusieurs réflexions ont été engagées au niveau du ministère de tutelle (MDF) concernant les moyens budgétaires, les locaux ainsi que le positionnement des membres de la CENTIF au regard de leurs administrations d'origine. Il ressort des entretiens que les moyens budgétaires envisagés par la Direction Nationale du Trésor apparaissent insuffisants pour permettre à la future CENTIF d'exercer ses attributions en toute indépendance et de manière efficace. A cet égard, les autorités s'en remettent aux dispositions de la loi uniforme, transposée en droit interne, qui prévoit que les ressources de la CENTIF proviennent notamment des apports consentis par l'Etat, les institutions de l'UEMOA et des partenaires au développement..

25. L'absence de CENTIF compromet aussi sérieusement la mise en œuvre des actions préventives dans tous les secteurs concernés. La plupart des interlocuteurs de la mission, en particulier le secteur bancaire, ont souligné la difficulté qui est la leur de se conformer à leurs obligations. Certaines banques maliennes ont déjà identifié des opérations suspectes mais faute de CENTIF, elles ont transmis leurs soupçons à la BCEAO, laquelle ne dispose d'aucun pouvoir de suite. Cette situation crée une insécurité juridique pour les assujettis et génère une perte de confiance dans les institutions sensées les appuyer dans leur combat contre la criminalité financière.

26. Si la mise en place de la CENTIF souffre d'un manque de volontarisme au niveau national, il en va de même aussi au plan des instances régionales qui n'ont pas donné l'impulsion nécessaire pour promouvoir la mise en œuvre des CENTIF dans la zone. Selon les textes, la BCEAO assure au plan local, au travers de son agence nationale, le secrétariat de la CENTIF. A l'échelon communautaire, elle est également chargée de favoriser la coopération entre CENTIF nationales et à ce titre de coordonner leur action au plan régional. En matière de LBC, la mission a pu constater que le rôle joué par la BCEAO jusqu'à ce jour apparaît très modeste.

27. Dans ces conditions, il apparaît primordial que la CENTIF:

28. ➢ soit mise en place dans les meilleurs délais et qu'elle soit dotée de moyens humains formés et performants ;

[2] Plusieurs mois après la visite sur place, la mission a été informée de plusieurs avancées . Le Mali a procédé à la nomination par décret de tous les membres de la CENTIF. Il a également été prévu d'inscrire au prochain budget de l'Etat pour l'année 2009 un budget de 400 millions de francs CFA pour la CENTIF. Enfin, celle-ci a conçu un formulaire standardisé de déclaration de soupçon.

29. ➢dispose de ressources financières suffisantes et pérennes de nature à garantir son rôle et l'indépendance de ses membres ;

30. ➢élabore un code de déontologie comprenant des obligations d'intégrité et de confidentialité pour ses membres et un règlement intérieur afin de définir son mode de fonctionnement et les règles de confidentialité et de protection des informations ;

31. ➢établisse un modèle de déclaration de soupçon et instruise les entités déclarantes sur la manière de déclarer leurs soupçon.

32. ➢ enfin construise un réseau de correspondants au sein de différents services, tant publics que privés.

33. Les autorités nationales n'ont mis en place aucun instrument statistique sur les infractions de blanchiment, dans aucune des composantes concernées (prévention, détection, répression, coopération internationale). Il est important que les autorités se dotent rapidement des outils statistiques nécessaires afin de suivre l'activité de la LBC dans toutes ses composantes et de mesurer l'efficacité des actions mise en œuvre au plan national.

## MESURES PREVENTIVES – INSTITUTIONS FINANCIERES

34. La mise en œuvre des mesures préventives LBC par les Institutions financières demeure très embryonnaire. Les obligations de vigilance instaurées par les textes maliens pour les institutions financières sont très incomplètes et fréquemment imprécises. Ces imprécisions rendent très difficile l'appropriation de ces obligations par les personnes assujetties, alors que ces thèmes sont nouveaux et que les lignes directrices fournies tant par les autorités nationales que régionales sont minimales. 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.

35. Les dispositions applicables en matière de déclaration de soupçon sont trop partielles. L'existence de deux mécanismes totalement indépendants de déclaration de soupçons, un au titre de la lutte contre le trafic de drogue, l'autre au titre de la loi LBC constitue une faiblesse notable, bien que théorique faute de mise en œuvre des dispositions pertinentes d'aucun de ces deux textes. L'imprécision des obligations de déclaration prévues par la loi nº 06-066 est en outre préjudiciable alors que ces dispositions sont totalement nouvelles pour la plupart des institutions. Parmi les institutions rencontrées par la mission, seules les banques avaient connaissance de ces obligations de déclaration. Le fait que deux banques aient déjà identifié des transactions qu'elles considéraient comme suspectes et qu'elles aient cherché à les rapporter aux autorités constitue néanmoins un signe positif.

36. La connaissance des obligations en matière de LBC est faible au sein du secteur bancaire où seules quelques banques disposent, par exemple, de copies des textes en vigueur. Elle est inexistante dans les autres compartiments du secteur financier (Institutions de micro-finance et assurances notamment). Les textes n'ont pas été communiqués aux personnes assujetties et aucune action de sensibilisation n'a encore été conduite au Mali. De façon générale, les obligations en matière de LBC sont fréquemment mal comprises (y compris par certaines banques), du fait notamment d'une interprétation très restrictive de la notion de blanchiment de capitaux, souvent réduite aux produits du trafic de drogue (alors que le produit de tout crime ou

délit est couvert par la loi nº 06-066). Seul un petit nombre de banques ont réellement commencé à s'approprier les obligations en matière de LBC.

37. 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, il n'en va pas de même pour les autres organismes financiers, en particulier dans les secteurs boursiers et d'assurance.

38. Les activités de transferts de fonds par l'intermédiaire des banques connaissent un développement très rapide depuis 2007. De nombreuses banques ont en effet délégué à des sous-agents la réception voire l'émission de transferts de fonds de type Western Union. Certes, des actions de formations ont été organisées par WU au profit de ses partenaires, y compris en matière de LBC. Toutefois, rien ne permet de dire que les banques vérifient que leurs sous-délégataires se conforment aux obligations préventives.

39. 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. Il est aussi important que les autorités maliennes interviennent auprès des instances régionales compétentes, au travers des canaux nationaux, (DNA pour la CIMA et le représentant malien au sein du CREMPF) afin de les alerter sur l'urgence à adopter des réglementations sectorielles en matière de contrôle interne liées au blanchiment pour les compagnies d'assurance et les acteurs du secteur boursier.

40. En matière de supervision des organismes financiers, le Mali ne dispose pas de pouvoirs autonomes, à l'exception toutefois de la supervision des structures de micro finance (voir infra.). Selon l'organisation institutionnelle en vigueur au sein de l'UEMOA, c'est à la Commission bancaire que revient la responsabilité de contrôler le respect, par les institutions financières, de leurs obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. 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 Mali, mais leur profondeur reste insuffisante en matière de LBC. 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 soient dotés d'outils méthodologiques appropriés. Au surplus, il conviendrait de renforcer ses pouvoirs de sanction en lui permettant d'imposer des peines financières aux banques qui ont contrevenu à leurs obligations LBC/CFT.

41. La réglementation et la surveillance spécifique des sociétés de micro-finance ou sociétés financières décentralisées (SFD) incombe à une cellule ad-hoc du Ministère des finances. Les moyens humains de ces services sont clairement insuffisants, malgré l'appui fourni par la BCEAO. Par ailleurs, la surveillance prudentielle exercée est strictement orientée vers le respect des ratios prudentiels de gestion ; l'approche du risque anti-blanchiment n'ayant pas encore été intégrée. Une campagne de sensibilisation des SDF aux risques LBC/CFT et à leurs obligations préventives apparaît tout aussi nécessaire.

42. Dans les secteurs des assurances et des marchés financiers, les conditions de la supervision LBC apparaissent insuffisantes. 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.

43. Le transfert physique de capitaux est une réalité forte dans la zone UEMOA, et au Mali en particulier. L'existence de diasporas importantes, 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.

44. L'activité de change au Mali 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 MDF malien 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.

45. Le canal de change informel est également une source de préoccupation. Les réseaux opèrent essentiellement entre le Mali et l'Europe, et les autres pays africains, en particulier de l'Afrique de l'Ouest. Ces réseaux, qui présentent toutes les caractéristiques des *Hawalas* sont utilisés par la diaspora malienne qui trouve à travers une multitude d'opérateurs clandestins un moyen commode, rapide et peu onéreux de transférer de l'argent du Mali vers l'étranger et vice-versa. La mission a constaté que les autorités nationales n'ont pas pris d'initiative visant à réduire ce secteur informel. Certains banques locales vont même jusqu'à payer des policiers pour dissuader les acteurs de l'informel d'exercer à leurs portes. Certes, les autorités régionales ont fourni des efforts importants pour promouvoir l'usage des moyens de paiement scripturaux et des nouveaux systèmes de règlement. Pour autant, cette action ne s'est pas traduite au niveau national par un recul de l'informel.

## MESURES PREVENTIVES – ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON-FINANCIERES DESIGNEES

46. La diffusion et la mise en place des normes préventives dans le secteur des EPNFD est inexistante. La loi 06-066 du 29 décembre 2006 intègre les professions non financières désignées telles que définies par le GAFI dans le dispositif de lutte contre le blanchiment, à l'exception des prestataires de services aux sociétés et fiducies. 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.

47. 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 – tant les professionnels eux-mêmes que leurs autorités d'autorégulation semblent méconnaître le dispositif malien de lutte contre le blanchiment des capitaux. De plus, d'une manière générale, les dispositifs de régulation de ces professions restent peu mis en œuvre voire inexistants (agents immobiliers), créant un environnement peu propice à une mise en œuvre efficace et effective du dispositif législatif.

48. Par ailleurs, la loi englobe dans son champ d'application d'autres professions financières non désignées, telles que les apporteurs d'affaires aux organismes financiers, les marchands

d'œuvre d'art (masques et tableaux notamment), les transporteurs de fonds, les établissements de jeux et loteries nationales, les agences de voyage et les organisations non gouvernementales.

## PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES

49. Le Mali est membre de l'OHADA, et le droit commercial s'appliquant 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.

50. Le respect pratique de ces obligations et la mise à jour effective des informations requises constituent un défi pour le Mali, tant en ce qui concerne la fiabilité des informations recueillies par le registre (selon les dires de plusieurs interlocuteurs de la mission, les faux documents seraient répandus au Mali), qu'en matière d'enregistrement des sociétés. En effet, la part très importante de l'économie informelle au Mali ne permet pas dans les faits d'obtenir des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les opérateurs économiques.

## ORGANISMES A BUT NON-LUCRATIF.

51. La loi LBC 06-066 soumet les organismes à but non lucratif aux obligations en matière 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 également des Etats qu'ils fassent peser sur les organismes des obligations de vigilance spécifiques. Entre-autres, ces mesures incluent 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.

52. Tant sur le volet blanchiment que sur le volet financement du terrorisme, les obligations pesant sur ces organismes sont encore virtuelles du fait de l'absence de mise en œuvre de la loi 06-066 et de l'absence de transposition de la Directive CFT au sein de l'ordonnancement juridique malien.

## COOPERATION INTERNE ET INTERNATIONALE

53. L'absence de mise en œuvre de la Loi 06-066 de décembre 2006 rend en pratique impossible la coopération et la coordination au niveau national, entre les autorités en matière d'enquête et de poursuite d'infractions liées au blanchiment, de leurs activités et opérations. La loi ne prévoit pas de mécanisme au niveau national pour assurer une coopération et une coordination entre les services de répression pénale et de politiques générales sur la lutte contre le blanchiment, et aucun mécanisme n'a été mis en place à cet effet.

54. En matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, la coopération internationale entre le Mali et d'autres pays est définie sur la base de différents instruments internationaux ratifiés par le Mali. Les dispositions des Conventions des Nations Unies contre le Trafic Illicite de Stupéfiants et de Substances Psychotropes (1988) et de la Criminalité Transnationale Organisée de Palerme (2000) ont été transposées dans la législation nationale, mais ne reprennent pas toutes les obligations qui en découlent. L'absence de texte sur l'incrimination du financement du terrorisme (FT) ainsi que les manquements notés par la mission dans la mise en œuvre des résolutions 1267 et 1373 des Nations Unies sur le FT rendent la coopération internationale en la matière impossible.

55. La coopération internationale en matière de lutte contre le blanchiment est inexistante malgré la loi 2006 qui prévoit un dispositif élaboré d'entraide judiciaire et d'extradition. La loi prévoit un éventail de mesures d'entraide judicaire large en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites ayant trait au blanchiment de capitaux. La coopération internationale par rapport aux enquêtes et poursuites liées au blanchiment est absente faute de mise en œuvre de la loi.

## AUTRES SUJETS

56. La situation est particulièrement fragile en matière de corruption et d'environnement réglementaire du secteur privé, puisque près de 2/3 des Etats dans le monde bénéficient de notations meilleures que le Mali, selon les analyses de la Banque mondiale. Elle est relativement meilleure en ce qui concerne la stabilité politique, l'Etat de droit et la participation des citoyens à la désignation des gouvernants, le Mali ayant dans ces domaines une position médiane dans le monde.

57. L'importance de la corruption ne parait pas s'être atténuée depuis que le Bureau du Vérificateur General (BVG) a été crée en 2003. Depuis son entrée en 2003 dans l'indice de perception de la corruption établi annuellement par Transparency international, la situation relative comme absolue du Mali s'est dégradée, malgré les objectifs d'amélioration que le gouvernement malien s'est fixé en ce domaine. Dans le baromètre 2007, le Mali ressort ainsi à la 118$^{e}$ place sur 180 pays avec une note moyenne de 2,7 sur 10 (ces chiffres étaient respectivement de 78$^{e}$ sur 133 et de 3 sur 10 en 2003).

58. Le BVG dispose de moyens conséquents, mais son action demeure trop isolée pour être pleinement efficace, notamment du fait des suites judiciaires limitées données à ses constats les plus graves. Il emploie plus de 100 personnes qui bénéficient de rémunérations permettant d'attirer des personnes expérimentées du secteur privé. Les travaux du BVG ont mis en évidence des fraudes et irrégularités importantes, qui tardent parfois à être régularisées et ne donnent que rarement lieu à des poursuites judiciaires.

59. L'appareil judiciaire malien est confronté à de nombreux défis venant fortement affecter son efficacité et l'application correcte des décisions de justice. A l'insuffisance de moyens financier, humain, technique et de formation des juges déjà cités viennent s'ajouter un niveau de corruption perçu comme élevé. Cette situation constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre efficace de la LBC. Il est important que la lutte contre la criminalité financière s'inscrive dans le cadre plus global de la promotion de la bonne gouvernance et que les dépositaires de l'autorité disposent de l'indépendance et des moyens nécessaires.

60. Aucune affaire de blanchiment n'ayant été traitée au Mali, 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'a été créé. En raison de sa non-opérationnalité, aucune statistique n'est disponible relativement aux activités de la CENTIF. Il n'y a pas de dispositif en place pour collecter les statistiques

pertinentes relatives aux déclarations de soupçon et aux autres déclarations. En matière de déclaration ou communication transfrontière, le Mali ne s'est pas mis en mesure de quantifier les entrées et sorties régulières de capitaux, et ne tient de statistiques que pour les sommes en infraction. Enfin, il n'existe pas de statistiques sur le nombre de sanctions infligées par les autorités de contrôle et de supervision au titre des manquements aux normes LBC, pas plus qu'il n'y a de statistiques sur l'entraide judiciaire et l'extradition.

61. Le manque de fiabilité des pièces d'identité doit par ailleurs être souligné. La mission a été informée qu'une carte d'identité pouvait être délivrée au Mali sur la base du témoignage de deux personnes, sans vérification de l'état civil. De nombreuses fraudes auraient été constatées en ce domaine, notamment au profit de citoyens de pays africains n'appartenant pas à l'UEMOA (nigérians notamment). La présentation d'une pièce d'identité justifiant de la nationalité d'un Etat membre de l'UEMOA dispense de l'obtention d'un visa d'entrée au Mali. Ceci permet aux personnes concernées, de continuer leur voyage, sans avoir à remplir d'autres formalités, à destination des Etats du Maghreb, facilitant ainsi les migrations clandestines vers l'Europe.

62. L'activité minière et les recettes qu'elle génère constituent également un sujet d'inquiétude au regard de la LBC, comme l'ont évoqué plusieurs interlocuteurs de la mission. Si le secteur industriel semble correctement régulé et encadré par le Ministère des Mines et de l'Energie, il n'en va pas de même pour le secteur de l'orpaillage, lequel obéit à des règles « non officielles ». La mission conclut que la maitrise du risque LBC dans le secteur exposé de l'or est inexistante.

63. En conclusion, le cadre juridique et opérationnel LBC du Mali est lacunaire et n'a pas fait l'objet à ce jour d'une mise en œuvre. Le cadre de lutte contre le financement du terrorisme est quant à lui inexistant. Le pays est invité à engager au plus vite une série de réformes afin de se mettre en conformité avec les standards internationaux LBC/CFT. A cet effet, il conviendrait de lancer les actions suivantes dans les 12 prochains mois:

-Au niveau des autorités publiques maliennes, il est recommandé de mettre en place sans tarder le dispositif LBC de la loi 06-066. Ceci passe prioritairement par (i) la création de la CENTIF, (ii) la diffusion des normes LBC dans tous les secteurs concernés associés à une sensibilisation de tous les acteurs et (iii) le renforcement de la coopération entre les différents services de l'Etat. Des actions de formation doivent aussi être conduites en direction des services de police et des magistrats spécialisés dans la lutte contre la criminalité financière. Les autorités doivent par ailleurs compléter le cadre légal LBC notamment en vue de renforcer les obligations d'identification et de vigilance qui sont encore trop limitées, en particulier au regard des PEPs. Dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme, le Mali doit se doter sans tarder d'une loi spécifique sans attendre la loi communautaire uniforme.

-Dans le secteur financier au sens large, les normes préventives et de surveillance doivent être appliquées et leur mise en œuvre contrôlée par les autorités compétentes. Les organismes financiers doivent sensibiliser l'ensemble de leur personnel au risque de LBC/CFT.

-Une action de sensibilisation doit aussi être menée en direction des EPNFD afin que les normes préventives et de gestion des risques soient mises en œuvre, notamment dans le secteur des casinos, des négociants en métaux précieux et des avocats.

-

# RAPPORT D'EVALUATION DETAILLE

## INFORMATIONS GENERALES

### PRESENTATION GENERALE DU MALI

64. Membre de l'UEMOA, le **Mali** est un État d'Afrique de l'Ouest ayant des frontières communes avec la Mauritanie et l'Algérie au nord, avec le Niger à l'est, avec le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire au sud, avec la Guinée au sud-ouest et avec le Sénégal à l'ouest. Avec ses 1 241 238 kilomètres carrés, le Mali est le plus vaste État d'Afrique de l'Ouest après le Niger. Il est enclavé à l'intérieur de l'Afrique occidentale entre le tropique du Cancer et l'Équateur (voir carte en début de rapport). La densité, très variable, passe de 90 hab./km² dans le delta central du Niger à moins de 5 hab./km² dans la région saharienne du Nord. Outre la capitale Bamako, les villes principales sont Kayes, Ségou, Mopti, Sikasso, Koulikoro, Kidal, Gao, et Tombouctou.

65. L'activité économique est surtout limitée autour de la région fluviale irriguée par le fleuve Niger. Environ 10 % de la population est nomade et environ 80 % travaillent dans l'agriculture ou la pêche. L'activité industrielle est concentrée autour des activités agricoles[3]. Des entreprises multinationales ont développé les opérations de prospection de l'or en 1996-1998, et le gouvernement prévoit que le Mali deviendra un exportateur majeur d'or dans la région sub-saharienne. Il est d'ailleurs actuellement le troisième exportateur mondial (V. synthèse supra), derrière l'Afrique du Sud et le Ghana. L'or est la première source d'exportation du pays, devant le coton et le bétail.

66. L'immigration constitue également une très importante manne de revenu. Environ 4 millions de maliens vivent à l'extérieur des frontières, dont 3 millions seraient en Afrique.

67. Le Mali est une république avec un parlement unicaméral. Le pouvoir exécutif est représenté par le président et son gouvernement. Le pouvoir législatif par l'Assemblée nationale. La plus haute autorité judiciaire est la Cour suprême.

### SITUATION GENERALE AU REGARD DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME

68. En l'absence de collecte centralisée au Mali de données sur la criminalité, le terrorisme, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, la mission a cherché à apprécier ces phénomènes à partir des rares données nationales disponibles ainsi que des informations publiques existantes portant sur le Mali et sur l'Afrique de l'Ouest.

69. **La corruption est perçue comme élevée**. Le Mali ressort ainsi au 118e rang (sur 180) dans le classement 2007 sur la perception de la corruption établi par Transparency International.

70. L'environnement criminel est marqué par des trafics illicites importants. Le territoire du Mali apparait largement utilisé pour différents trafics, incluant notamment drogues, êtres humains, cigarettes et armes légères. Le Nord du pays apparait particulièrement difficile à contrôler du fait de son étendue géographique, mais aussi des tensions qui y opposent

3 V. Wikipedia.

régulièrement les autorités maliennes à certains groupes touaregs. Le Mali 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.

71. 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.

72. L'Afrique de l'Ouest apparait, en effet, 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[4] (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.

73. **Il n'existe pas d'estimation qualitative ou quantitative du blanchiment des capitaux au Mali.** Certaines institutions financières rencontrées ont néanmoins fait état de soupçons relatifs à certaines transactions (virements de gros montants reçues par deux banques –cf. commentaires relatifs à la recommandation 13- et tentative de dépôt en espèces d'un montant élevé par un ressortissant sénégalais dans une institution de microfinance, SFD). Il est également probable que le secteur financier informel soit utilisé à des fins de blanchiment de capitaux (importation et exportation de fonds, épargne en devises) et que le secteur immobilier puisse l'être pour placer des fonds d'origine criminelle.

74. **En matière de terrorisme**, l'implantation de bases du groupe algérien Al Qaida au pays du Maghreb islamique (AQMI), anciennement GSPC[5], est attestée dans le Nord du Mali. Des combats entre des membres d'AQMI, d'une part, des forces gouvernementales ou des groupes touaregs, d'autre part, ont également été rapportés et des libérations d'otages occidentaux ont eu lieu dans cette zone (en 2003 notamment[6]). Le Mali participe, par ailleurs, à la « Trans-Sahara Counter-Terrorism initiative », un programme conduit par les Etats-Unis qui vise à former et équiper les forces armées maliennes (env. 15 000 hommes), afin qu'elles puissent renforcer leur contrôle des frontières et prévenir les infiltrations de terroristes.

75. AQMI se financerait en participant directement à des trafics ainsi que grâce aux rançons perçues suite à des enlèvements d'otages occidentaux. Dans un rapport de 2005[7], International Crisis Group (ICG) mentionne comme sources de financement (i) la perception de rançons suite à

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

5 Des membres dissidents du GIA ont forme le Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) en septembre 1998. Le groupe a fait allégeance à Al Qaida en janvier 2007 et s'est alors rebaptise Al Qaida au Maghreb Islamique.

6 En mars 2008, alors que ce rapport était en cours de rédaction, deux otages autrichiens étaient supposés être détenus par AQMI dans le Nord du Mali.

7 Islamist terrorism in the Sahel; fact or fiction? Africa report nº92, March 1995

l'enlèvement de touristes occidentaux (une partie d'une rançon de 5 MEUR versée pour obtenir la libération au Mali de touristes allemands enlevés en 2003), ainsi que (ii) son implication dans le trafic de cigarettes entre l'Afrique de l'Ouest et l'Europe via l'Algérie (des cigarettes Marlboro vendues 250 FCFA au Burkina Faso sont revendues en Algérie pour 850 FCFA).

## VUE D'ENSEMBLE DU SECTEUR FINANCIER

76. Le secteur financier formel est peu développé au Mali et dominé par les banques. L'intermédiation financière n'est ainsi que de l'ordre de 20% du PIB à fin 2006. A cette date, les banques maliennes mobilisent, par ailleurs, prés de 90% des actifs du secteur financier formel.

Secteur financier formel au Mali

| -au 31/12/2007- | Nombre d'entités |
|---|---|
| - Banques | 13 |
| - Etablissements financiers | 4 |
| - Office national des Postes (services financiers de la Poste) | 1 |
| - Caisse des dépôts et consignations[2] | 0[8] |
| - Institutions de micro finance (systèmes financiers décentralisés, SFD[1]) | 538 |
| - Agréés de change manuel | 65 |
| - Sociétés d'assurance et de réassurance | 7 |
| - Courtiers d'assurance et de réassurance | 28<br>(250 pour l'ensemble de l'UEMOA) |
| - Bourse régionale des valeurs mobilières[2] (BRVM) | 0 |

8 La mission n'a pu obtenir confirmation de l'existence d'une Caisse des dépôts et consignation au Mali, bien que cette institution soit cite dans la loi n° 06-066 relative à la LBC.

| | |
|---|---|
| - Dépositaire central titres et Banque de règlement titres[2] | 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] | Nd |
| - Caisses de retraite | 2 |
| - Trésor public | 1 |
| - Établissements émetteurs de monnaie électronique | 0 |
| - Établissements distributeurs de monnaie électronique | 0 |
| - Établissements de monnaie électronique | 0 |
| -Caisse des Dépôts et Consignation | 1 |

Source : Banque mondiale, BCEAO, FMI

[1] 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

[2] Institutions financières mentionnées dans la loi malienne nº 06-066 relative à la LBC

[3] Activité non soumise à enregistrement ou à agrément

(i) Banques et établissements financiers

77. Le système bancaire[9] est relativement étroit mais présente une certaine diversité en termes d'actionnariat comme de spécialisation :

- un nombre d'institutions en croissance depuis 2002, mais encore faible (13 banques et 4 établissements financiers) ;

- la présence au coté des 9 banques universelles, de 4 banques spécialisées (dans l'agriculture, l'habitat et les SFD[10]) et de 4 établissements financiers spécialisés (dans le financement de la vente à crédit, le crédit-bail, le capital-investissement et la garantie hypothécaire). Les banques spécialisées dans l'agriculture et l'habitat contrôlent 22% des actifs bancaires[11] à fin 2006 ;

- une grande diversité de l'actionnariat :

- - un actionnariat fréquemment éclaté, pouvant inclure des personnes physiques comme actionnaires minoritaires ;
- - un contrôle par les institutions publiques maliennes de quatre des principales banques du pays (avec un rôle significatif de la BCEAO et de la BOAD[12] dans deux d'entre-elles) ;
- - une présence importante des filiales de banques étrangères en nombre (6 sur 13) ainsi qu'en termes d' activités (prés du quart des actifs bancaires à fin 2006) : (i) 3 filiales de groupes sous-régionaux (Bank of Africa, Ecobank et Banque Atlantique) et (ii) 3 filiales de groupes bancaires implantées respectivement en France, Libye et Mauritanie ;

- une domination par les six premières banques (85% du total des actifs bancaires à fin 2006) ;

- des banques de taille modeste : au 31 décembre 2006, seules 3 banques avaient un total de bilan supérieur à 125 G FCFA (soit env. 275 MUSD) ou employaient plus de 200 personnes (l'ensemble du système bancaire employant 1.770 personnes à cette date) ;

- la rentabilité d'exploitation du système bancaire est moyenne et disparate selon les institutions (coefficient d'exploitation moyen de 71,3% à fin 2006).

78. **L'intermédiation bancaire est faible et les implantations essentiellement dans les principales agglomérations**. A fin 2006, le total des actifs bancaires représentait 1 070 G FCFA (soit env. 2,4 GUSD) et moins de 20% du PIB. A la même date, moins de 5% des maliens

1. 9 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).

10 Systèmes financiers Décentralisés (Institutions de Microfinance). Les deux banques concernées ont essentiellement pour rôle de faciliter le financement des activités des SFD.

11 Dans la suite du rapport, l'expression « actifs bancaires » regroupe ceux des banques et des établissements financiers.

12 Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest et Banque Ouest Africaine de Développement.

disposaient de comptes bancaires, malgré une obligation d'ouverture de compte pour les commerçants et l'existence d'un droit au compte pour les particuliers[13]. A fin 2006, le réseau bancaire de 192 points de vente (dont 90 pour la seule banque spécialisée dans l'habitat) était essentiellement implanté dans les trois principales villes du pays (2/3 des implantations), alors que, selon l'ONU, plus de deux tiers des habitants vivaient en 2001 dans les campagnes.

79. 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. La clientèle des maliens non résidents représente une proportion significative des ressources de certaines banques ;

- 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. Il n'est pas rare qu'un commerçant retire ou dépose quotidiennement des dizaines de millions de FCFA (dizaines de milliers de dollars US). Les autres moyens de paiement offerts sont les chèques (librement endossables ou non[14]), 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[15], mais encore

13 Le règlement n° 15/2002/CM du 19 septembre 2002 relatif aux systèmes de paiement dans les Etats membres de l'UEMOA prévoit (i) que tout commerçant est tenu d'ouvrir un compte auprès d'une banque ou des services financiers de la Poste (art. 9) et (ii) que toute personne physique ou morale établie dans un des Etats membres de l'UEMOA et possédant un revenu régulier a droit à l'ouverture d'un compte auprès d'une banque ou des services financiers de la poste (art. 8).

14 Dans son rapport 2006 sur les systèmes de paiement dans l'UEMOA, la BCEAO indique que dans la sous-région, « le chèque représente après la monnaie fiduciaire, le moyen de paiement le plus usité dans les transactions économiques. Les erreurs matérielles dans le renseignement des formules de chèques, la non conformité des signatures, la falsification et surtout l'absence de provision sont très souvent à l'origine des craintes des bénéficiaires de chèques. Ces phénomènes ont renforcé l'aversion du grand public pour le chèque.

Le chèque est très souvent utilisé comme un instrument de retrait d'espèces au guichet des banques, limitant ainsi son impact sur la circulation fiduciaire. Cette situation est renforcée par l'émission de chèques non barrés permettant le retrait d'espèces aux guichets des banques par des personnes non bancarisées. »

15 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).

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[16] ;

- les opérations sans contacts physiques avec la clientèle sont en croissance (cf. également les opérations avec les non-résidents ci-dessous). Les activités de banques par internet sont en voie de développement, pour la consultation de comptes mais aussi pour la réalisation de transactions (virements notamment). Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, l'ouverture de comptes par internet sans contact physique avec le client n'est pas encore disponible au Mali. Des guichets automatiques de banques (GAB) existent dans les principales villes.

80. **Les banques maliennes sont largement ouvertes sur l'étranger.** Elles disposent de correspondants bancaires à l'étranger (UEMOA, Union européenne, Etats-Unis, Arabie Saoudite, Chine etc.). Par ailleurs, certains établissements ont noué des partenariats avec des banques étrangères pour faciliter l'octroi de services à leurs clients ou ont ouvert des bureaux de représentations à l'étranger (France et Gabon notamment). Il n'existe toutefois pas de filiales de banques maliennes à l'étranger.

81. **Les banques cherchent à capter les ressources de la communauté malienne non résidente**, notamment (i) en les démarchant pour ouvrir des comptes et (i) en élargissant leur offre de services de transferts de fonds. Selon les informations recueillies par la mission, les maliens non résidents sont démarchés par des apporteurs d'affaires indépendants des banques. Ces personnes perçoivent une commission pour chaque nouveau client auquel un compte est ouvert au Mali. Cette ouverture de compte est effectuée après réception par la banque d'une copie des documents d'identification transmise par l'apporteur d'affaires ou, dans certains cas, après réception d'un virement venant d'un compte ouvert au nom du client dans une banque du pays concerné. Certains établissements ont, en outre, noué des partenariats avec des banques européennes pour faciliter l'ouverture de comptes aux maliens de l'étranger. Selon les données disponibles, les comptes de personnes non résidentes ont fortement progressé entre 2005 et 2006 (7.000 et 36.000 respectivement[17]), tendance qui parait s'être ensuite accentuée (le montant des actifs déposés par des personnes physiques non résidentes n'est pas disponible).

82. **Les banques développent fortement depuis 2007 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, MoneyGram et Money Express[18]), 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. Le marché est dominé par Western Union (près de 95%

16 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.

17 Selon le rapport annuel 2006 de la Commission bancaire de l'UEMOA, il y avait à l'issue de cet exercice près de 458 000 comptes de particuliers ouverts dans l'ensemble des banques et établissements financiers (dont 36 000 au profit d'étrangers) et 82 000 comptes de personnes morales (dont 1 000 au profit de personnes morales étrangères). Selon le rapport 2006 de la BCEAO sur les systèmes de paiement dans l'UEMOA, 152 798 comptes étaient référencés pour le Mali dans le fichier des comptes bancaires (FICOB) tenu par la BCEAO (au 31 décembre 2006).

18 Selon les informations disponibles sur son site internet, « Money Express a été mis en place en juillet 2002 par le Groupe Sénégalais CHAKA en partenariat avec des Caisses d'Epargne de l'UEMOA. ». Money Express se spécialise dans les transferts, d'une part, entre pays africains, d'autre part, entre pays africains et arabes. Ces services sont proposés au Mali par une seule banque.

des opérations en 2006, à l'émission comme à la réception). Selon les données fournies par la BCEAO, qui portent sur l'exercice 2006 et ne tiennent donc pas compte de la forte croissance observée en 2007, le montant des transferts reçus a été de 118 G FCFA en 2006 (soit env. 260 MUSD), dont 22% en provenance de la zone UEMOA et 78% en dehors de cette dernière, et celui des transferts émis de 56 GFCFA (soit env. 124 MUSD), dont 37% à destination des pays de l'UEMOA et 63% pour les autres destinations.

(ii) Autres institutions financières

83. Le secteur de la micro finance (systèmes financiers décentralisés, SFD) connait une croissance rapide :

- le secteur compte des intervenants divers : mutualistes ou non, indépendants ou appartenant à un même réseau. A fin 2007, il y a 538 SFD autorisés au Mali se répartissant en (i) 494 établissements coopératifs ou mutualistes (dont 477 Caisses de base et 17 organes faitiers regroupant 85% de ces caisses) et (ii) 44 établissements non mutualistes (associations et, dans trois cas, sociétés anonymes). Le secteur des SFD emploie un peu moins de 2.700 personnes à fin 2006 ;

- les actifs des SFD s'élèvent au 31 décembre 2006 à 83,5 G FCFA[19] (env. 184 MUSD), soit moins de 8% des actifs bancaires ;

- les SFD ont connu un développement rapide en 2006 (total de bilan en hausse de 30% et nombre de client progressant de 9% par rapport à 2005) ;

- avec près de 835 000 clients, les SFD servent près de 7% de la population malienne à fin 2006, soit environ 42% des familles maliennes[20] ;

- au-delà des deux principaux réseaux qui représentent près de la moitié de l'activité des SFD, le secteur est relativement éclaté ;

- les SFD sont beaucoup plus tournées vers les zones rurales que les banques, même si elles restent à prédominance urbaine. A fin 2006, 51,2% des clients étaient dans les zones urbaines. Ces clients urbains représentaient prés de 70% des dépôts et 60% des crédits à la même date ;

- le développement rapide se fait dans un contexte de relative fragilité lié à des problèmes de gouvernance et d'organisation, tandis que quelques réseaux font face à des difficultés financières importantes.

84. **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 100 M FCFA (env. 221 000 USD) et ceux atteignant 20 M FCFA (env. 44 000 USD) sont courants 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[21],

19 Sauf mention contraire, les données relatives aux SFD sont extraites du rapport annuel 2006 sur le secteur de la microfinance au Mali publié par la Cellule de contrôle et de surveillance des systèmes financiers décentralisés.

20 A fin 2006, la population malienne était estimée à 12 millions d'habitants et le nombre de familles à près de 2.

21 L'article 24 de la loi portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne prévoit qu'une institution peut ouvrir des comptes de dépôts à ses membres, mais qu'il ne peut en être disposé par chèque ou virement. Il n'existe pas de proscription expresse similaire pour les institutions qui ne sont pas mutualistes ou coopératives. Ces dernières sont régies par des conventions

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 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. Des SFD envisageraient, par ailleurs, de développer leurs propres services de transferts de fonds internationaux[22].

85. **Le secteur de l'assurance-vie est de taille modeste**, mais propose des produits d'épargne susceptibles de favoriser l'anonymat de leurs bénéficiaires. Le total des primes perçues s'est élevé en 2007 à 2,4 G FCFA (env. 5,3 M USD). Le Mali compte six sociétés d'assurance[23], mais une seule offre des produits d'assurance-vie. Cette société à capitaux locaux (Sonavie), qui emploie 15 personnes, se spécialise dans la seule assurance-vie. Les produits offerts se repartissent entre assurances retraite et décès :

- 15.000 clients ont souscrit des produits d'assurance-retraite et ont versé près de 1,2 G FCFA de primes en 2007 (env. 2,7 MUSD). Le montant moyen des primes perçues annuellement par client est ainsi de l'ordre de 80 000 FCFA (env. 18 USD). Ces produits sont souscrits via des intermédiaires qui sont le plus souvent seuls en contact avec la clientèle lors de l'établissement de la relation d'affaires. La vérification de l'identité du client ou du bénéficiaire n'est nécessaire qu'au moment du versement des fonds par la compagnie d'assurance-vie, c'est-à-dire à l'échéance du contrat (10 ans au plus) ou lors de sa résiliation. De telles résiliations sont possibles après deux années et interviennent de fait régulièrement. Le paiement des primes se fait le plus souvent par virements bancaires, mais peut également être effectué en espèces ;

- l'assurance-décès représente près de la moitié du secteur de l'assurance-vie (près de 1,2 G FCFA de primes perçues en 2007, soit 2,7 MUSD). Ces produits sont souscrits par des sociétés ou par des personnes physiques, notamment les emprunteurs bancaires. Les banques requièrent en effet régulièrement une assurance décès pour octroyer des emprunts.

86. La BCEAO, banque centrale, exerce notamment des activités de correspondance bancaire et de gestion de la monnaie fiduciaire. Selon les informations fournies à la mission, la notion de Trésor public recouvre l'ensemble des régies financières, à savoir notamment la Direction du Trésor; la Direction Générale des Impôts relevant du Ministère des Finances et la Direction Nationale des Domaines et cadastres qui relève du Ministère du Logement des Affaires foncières et de l'Urbanisme.

87. Les activités des autres institutions financières non bancaires sont limitées :

- **Services postaux** : les seuls services financiers offerts par l'Office National des Postes (qui emploie moins de 500 personnes) portent sur les mandats papiers et électroniques. En 2007, les mandats reçus se sont élevés à 480 M FCFA (env. 1,1 MUSD), les mandats émis étant selon les interlocuteurs rencontrés beaucoup plus faibles. Un mandat ne peut excéder 500 000 FCFA (env. 1 100 USD) ;

---

signées avec le Ministère des finances, reprenant le modèle de convention cadre adopté le 3 juillet 1996 par le Conseil des Ministres de l'UMOA. Ce document ne contient pas de proscription similaire à celle de l'article 24 de la loi précitée.

22 « In order to reduce costs, some MFIs [micro-finance institutions} plan to develop their own rapid transfer platform by sidestepping an operator in the payment chain (an example is being developed between the Kayes region in Mali and the Paris region)". Extrait du rapport: African Development Bank, Remittances by migrants, A development challenge, the Comoros, Mali, Morocco and Senegal, Interim report, 2007

23 En plus des compagnies d'assurance il existe un réseau de 81 agents généraux, 25 courtiers d'assurances et 35 conseillers d'assurance-vie.

- **Change manuel** : les activités des agréés de change manuels paraissent de faible montant. La mission a rencontré un agréé de change manuel qui a fait état d'un complet tarissement de son activité en 2007, du fait de la concurrence du secteur informel. Dans le cas de cet agréé, des activités de transferts de fonds Western Union effectuée sous contrat d'une banque était devenu la source exclusive de ses revenus ;

- **Opérations sur titres et gestion pour compte de tiers** : il n'existe au Mali qu'une société de gestion et d'intermédiation (SGI[24]) active à la bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM), elle-même implantée en Cote d'Ivoire. Aucune société malienne n'est cotée à la BRVM et seules trois entreprises maliennes y ont émis des obligations (deux banques et une société de construction). Il n'y a ni société de gestion de portefeuille (SGP[25]) ni organisme de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM[26]) agréés au Mali ;

- **Caisses de retraite** : deux caisses de retraite existent se répartissant entre le secteur public et le secteur privé. La Caisse de retraite du Mali (CRM) est chargée de gérer le régime de retraite des agents de la fonction publique, du personnel militaire et des parlementaires. L'Institut National de Prévoyance Sociale (INPS) a pour tâche de gérer au bénéfice des travailleurs des secteurs privé et parapublic les régimes des prestations familiales, de pension (vieillesse et invalidité) de protection contre la maladie et les accidents du travail et les maladies professionnelles ;

- **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[27]) : selon les informations obtenues par la mission, aucun établissement ne serait actif dans ce domaine au Mali; il n'y a pas d'établissement spécifiquement habilité par la loi malienne à exercer les activités d'émission de monnaie

24 Le Conseil Régional de l'Epargne 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).

25 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.

26 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).

27 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.

électronique au sens du règlement n° 15/2002/CM/UEMOA relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'UEMOA.

(iii) Secteur financier informel

88. Le secteur financier informel joue un rôle important, notamment dans les domaines des transferts de fonds internationaux, du change et des tontines. Une récente étude de la BAD[28] estime ainsi que les transferts de fonds reçus des maliens non résidents s'élevaient à près de 293 G FCFA (soit env. 647 M USD) en 2005, dont 1/3 transmis par des canaux formels (banques, Western Union etc.) et 2/3 de façon informelle. Les canaux informels incluent (i) des transferts physiques de devises (60 à 70% du total), pour des sommes excédant le plus souvent 6,5 G FCFA (env. 15 000 USD) pour ceux en provenance de l'Union Européenne, (ii) des dispositifs de type hawala[29] dits « fax » (30% du total) et (iii) des transferts de marchandises (voitures d'occasion etc.) pouvant ensuite être revendues (5% du total[30]). L'importance des transferts informels s'explique notamment (i) par l'accès limité de nombreux bénéficiaires aux services financiers formels, soit qu'ils ne disposent pas de comptes, soit qu'il n'y ait pas de tels services financiers dans les zones rurales dans lesquelles ils résident, (ii) dans certains cas, par le moindre coût des transferts informels, (iii) par leur rapidité (dispositifs dits « fax ») ainsi que (iv) par la réticence des migrants en situation irrégulière à recourir aux services financiers formels.

89. Les transferts informels ne sont pas limités aux seuls flux en provenance des pays de l'OCDE. Du fait de l'importance de la diaspora malienne dans certains pays de l'OCDE (France, Espagne et Italie notamment), des transferts informels importants sont effectués depuis ces pays vers le Mali. Des transferts informels existent également avec d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, notamment (i) pour financer le commerce transfrontalier informel (importations et exportations de biens, par exemple agricoles) et (ii) du fait des diasporas maliennes implantées dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest et, dans une moindre mesure, des diasporas ouest-africaines résidents au Mali. En 2006, le nombre de maliens résidents en Cote d'Ivoire était estimé à 2 millions[31]. Des corridors bien établis existent en Afrique de l'ouest (Mali-Sénégal par exemple), impliquant par exemple des chauffeurs de camions ou de taxis qui assurent des transferts d'espèces. Les sorties informelles de fonds en-dehors de l'Afrique de l'Ouest ont notamment pour objet (i) le financement du commerce informel (par exemple l'achat en Asie de biens de consommation ensuite revendus au Mali) ou (ii) le financement de séjours à l'étranger, par exemple dans le cadre de pèlerinages à la Mecque.

90. Le change informel complète les activités de transferts de fonds informels. Aucune estimation quantitative du change informel n'est disponible. Toutefois, les interlocuteurs

28 African Development Bank, Remittances by migrants, A development challenge, the Comoros, Mali, Morocco and Senegal, Interim report, 2007

29 Un dispositif de type hawala présente la particularité de ne pas nécessiter le transfert de fonds pour chaque opération. Le dispositif repose sur deux « agents » informels respectivement dans les pays d'émission et de réception du transfert. Des fonds sont déposés auprès de l'agent du pays d'émission (par exemple un petit commerçant) qui contacte son correspondant dans le pays de réception pour qu'il mette immédiatement les fonds à disposition du destinataire. Seul le solde des opérations entre les deux agents informels fait l'objet d'un règlement de façon périodique (virement, transfert d'espèces etc.).

30 Les ordres de grandeur mentionnés dans l'étude de la BAD portent sur les quatre pays étudiés (Mali, Sénégal, Maroc, Comores). Ils sont néanmoins considérés comme pertinents pour chacun d'entre eux, même si l'importance des dispositifs dits « fax » de type hawala est soulignée dans le cas du Mali.

31 USAID, West African Financial Flows and Opportunities for People and Small Business, 2006.

rencontrés par la mission (banques en particulier) ont souligné l'importance des opérations unitaires traitées, ainsi que le caractère très établi du change informel. Cette activité est ainsi exercée au grand jour et par des personnes pour lesquelles cela constitue parfois un métier transmis de père en fils. Selon les informations disponibles, les devises reçues des maliens de l'extérieur seraient le plus souvent échangées en FCFA (l'essentiel des transferts informels sont destinés à satisfaire des besoins de consommation courante[32] et l'usage de devises étrangères ne semble pas répandu dans ce domaine). Les changeurs manuels obtiennent les FCFA requis en vendant les devises, soit à des personnes en ayant besoin pour des déplacements professionnels ou personnels à l'étranger (voir supra.), soit à des personnes souhaitant épargner en devises (notamment pour se prémunir contre toute dévaluation ou faillite bancaire). 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).

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

## VUE D'ENSEMBLE DU SECTEUR DES ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON-FINANCIERES DESIGNEES

92. La loi de 2006 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, dans son article 5, soumet aux dispositions des titres II et III « 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 tous autres biens ». La mission considère que seules les personnes nommément désignées par cette loi sont assujetties à ses dispositions. Aucun élément ne permet en effet de soutenir une lecture extensive de l'article 5 de la loi nº 06-066 définissant son champ d'application[33]. Une telle compréhension serait (i) peu réaliste, puisqu'elle conduirait à assujettir la presque totalité des agents économiques aux dispositions de la loi précitée et (ii) peu conforme au constat fait par la mission d'une méconnaissance de leur assujettissement par de nombreuses personnes nommément désignées par ce texte.

93. **Agents immobiliers** : leur nombre n'est pas connu car il s'agit pour l'instant d'une profession qui n'est pas réglementée. Seuls les promoteurs immobiliers le sont, mais ils ne peuvent pas être considérés comme assujettis à la loi du 29 décembre 2006.

94. **Commissaires aux comptes** : en dépit des demandes répétées de la mission, aucune information n'a été communiquée par les autorités maliennes en ce qui concerne cette profession.

95. **Avocats** : il existe environ 300 avocats au Mali, regroupés au sein d'un barreau unique institué auprès de la Cour Suprême. Les avocats sont installés principalement dans les villes de Bamako, Segou, Mopti, Sikassou et Kayes. Il existe une liberté d'installation des avocats à l'intérieur de la zone UEMOA, mais elle n'est pas appliquée dans les faits. Les avocats peuvent intervenir en matière de gestion des affaires d'autrui, notamment par représentation des particuliers dans les opérations et actes de la vie civile et commerciale. Le Barreau du Mali ne s'est pas mobilisé pour la mise en œuvre des obligations de ses membres au titre de la loi anti-

32 African Development Bank, Remittances by migrants, A development challenge, the Comoros, Mali, Morocco and Senegal, Interim report, 2007

33 L'article 5 dispose que « les dispositions des titres II et III de la présente loi sont applicables à toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de sa profession, réalise, contrôle ou conseille des opérations entrainant des dépôts, des échanges, des placements, des conversions ou tous autres mouvements de capitaux ou de tous autres biens […] ».

blanchiment. Les pouvoirs publics n'ont pas non plus réalisé d'efforts de formation ou de pédagogie à l'égard de cette profession.

96. **Casinos** : les casinos sont au nombre de 5 dans le pays, employant environ 360 personnes. Ils sont tous gérés par la même société, la Société Malienne de Jeux et de Loisirs, qui n'exerce que cette activité. La législation leur impose un rattachement à un hôtel de standing. Ils sont soumis à une imposition particulière (15 % du produit brut des jeux) en plus des obligations fiscales usuelles, et sont à ce titre régulièrement contrôlés par un agent de l'administration fiscale.

97. **Notaires** : les notaires sont des officiers publics institués à vie pour assurer un service public de la preuve. A ce titre, ils interviennent dans les opérations immobilières, en matière civile et dans la rédaction d'actes de sociétés à but lucratif. Une Chambre des Notaires, regroupant les 35 notaires du pays, est chargée de la supervision et de la régulation de la profession, ainsi que de l'application d'un Code de Déontologie adopté au niveau régional (« Code de déontologie notariale en Afrique »). Les obligations qui incombent aux notaires en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ne sont pas mises en œuvre, au-delà de leurs règles internes, mais non écrites, de prise d'identité de leurs clients.

98. **Prestataires de services aux sociétés et fiducies :** les avocats, notaires 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. Mais il n'existerait pas au Mali de sociétés spécialisées pour intervenir en qualité d'agent pour la constitution de personnes morales notamment. Selon le ministère du Commerce, de telles sociétés contreviendraient à la réglementation du code de l'OHADA et pourraient être poursuivies pour exercice illégal d'une activité réglementée.

99. **Organisations non gouvernementales**. Les textes applicables aux organismes à but non lucratif au Mali sont l'Ordonnance de 1958 N. 41/PCG relative aux Associations (autres que les Sociétés de Commerce, les Sociétés de Secours Mutuels, les Associations culturelles et les Congrégations) et la Loi N. 04/038 du 5 aout 2004 relative aux associations (loi 04-038). Ces textes contiennent les conditions relatives à la constitution des associations. Il existe 3 types d'associations au Mali, les associations non-déclarées, les associations déclarées et les associations signataires d'un accord-cadre avec l'Etat. Seules ces deux dernières sont soumises à des exigences d'enregistrement. Les ONG relèvent du régime juridique des Associations.

## VUE D'ENSEMBLE DU DROIT COMMERCIAL ET DES MECANISMES APPLICABLES AUX PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTION JURIDIQUES

100. Le droit applicable aux personnes morales implantées au Mali 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 Afrique, directement applicables et obligatoires dans les seize Etats –parties, dont le Mali. 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.

101. Le même Acte ajoute que les fondateurs doivent déposer au registre du commerce et du crédit mobilier une déclaration dans laquelle ils déclarent avoir effectué toutes les opérations nécessaires à la constitution de la société. Cette déclaration est exigée à peine de rejet de la

demande d'immatriculation et de la société au registre. 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 Mali comme dans les autres Etats ayant adhéré à l'acte uniforme, toute personne, quelle que soit sa nationalité, désirant exercer une activité commerciale doit 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.

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

## VUE D'ENSEMBLE DE LA STRATEGIE PREVENTIVE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

### Stratégies et Priorités en matière de LBC/CFT

103. Le Mali est l'avant dernier pays de l'Union à s'être doté d'une loi anti-blanchiment (le 29 décembre 2006), juste avant le Togo[34]. 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[35] auprès de tous les secteurs assujettis. Lors de la visite, aucune de ces mesures n'avait encore été prises.

104. 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 dans l'attente d'une loi Uniforme régionale en la matière. Le seul texte de référence dans ce domaine est la directive régionale 04/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007. Pour autant, faute de modèle de loi adopté par le CM-UEMOA, le Mali comme les autres Etats de l'Union 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 est actuellement à l'étude sur le bureau de l'assemblée nationale. A l'évidence, il ressort des entretiens de la mission qu'une réflexion d'ensemble doit être engagée rapidement.

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

105. Le cadre institutionnel LBC du Mali est le suivant.

106. C'est le **Ministère des Finances** (MDF) qui est principalement en charge du dossier LBC au niveau national. La CENTIF est en effet placée sous la tutelle du MDF (art. 16 de la loi 06-066). C'est également la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique, au sein du

34 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)

35 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.

MDF, qui est chargée de fournir à la CENTIF les ressources nécessaires, sous forme de dotation. Le budget de fonctionnement est approuvé par le ministre chargé des Finances.

107. En vertu de la loi 06-066, c'est la **CENTIF** qui constitue le cœur du dispositif préventif de LBC au Mali. En vertu de l'art. 17, sa 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 (renouvelable une fois) par décret pris en conseil des ministres. Pour l'heure, cette cellule n'existe pas encore dans les faits. Elle ne dispose pas encore de budget propre ni de locaux. Quant à ses membres, ils n'étaient pas encore nommés au jour de la mission, mais seulement identifiés.

108. Le **Ministère de** la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile joue également un rôle actif en matière de LBC. Il assure la coordination des actions de la Police Nationale, de la Gendarmerie Nationale, de la Garde Nationale et de la Protection Civile. La Police Nationale et la Protection Civile sont placées sous tutelle ; tandis que la Gendarmerie Nationale et la garde Nationale lui sont rattachées, pour emploi. Seule la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale sont compétentes en matière de Police Judiciaire.

109. La Direction Générale de la police et celle de la Gendarmerie Nationale ont compétence en matière de police judiciaire. La police judiciaire est compétente en matière d'enquêtes sur le blanchiment et de ses infractions sous-jacentes. Les pôles économiques et financiers situés au niveau des tribunaux de première instance ont la responsabilité des enquêtes en matière de LBC et exécutent leur mandat à travers les agents et officiers de la police judiciaire. Le service de renseignements de la direction de la Police Nationale a pour mission de recueillir des informations quant à la criminalité et la sécurité de l'État.

110. La police judiciaire dispose à ce jour d'une brigade spécialisée chargée d'enquêter sur les infractions économiques et financières, y compris les affaires de BC. Les pouvoirs d'investigation des officiers de police judiciaire prévus par le CPP sont larges et comprennent la constatation du crime, la perquisition et la saisie des biens ainsi que les auditions. L'absence de mise en œuvre de la Loi 06-066 de 2006 et d'une loi incriminant le FT n'a pas abouti à des enquêtes ou des poursuites liées aux BC/FT. Le personnel de la police judiciaire n'a pas eu de formation adaptée et pertinente en matière financière pour traquer les opérations de blanchiment et de financement du terrorisme ainsi qu'en matière de champ d'application des infractions sous-jacentes, des typologies du BC et des techniques d'enquête et de poursuite de ces infractions.

111. **L'autorité judiciaire** comprend les magistrats du parquet et du siège. La responsabilité en matière d'enquête et de poursuite par rapport aux crimes et délits économiques et financiers au Mali relève de la juridiction des pôles économiques et financiers situés au niveau des tribunaux de première instance. L'autorité compétente en la matière exerce les pouvoirs d'enquêtes et de poursuites prévus dans le CPP et exécute, sous l'autorité du procureur, son mandat à travers la police judiciaire, qui a la responsabilité de rassembler les preuves et d'en chercher les auteurs avant l'ouverture d'une information. Les services de douanes ont l'obligation de saisir la police judiciaire dès qu'une infraction au Code des Douanes indique des contours financiers. De manière générale, les magistrats ne sont pas formellement spécialisés notamment pour la matière financière. Pour l'autorité judiciaire, le manque de moyens humains et matériels est particulièrement important et invalidant (absence de personnel de soutien, de locaux adéquats, de moyens informatiques même de base). Les services chargés des enquêtes judiciaires souffrent aussi d'une pénurie de moyens. Cette situation a un impact négatif sur les possibilités de mener des enquêtes complexes et longues ce qui par conséquent n'a pas permis, au fil du temps, aux services d'enquête et à l'autorité judiciaire d'acquérir le savoir-faire pour piloter ces dossiers.

112. 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 Mali comme dans les huit Etats de l'Union et qui 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.

113. 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 des finances. Toutefois aucun de ces contrôles, ab initio ou au cours de l'activité du casino, ne porte sur la prévention ou la répression du blanchiment.

114. Les agents immobiliers relèvent du Ministère du Logement et de l'Habitat mais ne sont actuellement pas organisés en fédération professionnelle, et le ministère n'exerce pas de tutelle à proprement parler.

115. Les notaires et avocats sont soumis à la tutelle respective de la Chambre des Notaires et de l'Ordre des Avocats. Bien que des réflexions aient commencé en leur sein, aucune de ces organisations d'autorégulation n'a joué de rôle vis-à-vis de leurs membres en matière de lutte contre le blanchiment au jour de la mission sur place.

### L'approche relative aux risques

116. La lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme est une idée neuve au Mali, malgré l'antériorité de la loi Uniforme de l'UEMOA 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 LBC (essentiellement loi LBC 06-066 du 29 décembre 2006 et décret 07-291 du 10 aout 2007) 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 réseaux de micro-finance, les avocats, les négociants en métaux précieux et le secteur des mines en général ignoraient l'existence de la loi LBC.

### Progrès effectués depuis la dernière évaluation

117. Non applicable. Le Mali 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.

## SYSTEME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES

#### Lois et Réglementations

### INCRIMINATION DU BLANCHIMENT (R.1, R 2 ET 32)

### Description et Analyse

118. Le blanchiment de capitaux est érigé en infraction pénale au Mali depuis 2001. En effet, c'est la Loi N. 01-078 du 18 Juillet 2001 portant sur le contrôle des drogues et précurseurs qui a

pour la première fois institué l'infraction de « blanchiment d'argent » provenant du trafic illicite de drogues. On retrouve également l'infraction de blanchiment d'argent à l'article 298 de la Loi du 20 Août 2001 portant révision du code Pénal Malien.

119. Un nouveau cadre juridique plus complet en matière de lutte contre le blanchiment d'argent est établi par la Loi N. 06-066 du 29 décembre 2006 portant Loi Uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (Loi LBC 06-066). Cette loi vient transposer dans l'ordre juridique Malien 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 et abroger toute disposition antérieure contraire.

**Recommandation 1**

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

120. Le blanchiment de capitaux est érigé en infraction pénale à l'article 2 de la Loi LBC 06-066. Ainsi, cet article définit le blanchiment de capitaux conformément aux conventions de Vienne et de Palerme puisque qu'il vise *« 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 réels de biens ou de droits y relatifs dont l'auteur sait qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit, tels que définis par les législations nationales des Etats membres 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.

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

121. L'article 1er de la loi LBC 06-066 définit les types de 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 fongibles ou non fongibles, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant la propriété de ces avoirs ou des droits y relatifs. Cette définition étant suffisamment large, 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. Toutefois, la Loi 06-066 n'apporte pas de précision sur la question de savoir si les biens provenant de la commission d'une infraction sous-jacente englobent les biens qui représentent indirectement le produit du crime ; faute d'une telle précision, la loi pénale étant d'interprétation stricte, on en déduit que l'infraction de blanchiment n'est applicable qu'aux seuls biens tirés directement d'une infraction sous-jacente.

123. Aux termes de la Loi LBC 06-066, 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, l'art. 3, al. 2 de la loi 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. La Loi LBC 06-066 retient un champ des infractions de blanchiment large puisque sont concernés « tous crimes et délits ». Une analyse du code pénal malien (CPM) est nécessaire afin de déterminer si les 20 catégories d'infractions graves désignées par le GAFI constituent des « crimes ou délits » en droit malien et sont, à ce titre, des infractions sous-jacentes au blanchiment.

125. Le CPM adopte une répartition tripartite des infractions en fonction de la gravité de la peine encourue. L'art. 1er du CPM dispose que « *les peines applicables en matière de justice au Mali se divisent en peines criminelles, peines appliquées aux délits et peines de simple police.* » L'art. 2 suit en précisant que « *l'infraction que le présent code punit d'une peine criminelle est un crime. L'infraction que le présent code punit d'une peine de simple police est une contravention. Toutes les autres infractions sont des délits sauf si la loi en dispose autrement* ».

126. Les peines criminelles sont la mort, la réclusion à perpétuité, la réclusion de cinq à vingt ans (art. 4 du CPM). Les peines applicables aux délits sont l'emprisonnement de onze jours à cinq ans, la peine de travail d'intérêt général, et l'amende (art. 7 du CPM). L'amende pour les peines de simple police étant de 300 à 18 000 FCFA inclusivement (art. 10 du CPM), on en déduit en application de l'art. 2 susvisé, que les infractions passibles d'une amende de plus de FCFA 18 000 (env. 42 US$) sont des délits.

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

128. 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 malien.

| Infractions Graves GAFI | Droit Pénal Malien : « Crimes et Délits » et Sanction Encourue en Durée d'Emprisonnement |
|---|---|
| Participation à un groupe organisé / racket | Association de malfaiteurs art. 175 CPM, 5 à 10 ans |
| Terrorisme et son financement | Absence d'incrimination du terrorisme et du financement du terrorisme |
| Traite des êtres humains | Art. 242 et suivants du CPM -de la traite, du gage, de la servitude- 5 |

| | |
|---|---|
| | à 20 ans |
| trafic illicite de migrants | -Art. 244 -du trafic d'enfant- 5 à 20 ans de réclusion<br>-Absence d'incrimination du trafic de migrants et d'adultes (notamment de femmes) |
| Exploitation sexuelle | Art. 229 du CPM : incitation à la débauche – du proxénétisme, 6 mois à 3 ans |
| Trafic de stupéfiants | Loi N. 01-078 du 18 juillet 2001 portant sur le contrôle des drogues et des précurseurs- 5 à 10 ans de réclusion (Art. 95 et suivants) |
| Trafic d'armes (sauf exportation) | Loi N. 04-050 du 12 novembre 2004 régissant les armes et munitions en République du Mali, art. 43, 1 à 5 ans. |
| Trafic illicite de biens volés | Art. 24 du CPM, 1 an de réclusion à peine de mort |
| Corruption | Art. 120 et suivants du CPM 5 à 10 ans |
| Fraude et escroquerie | -Art. 275 et suivants du CPM (de l'escroquerie et autres infractions de genre) 1 à 20 ans de réclusion<br>-Art. 282 et suivants du CPM (de l'abus de confiance et autres fraudes) de 6 mois à 3 ans d'emprisonnement |
| Contrefaçon de monnaie | Art. 86 et suivants du CPM minimum 2 ans |
| Contrefaçon et piratage de produits | Art 248 et suivants du CPM (des atteintes à la propriété intellectuelle, brevets d'invention, modèles d'utilité, marques de produits ou de services, dessins ou modèles industriels, œuvres littéraires ou artistiques) 3 mois à 5 ans |
| Crimes contre l'environnement | Art. 193 et suivants du CPM, réclusion à perpétuité |
| Meurtres | Art. 199 et suivants du CPM, réclusion à perpétuité |
| Enlèvement, séquestration, prise d'otages | Art. 237 et suivants du CPM, 5 à 20 ans de réclusion |

| | |
|---|---|
| Vol | Art. 252 et suivants, 1 an de réclusion à peine de mort |
| Contrebande | Art. 355 du code des douanes, 1 mois à 3 ans d'emprisonnement |
| Extorsion | Art. 272 et suivants (de l'extorsion, de la dépossession frauduleuse) 5 à 20 ans |
| Faux (sauf faux passeports) | Art. 98 et suivants du CPM (de la contrefaçon des timbres et marques, de l'usage frauduleux des timbres et marques, du faux en écriture) 5 à 20 ans de réclusion. |
| Piraterie fluviale[36] | Art. 308 et suivants du CPM (des infractions contre la sécurité de l'aviation civile, de la navigation fluviale et des chemins de fer), 5 ans de réclusion à peine de mort. |
| Délits boursiers | Art. 301 et suivants du CPM (du délit d'initié) de 6 mois à 18 mois de réclusion |

129. Une grande partie des infractions graves désignées par la GAFI sont des « crimes ou délits » au regard du droit malien. Manquent toutefois l'incrimination du terrorisme et de son financement et l'incrimination du trafic illicite de migrants (seul le trafic d'enfants est incriminé par le code pénal). Ces lacunes constituent des faiblesses notables du dispositif malien de LCB/CFT eu égard à l'importance de ces infractions dans l'environnement criminel malien (conf. Paragraphe 13 et 14 du présent rapport). En effet, la présence de groupes terroristes dans le Nord du pays a été attestée et le trafic illicite de migrants maliens notamment vers l'Europe est une source de préoccupation importante entre les autorités maliennes et les Etats européens[37].

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)

130. l'article 2 de la Loi LBC 06-066 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 Etat membre ou sur celui d'un Etat 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 Etat.

[36] Le Mali étant un pays enclavé, sans accès à la mer, la piraterie maritime n'est pas prévue au CPM.

[37] La question des migrations fait l'objet de consultations régulières entre le Mali et plusieurs Etats européens, notamment la France, et l'Union Européenne. Selon les autorités européennes, en 2006, environ 26000 migrants illégaux sont arrivés sur les côtes espagnoles, parmi lesquels 2.800 pourraient être d'origine malienne, http://www.maliensdelexterieur.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=432

131. La Loi 06-066 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 Mali. Sur ce point, les autorités maliennes rencontrées ont mentionné que dans le cas d'actes commis à l'étranger, les autorités de poursuites pénales au Mali avaient compétence dés lors que l'acte d'origine constitue une infraction au regard du droit malien. Ainsi, selon ces autorités il n'est pas nécessaire que les faits à l'origine du blanchiment constituent une infraction dans le pays ou ils ont été commis, seul compte le caractère infractionnel de ces faits en droit malien.

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

132. Aucune disposition de la Loi LBC 06-066 n'exclut expressément le fait qu'une personne puisse être condamnée à la fois pour l'infraction principale et le blanchiment du produit de celle-ci, cependant au Mali s'agissant du recel, la Jurisprudence l'exclut.

133. Cela étant, selon les autorités maliennes rencontrées par la mission, le blanchiment est une infraction différente et plus complexe que le recel et exige notamment des actes positifs de dissimulation pour occulter l'origine frauduleuse, ce qui constitue des agissements distincts de l'infraction principale et différents du simple bénéfice du produit de l'infraction. Dès lors, il semble juridiquement possible en droit pour ces autorités qu'on puisse être auteur de l'infraction principale puis dans un deuxième temps celui du blanchiment du produit de celle-ci. Cette question d'ordre jurisprudentielle devra être tranchée par les tribunaux maliens. Toutefois, en ce qui concerne l'application des peines, le droit pénal malien retenant le principe de non-cumul des peines, seules la peine la plus lourde sera appliquée.

Infractions connexes (c. 1.7)

134. Au sens de l'article 3 de la loi BCC 06-066, 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 06-066 ne comporte aucune disposition mentionnant expressément que l'élément intentionnel de l'infraction de blanchiment de capitaux peut être déduit de «circonstances factuelles objectives ». En droit malien, selon les autorités rencontrées par la mission, la preuve de l'élément intentionnel d'une infraction est rapportée à partir d'éléments

matériels objectifs. L'élément intentionnel est présumé constitué dés lors que les éléments matériels sont réunis. 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 de la Loi LBC 06-066 affirme le principe de la responsabilité pénale des personnes morales 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 06-066 en son article 35 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 37 à 41de la loi LBC 06-066: ainsi 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 :

1. l'infraction de blanchiment est commise en bande organisée

2. l'infraction de blanchiment est commise de façon habituelle ou en utilisant les facilités que procure l'exercice d'une activité professionnelle

3. 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. 39 de la loi LBC 06-066 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 06-066, 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 42 : 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 41 et 45 de la loi. 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) ou (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.).

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. De plus, il faut souligner que des causes d'exemption et d'atténuation des sanctions pénales sont prévues aux articles 43 et 44. 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.

Statistiques (application de la R. 32)

149. Aucune affaire de blanchiment n'ayant été traitée au Mali, aucun dispositif de collecte des informations pertinentes n'est pour l'heure en place.

Analyse de l'effectivité

150. Depuis son adoption en 2006, aucune affaire pour blanchiment n'a été traitée par les autorités maliennes sur la base de la loi LBC 06-066. Les autorités n'ont pas pris les mesures nécessaires pour appliquer et diffuser la loi auprès des instances chargées de son application.

Recommandations et commentaires

151. Le Mali est invité à incriminer au plus vite le terrorisme et son financement, ainsi que le trafic illicite de migrants.

152. La loi LBC 06-066 devrait être révisée afin de préciser que l'infraction de blanchiment s'applique aux biens représentant indirectement le produit du crime.

153. De gros efforts de divulgation de la loi LBC 06-066 devraient être entrepris par les autorités maliennes, non seulement auprès des assujettis, mais aussi auprès des autorités chargées d'appliquer la loi.

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

Conformité avec les Recommandations 1 et 2

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.1 | PC | Les biens provenant indirectement de la commission d'une infraction sous-jacente ne sont pas couverts par la loi LBC 06-066.<br><br>Le terrorisme et son financement, ainsi que le trafic illicite de migrants ne sont pas incriminés par le droit malien et ne constituent pas des infractions sous-jacentes au blanchiment.<br><br>Absence de mise en œuvre de la loi LBC 06-066 |
| R.2 | LC | Absence de mise en œuvre de la loi LBC 06-066 |

## INCRIMINATION DU FINANCEMENT DU TERRORISME (RS.II ET R 32)

### Description et Analyse

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

156. A l'échelle de l'UEMOA, le Conseil des Ministres a adopté la Directive N. 04/2007/CM/UEMOA (Directive CFT) relative à la lutte contre le financement du terrorisme dans les Etats membres de l'UEMOA afin de définir le cadre juridique de la lutte contre le financement du terrorisme (FT) dans les Etats membres, en mettant en œuvre la Convention des Nations Unies de 1999 pour la répression du FT et de ses neufs annexes, ainsi que les principales recommandations internationales en la matière.

157. Les modalités de transposition de la Directive CFT sont définies en son article 27, aux termes duquel « les Etats 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 Etats membres de l'UEMOA fait intervenir : (i) le Conseil des Ministres de l'UEMOA qui arrête les textes uniformes relatifs à la lutte contre le financement du terrorisme (ces textes devant servir de « modèle » aux Etats membres pour la transposition de la directive CFT) puis (ii) les autorités compétentes des Etats membres de l'UEMOA, notamment les autorités maliennes, qui adoptent une loi nationale reprenant les dispositions de ces textes uniformes, transposant de cette manière la directive CFT dans leur ordre juridique interne.

158. A ce jour le délai de 6 mois prévu à l'art. 27 susvisé pour la transposition de la Directive CFT a expiré et l'on constate que les textes uniformes n'ont toujours pas été arrêtés par les instances de l'UEMOA et qu'aucune loi nationale de transposition de la Directive CFT n'a été adoptée par aucun des Etats membres, le Mali inclus. Les autorités maliennes rencontrées ont

expliqué à la mission d'évaluation qu'elles étaient dans l'attente que les textes uniformes soient arrêtés à l'échelle communautaire pour procéder à la transposition de la Directive CFT.

159. Par ailleurs, il convient de noter 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. Le texte a été adopté par le Gouvernement et transmis au Parlement.

160. Le Mali ne disposant pas encore d'arsenal juridique relatif à la lutte contre le financement du terrorisme, l'analyse ci-dessous entend examiner au regard des standards internationaux les dispositions de la Directive CFT dans la mesure où celle-ci fixe les grands axes du futur dispositif malien en la matière.

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

161. L'article 6 de la directive CFT prévoit l'incrimination du financement du terrorisme en exigeant des Etats 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 ».

162. Les éléments matériels constitutifs de l'infraction de financement de terrorisme tels que définis à l'article 4 de la directive CFT sont le «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 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.

163. Ainsi, L'article 4 de la Directive CFT 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.

164. Par ailleurs, en ce qui concerne la définition d'un « acte terroriste » l'article 4, al. 1er de la directive CFT effectue dans un premier temps un renvoi aux actes incriminés par les 9 Conventions en annexe de la Convention des Nations Unies sur le financement du terrorisme ; et reprend dans un deuxième temps en son al. 2 la définition « d'acte terroriste » prévue par la Convention des Nations Unies. Cette approche requiert que le Mali ait signé et ratifié les 9 Conventions visées et que les différentes infractions prévues par ces conventions soient incriminées dans leur droit pénal malien, ce qui n'est toujours pas le cas au Mali. En effet, le Mali a effectivement signé et ratifié ces 9 conventions, toutefois le projet de loi sur le terrorisme

mentionné plus haut, qui entend transposer les dispositions de ces conventions, notamment en incriminant les « actes terroristes » prévus, n'a pas encore été adopté par le Parlement malien.

165. La Directive CFT ne prévoit pas de définition des termes « organisation terroriste » ni de « terroriste ».

166. ***(SR. 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.

167. ***(SR. II-c)*** La Directive CFT n'impose 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 dispose « 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].

168. La Directive CFT ne distingue 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).

169. **(SR. II-d)** La Directive CFT ne contient aucune disposition exigeant des Etats qu'ils érigent en infraction pénale ***la tentative*** de commission de l'infraction de financement de terrorisme. Les autorités communautaires ont confié à la mission que la tentative devrait être expressément visée par la loi Uniforme LFT.

170. En tout état de cause, s'agissant de la tentative, il convient de souligner que le code malien incrimine la tentative de commission d'un crime. En effet, l'art. 3 du CPM dispose que *« toute tentative de crime, manifestée par un commencement d'exécution et suspendue ou n'ayant manqué son effet que par des circonstances indépendantes de la volonté de son auteur, est considérée comme crime lui-même. »*. Ainsi, en application du droit commun, la tentative de commission de l'infraction de financement du terrorisme devrait constituer une infraction pénale, si la peine encourue pour des faits de financement du terrorisme est criminelle.

171. **(SR. II-e)** Conformément à l'article 2(5) de la Convention des nations Unies sur le financement du terrorisme, la Directive LFT dispose 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. Par ailleurs, rappelons qu'en application du droit commun, le code pénal malien pose le principe selon lequel le complice, actif ou passif, encourt les mêmes peines que l'auteur principal. La notion de complicité couvrant l'aide ou l'assistance apportée à la préparation ou la commission d'une infraction, la provocation ou l'instigation, le futur dispositif malien LFT devrait être en conformité avec l'article 2 (5) (a) et (b) de la Convention sur le financement du terrorisme.

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

172. Le financement du terrorisme n'étant pas incriminé au Mali, il ne constitue pas à l'heure actuelle une infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux.

173. Notons toutefois que la directive CFT en son article 6 paragraphe 2 prévoit expressément que les infractions de financement du terrorisme constituent des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux.

Compétence territoriale (c. II.3)

174. La directive CFT en son Art. 4 al. 3 dispose 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 Etat].

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

175. La directive CFT ne contient aucune disposition prévoyant que l'élément intentionnel de l'infraction de financement de terrorisme peut être déduit de circonstances factuelles objectives. Cette exigence de la RS.II devrait être couverte par la Loi malienne de transposition de la directive. Toutefois notons sur ce point qu'en application du droit commun malien la preuve de l'élément intentionnel d'une infraction est rapportée à partir d'éléments matériels objectifs. L'élément intentionnel est présumé constitué dés lors que les éléments matériels sont réunis. Cette approche est en ligne avec l'exigence posée par la Rec. 2.

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

176. La Directive CFT 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.

177. La directive CFT ne contient aucune disposition visant 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. Cette possibilité devrait être prévue par la loi malienne de transposition de la directive, soit par mention expresse, soit par renvoi aux articles 35 et 42 de la loi LBC 06-066.

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

178. C'est l'article 22 de la Directive CFT qui requiert des Etats membres de l'UEMOA de prendre les dispositions législatives relatives aux sanctions pénales applicables à toute personne physique ou morale ayant commis ou tenté de commettre une infraction de financement du terrorisme. La directive CFT n'ayant pas encore été transposée dans l'ordre juridique malien, les sanctions pénales applicables à l'infraction de financement de terrorisme ne sont pas prévues.

Statistiques

179. 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.

Analyse de l'effectivité

180. Le Mali ne dispose pas d'un dispositif de lutte contre le financement du terrorisme, celui-ci n'étant pas une infraction pénale.

Recommandations et Commentaires

181. Les autorités maliennes devraient au plus vite transposer en droit interne les 9 Conventions en annexe de la Convention sur la répression du financement du terrorisme, notamment, ériger en infractions pénales les actes de terrorisme prévus par ces conventions et prévoir les peines correspondantes.

182. La Directive CFT ne couvre pas toutes les exigences de la Recommandation Spéciale II, par conséquent. les autorités maliennes 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 les définitions des termes « organisation terroriste » et « terroriste » ;
- prévoir l'incrimination de la tentative de financement du terrorisme afin d'être en cohérence avec la Loi LBC 06-066 et 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.

Conformité avec la Recommandation spéciale II et R 32

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| RS.II | NC | Le financement du terrorisme n'est pas incriminé par le droit pénal malien |

## CONFISCATION, GEL ET SAISIE DES PRODUITS DU CRIME (R.3 ET 32)

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)

183. La confiscation obligatoire des biens qui constituent les produits générés par la commission d'une infraction de blanchiment de capitaux est prévue à l'article 45 de la Loi LBC 06-066 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* ».

184. Par ailleurs, les art. 41 et 42 de la Loi LBC 06-066 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 »*.

185. Ainsi, la Loi LBC 06-066 inclut comme biens soumis à confiscation les biens produits de l'infraction de blanchiment de capitaux et les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction.

186. Sont également soumis à confiscation les biens découlant directement ou indirectement du produit de l'infraction, y compris les revenus et autres avantages tirés. En effet, la loi soumet à confiscation les biens mobiliers ou immobiliers dans lesquels les produits de l'infraction sont mêlés ou transformés, ceci à concurrence de leur valeur si ces biens ont été légitimement acquis.

187. Les biens soumis à confiscation auxquels il est fait référence aux paragraphes antérieurs ne visent que les biens liés à une infraction de blanchiment des capitaux et excluent le financement du terrorisme qui n'est pour l'heure pas incriminé au Mali.

188. Ne sont pas inclus comme biens soumis à confiscation par la loi LBC 06-066 les produits générés par la commission d'une infraction sous-jacente au blanchiment ; la confiscation des produits générés par la commission d'un crime ou délit étant appréhendée par le CPM. En effet, cette question est réglé par le titre III « Des Peines Communes en matière de Crime et Délits » du Code Pénal malien en son art. 9 qui dispose que :

« *Les peines communes aux matières criminelles et correctionnelles sont: […] la confiscation spéciale, soit du corps du crime ou du délit quand la propriété appartient au condamné, soit des choses produites par le crime ou le délit, soit celles qui ont servi ou qui ont été, destinées à le commettre. »*

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

189. La loi LBC 06-066 prévoit des mesures provisoires afin de faire obstacle à toute transaction, transfert ou cession des biens soumis à confiscation. Ainsi, l'article 36 de cette loi 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)

190. Ni la Loi 06-066, ni le CPPM 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 bien soumis à confiscation. Toutefois, selon les autorités maliennes rencontrées par la mission ces mesures peuvent être ordonnées au Mali dans le cadre des pouvoirs généraux des procureurs et des juges d'instruction pour la bonne efficacité de l'enquête. Les décisions de jurisprudence venant conforter cette approche n'ont pas été communiquées à la mission d'évaluation.

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)

191. *Pouvoirs de saisie des officiers de police judiciaire* : Les articles 63 à 85 du Code de Procédure Pénale malien (CPPM) organisent les enquêtes pénales (enquêtes de flagrance et préliminaires) et prévoient la possibilité de saisie pour le procureur de la République, pour les officiers de police judiciaire agissant sous le contrôle du magistrat du parquet, et pour le juge d'instruction chargé d'une procédure après saisine par le procureur de la République. Il s'agit de mesures conservatoires pour la bonne efficacité de l'enquête, afin de conserver les *« indices susceptibles de disparaître et de tout ce qui peut servir à la manifestation de la vérité.* [l'officier de police judicaire] *saisit les armes et instruments qui ont servi à commettre le crime ou qui étaient destinées à le commettre ainsi que tout ce qui parait avoir été le produit de ce crime »* (art. 64 du CPPM). Outre les pouvoirs de saisies, le CPPM habilite les officiers de police judiciaire à procéder aux perquisitions, visites domiciliaires, auditions, et gardes a vue.

192. Par ailleurs, la loi 06-066 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.

193. En ce qui concerne la possibilité pour les autorités de poursuites pénales de prendre des mesures visant à empêcher ou annuler des actions contractuelles ou autres dans lesquelles les personnes impliquées savaient ou auraient dû savoir que ces actions portraient préjudice à la capacité des autorités des biens soumis à confiscation, ces mesures ne sont pas prévues explicitement par la loi LBC 06-066, ni par le CPPM. Toutefois selon les autorités rencontrées par la mission d'évaluation ces mesures sont possibles dans la pratique dans le cadre des pouvoirs généraux des procureurs et des juges d'instruction pour la bonne efficacité de l'enquête.

194. *En qui concerne les pouvoirs de saisies des douanes*, c'est le Chapitre II du Code des Douanes « Constatation des infractions douanière » qui organisent les modalités de ces pouvoirs. L'art. 262 al.2 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 »

195. *Concernant les pouvoirs de la CENTIF*, aux termes de l'art. 28 de la loi 06-066 la CENTIF celle-ci, une fois opérationnelle, aura 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.

196. Pour plus de détails sur les pouvoirs des autorités de poursuites et de la CENTIF se reporter aux Sections 2.5 et 2.6 de ce rapport.

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

197. La loi LBC 06-066 ne contient pas de disposition spécifique protégeant les droits des tiers de bonne foi. Toutefois en vertu de l'article 45 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'art. 103 du CPPM 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 conditions de renversement de la charge de la preuve de leur origine licite sur l'auteur présumé de l'infraction ? (c. 3.7)

198. La loi 06-066 ne prévoit pas expressément la confiscation des biens appartenant à une organisation criminelle en tant que telle. Toutefois, notons que le code pénal malien, en son art. 175 incrimine l'association de malfaiteurs définie comme : « Toute association formée, quelle que soit la durée et le nombre de ses membres, toute entente, dans le but de préparer ou commettre un attentat contre les personnes ou les propriétés, constitue un crime contre la paix publique.

199. Quiconque, avec connaissance, se sera affilié à une association formée ou aura participé à une entente établie dans le but spécifié à l'alinéa ci-dessus, sera puni de cinq à vingt ans de réclusion et de cinq à vingt ans d'interdiction de séjour.»

200. Selon les autorités maliennes rencontrées par la mission, cet article permet, en cas de condamnation d'un individu pour affiliation à une association de malfaiteurs, et lorsqu'une association est reconnue en tant que telle, la confiscation des biens appartenant à cette association.

201. En dehors du mécanisme de confiscation déclenché par une condamnation pénale, il n'existe pas en droit malien de procédure de confiscation civile.

Statistiques (application de la R. 32)

202. Aucune affaire pour blanchiment de capitaux n'a pour l'heure été traitée par les autorités maliennes.

203. Il en est de même pour les cas de financement du terrorisme ; le financement du terrorisme n'étant toujours pas incriminé en droit malien.

204. En ce qui concerne les biens gelés, saisis ou confisqués en relation avec des infractions sous-jacentes, seul un état des saisies de drogues opérées au cours de l'année 2007 a été remis à la mission d'évaluation. Au total ont été saisis : 7565 kilogramme d'herbe de cannabis et 1342 kilogramme de cocaïne.

Analyse de l'effectivité

205. Les dispositions relatives à la saisie et à la confiscation mises en place par la Loi 06-066 n'ont pas encore été mises en œuvre ce qui ne permet pas à la mission d'en apprécier leur effectivité pratique.

Recommandations et Commentaires

206. Les textes mettant en place le dispositif malien en matière de gel, saisie et confiscation pour des infractions liées au blanchiment de capitaux sont globalement conformes aux standards internationaux.

207. Les autorités maliennes sont invitées à mettre en œuvre au plus vite la loi 06-066.

208. Les autorités maliennes devraient transposer au plus vite la Directive sur le financement du terrorisme.

209. Les autorités maliennes 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.

Conformité avec la Recommandation 3 et 32

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.3 | NC | Absence de mise en œuvre des mécanismes de gel, saisies et confiscation pour les infractions de blanchiment, ce qui ne permet pas à la mission d'en évaluer l'effectivité pratique.<br><br>Absence d'incrimination du financement du terrorisme |

## GEL DES AVOIRS UTILISES POUR LE FINANCEMENT DU TERRORISME (RS.III)

### Description et Analyse

210. 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 Etats membres de l'UEMOA et au Mali plus particulièrement.

211. Décisions du Conseil des ministres de l'UEMOA arrêtant la liste des personnes, entités et organismes dont les fonds doivent être gelés :

- 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 Etats 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)

212. 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. En effet, cet art. 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 ».

213. 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.

214. 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.

215. 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 Etats 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.

216. 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 ».
- 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 ).

217. 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 à 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 de ou les intérêts sur lesdits biens.

- 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.
- 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 bien trop lourd et ne permet pas une diffusion des listes « sans délai » au sein des Etats membres, notamment au Mali, tel qu'imposé par la Résolution 1267. En effet, rappelons qu'aux fins de la Résolution 1267 « sans délai » signifie dans l'idéal dans un délai de quelques heures à compter de l'inscription sur les listes du Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaida 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 Etats membres, et notamment le Mali, devraient être dotés de procédures nationales claires de diffusion des listes afin qu'ils puissent agir sans délai.

218. Parallèlement au dispositif mis en place par le Règlement 14/2002, il existe au Mali un mécanisme informel de transmission des listes ONU qui passe par le canal des ambassades. L'ambassade du Mali aux NU adresse les listes au Ministère des Affaires Etrangères (MAE), le MAE se chargeant de diffuser ces listes auprès des autres Ministères concernés, notamment le Ministère des Finances.

219. La coexistence de deux systèmes de diffusion des Listes ONU n'est pas satisfaisante car elle est source de retard et génère parfois une certaine confusion sur la conduite à tenir. Au surplus, le traitement mécanique des listes au sein des réseaux bancaires est trop lourd pour assurer une comparaison efficace des listes avec la base clientèle.

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)

220. 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.

221. A l'échelle nationale, le Mali 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. Notons par ailleurs que le financement du terrorisme ne constitue pas une infraction pénale au Mali.

222. Le Mali 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.

223. L'absence de dispositif légal permettant au Mali 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)

224. En dehors du Règlement 14/2002 qui vise exclusivement les institutions financières, aucune instruction n'est donnée 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)

225. L'absence de 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, s'explique par l'absence de dispositif légal mettant en œuvre la Résolution 1373.

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

226. 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.

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

227. 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)

228. 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)

229. Il n'existe pas au Mali 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.

230. Toutefois, une fois transposée, la directive CFT devrait permettre au Mali de pallier cette lacune. En effet, l'Art. 20 de la directive CFT dispose que « *les Etats membres adoptent*

*conformément aux règles de leur droit interne, des mesures conservatoires, en ordonnant aux frais de l'Etat 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)

231. 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)

232. 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.

233. 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.

234. Aucun dispositif de suivi de la bonne application des mesures de gel prises au titre de la Résolution 1373 n'est en place, cette résolution n'étant pas mise en œuvre au Mali.

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)

235. 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)

236. 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

237. Parmi les institutions financières et les personnes et entreprises non financières désignées rencontrées par la mission, 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. Certaines banques ont indiqué recevoir de telles informations du Ministère des finances malien, d'autres de la BCEAO (aucune ne recevant de telles informations des deux institutions à la fois).

238. Le règlement nº 14-2002 de l'UEMOA relatif au gel des fonds était largement ignoré des personnes rencontrées par la mission et aucune banque n'a indiqué avoir élaboré une procédure spécifique pour répondre à ses dispositions. Dans la plupart des cas, les contrôles effectués suite à la réception des listes précitées portent sur les nouvelles ouvertures de comptes, à l'exclusion des comptes déjà ouverts auprès de l'institution. Une banque a, en outre, indiqué avoir identifié

plusieurs personnes portant un même nom qui étaient mentionnées sur une liste reçue des autorités. La banque considérant avoir une bonne connaissance de ces clients n'a ni gelé les fonds, ni alerté les autorités.

Recommandations et Commentaires

239. 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 » ;

-Etendre 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 ;

-Etendre 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 Sanction à l'échelle nationale, qui serait complémentaire au dispositif régional : l'actuel mécanisme informel via les ambassades devrait être formalisé;

-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.

240. Le Mali devrait mettre en œuvre au plus vite la R. 1373 afin de:

-Etre 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 ;

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

241. Le Mali 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.

Conformité avec la Recommandation spéciale III et R 32

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| SR.III | NC | -Le dispositif régional de gel des fonds au titre de la R. 1267 est trop incomplet et restrictif (champ d'application restrictif, définition limitative de « fonds » etc…) et n'est pas mis en œuvre de manière adéquate ;<br><br>-Absence de dispositif national complémentaire pour la mise en œuvre de la Résolution 1267 ;<br><br>-Absence de cadre légal mettant en œuvre la Résolution 1373 ;<br><br>-Absence de dispositif de gel, saisie et confiscation de fonds ou autres biens liés au terrorisme, le terrorisme et son financement n'étant pas incriminé au Mali ; |

## LA CELLULE DE RENSEIGNEMENT FINANCIER ET SES FONCTIONS (R26)

### Description et analyse

### Cadre juridique

242. La directive 07/2002 de l'UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les Etats membres de l'UEMOA a fait l'objet, par ces mêmes instances de l'UEMOA, d'un projet de loi uniforme, adopté par le Conseil des Ministres de l'UEMOA, à l'intention des Etats membres, et aux fins de transposition des dispositions de la directive dans les droits nationaux.

243. Le Mali a ainsi adopté en droit interne la loi n°06-066 du 29 décembre 2006, portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux. Elle reprend notamment les dispositions communautaires relatives à la création d'une Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF), dédiée à la détection du blanchiment de capitaux.

244. La loi malienne a elle-même fait l'objet d'un décret d'application, décret n°07-291/P-RM du 10 août 2007, fixant l'organisation et les modalités de financement de la CENTIF[38].

245. A la date de la mission sur place, la CENTIF n'est pas entrée dans une phase opérationnelle. Ses membres, qui doivent être nommés par décret en Conseil des Ministres (article 6 du décret 07-291), ne l'ont pas encore été. Les locaux ont été identifiés mais pas équipés, des appels d'offres seraient en cours, dont les évaluateurs n'ont pas pris connaissance.

246. Un Comité de création de la CENTIF, à la composition variable selon l'ordre du jour, se réunirait sous l'égide du ministère de l'économie et des finances, pour préparer la mise en fonctionnement de la CENTIF. Aucun ordre du jour ou compte rendu de travaux menés n'a été communiqué aux évaluateurs.

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

247. Aux termes de la loi, la CENTIF est un service administratif, à compétence nationale, doté de l'autonomie financière et dont la mission est de recueillir et de traiter le renseignement financier sur les circuits de blanchiment de capitaux.

248. A ce titre, elle recueille et traite les déclarations d'opérations suspectes en provenance des personnes assujetties à la loi, portant sur :

- - 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 des biens, lorsque celles-ci pourraient s'inscrire dans un processus de blanchiment de capitaux
- - les sommes d'argent et tous autres biens lorsque ceux-ci, suspectés d'être destinés au financement du terrorisme, paraissent provenir de la réalisation d'opérations se rapportant au blanchiment de capitaux (article 26 de la loi du 29 décembre 2006).

249. L'incrimination de financement de terrorisme n'existant pas en droit malien au moment de la mission d'évaluation, la CENTIF ne dispose pas de pouvoirs en la matière, et notamment pas celui de transmettre des informations aux autorités judiciaires sur ce sujet.

250. En ce qui concerne la qualité de centre national, les évaluateurs notent l'existence, dans la loi n°01-078 du 18 juillet 2001 portant sur le contrôle des drogues et des précurseurs, d'un dispositif destiné à faciliter le dépistage du blanchiment du produit du trafic de stupéfiants (articles 121 à 124 de la loi). Il est notamment prévu un mécanisme de déclaration de soupçons pour des professions énumérées, lesquelles doivent déclarer leurs soupçons à « l'autorité judiciaire compétente ». Ces dispositions législatives, antérieures à la loi de 2006 sur le blanchiment de capitaux, n'ont pas été évoquées par les professionnels concernés et semblent n'avoir jamais été mises en œuvre. Toutefois, la loi de 2001 est toujours en vigueur et celle de 2006 n'a abrogé aucune de ces dispositions. Il y a donc coexistence de fait entre deux systèmes préventifs relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux, ce qui affaiblit la qualité de centre national de la CENTIF (cf. également commentaires relatifs à la recommandation 13).

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

[38] Lors de l'Assemblée plénière du Giaba qui s'est tenue à Dakar en novembre 2008, les autorités maliennes ont indiqué aux évaluateurs que les membres de la CENTIF avaient été nommés par décret en mai 2008 et que la CENTIF avait débuté ses travaux depuis lors.

251. Ni la CENTIF ni aucune autorité de l'Etat n'a, au jour de la mission sur place, fourni aux institutions financières et autres personnes assujetties des conseils sur la façon d'établir les déclarations de soupçons. A ce sujet, l'article 26 de la loi prévoit expressément qu'un modèle de déclaration soit fixé par arrêté du Ministre chargé des Finances.

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

252. La cellule de renseignements financiers reçoit toutes informations utiles nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment celles communiquées par les autorités de contrôle ou les officiers de police judiciaire. Elle peut également recourir à un réseau de correspondants au sein des services de police, de gendarmerie, de douanes, des services judiciaires ou de tout autre service dont le concours est jugé nécessaire dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

253. L'absence de fonctionnement effectif de la CENTIF n'a pas permis aux évaluateurs d'apprécier la réalité de l'accès de cette structure aux informations pertinentes en temps voulu. Le réseau de correspondants n'a pas été mis en place à la date de la mission.

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

254. La CENTIF dispose d'un droit de communication étendu, à l'égard des assujettis mais aussi de toute personne physique ou morale, aux fins d'enrichir les déclarations de soupçons. Elle peut, le cas échéant, demander des renseignements complémentaires auprès du déclarant.

Diffusion des renseignements financiers (c. 26.5)

255. Aux termes de l'article 29 de la loi, la CENTIF transmet un rapport sur des faits susceptibles de constituer l'infraction de blanchiment de capitaux au Procureur de la République, qui saisit immédiatement le juge d'instruction. Ce rapport est accompagné de toutes les pièces utiles, à l'exception de la déclaration de soupçon et de l'identité du déclarant.

256. Par ailleurs, la CENTIF est chargée de créer et faire fonctionner une banque de données contenant toutes les informations utiles relatives aux déclarations de soupçons. Aucune autre autorité n'a de droit d'accès à cette banque de données.

Indépendance et autonomie opérationnelles (c. 26.6)

257. Compte tenu de son absence de fonctionnement, la mission n'a pu évaluer l'indépendance et l'autonomie opérationnelle de la CENTIF. Un règlement intérieur, prévu par le décret du 10 août 2007, sera élaboré par les membres de la CENTIF, une fois nommés et installés.

258. Les modalités de fonctionnement de la CENTIF devant être définies par les futurs membres, au nombre de 6 (un président, haut fonctionnaire au ministère des finances, détaché de son administration d'origine, un magistrat spécialisé dans les questions financières, un haut fonctionnaire de la police judiciaire, un représentant de la BCEAO assurant le secrétariat, deux chargés d'enquêtes, respectivement inspecteur des douanes et officier de police judiciaire, OPJ), il n'a pas été engagé de réflexion, à ce stade, sur un éventuel recrutement ultérieur d'analystes afin de traiter les déclarations de soupçons.

259. Quant aux personnes désignées par les textes, leurs fonctions au sein de la CENTIF n'a également donné lieu à aucune doctrine d'emploi. Ainsi, on peut s'interroger sur la qualité d'OPJ requise pour le fonctionnaire de police chargé d'enquêtes. Cette qualité d'OPJ permet d'être requis par l'autorité judiciaire selon les formes du code de procédure pénale. Or, la CENTIF est

une structure administrative qui n'a pas vocation à travailler sous l'égide de l'autorité judiciaire. En tout état de cause, l'utilisation éventuelle de sa qualité d'OPJ sera fonction de son statut au sein de la CENTIF (mise à disposition ou détachement).

260. Un projet de règlement intérieur type élaboré par la BCEAO en juin 2006 à l'intention des Etats membres de la zone UEMOA propose que les agents de l'administration nationale membres de la CENTIF soient en position de détachement, l'agent de la BCEAO étant lui mis à disposition (article 17 du projet de règlement intérieur[39].

261. En termes d'indépendance, la CENTIF est dotée d'un pouvoir de décision autonome sur les matières relevant de sa compétence (article 17 de la loi et article 2 du décret).

262. La question des ressources dévolues à la CENTIF, qui n'est pas réglée à l'heure actuelle (voir critère 30.1), aura un impact sur l'autonomie et l'indépendance de la structure, selon les montants et la nature (étatique, communautaire, partenariale) des fonds qui constitueront le budget de la structure.

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

263. Il n'est pas prévu de sanctions spécifiques dans la loi anti-blanchiment sur la violation du secret auquel sont soumis les membres désignés de la CENTIF. Les sanctions applicables sont donc, sous réserve de l'interprétation des autorités judiciaires, celles prévues par le Code pénal à l'article 195[40].

Publication de rapports périodiques (c. 26.8)

264. La CENTIF doit effectuer ou faire réaliser des études périodiques sur l'évolution des techniques utilisées aux fins du blanchiment de capitaux au niveau du territoire national. Elle doit également émettre des avis sur la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et proposer toutes réformes nécessaires au renforcement de l'efficacité de ladite lutte. Elle doit, par ailleurs, transmettre des rapports trimestriels et annuels détaillés sur ses activités au siège de la BCEAO.

265. Enfin, la CENTIF doit élaborer des rapports trimestriels et un rapport annuel, soumis au ministre des Finances, qui analysent l'évolution des activités de lutte contre le blanchiment de capitaux au plan national et international, et procéder à l'évaluation des déclarations recueillies.

**Adhésion au Groupe Egmont (c. 26.9)**

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

---

39 Il apparaît que le Niger, par exemple, a fait un autre choix, tous les agents de l'administration nationale membres de la CENTIF, ainsi que l'agent de la BCEAO, étant mis à disposition de la CENTIF par leurs corps d'origine.

40 Tous ceux qui, étant dépositaires, par état ou profession, des secrets qu'on leur confie, auront, hors le cas où la loi les oblige à se porter dénonciateurs, révélé des secrets, seront punis d'un emprisonnement de six mois à deux ans et, facultativement, d'une amende de 20.000 à 150.000 francs. Ces peines seront applicables, notamment, aux membres de toutes juridictions coupables d'avoir violé le secret des délibérations.

266. L'absence de législation sur le financement du terrorisme, à ce stade, ne permet pas à la CENTIF de demander son adhésion au groupe Egmont. La loi prévoit d'ores et déjà la possibilité, sous réserve de réciprocité, d'échanger des informations avec les services homologues de renseignements financiers des Etats tiers, après accord conclu avec l'autorisation préalable du ministre des Finances.

267. En outre, la CENTIF est tenue de communiquer, à la demande dûment motivée d'une autre CENTIF d'un Etat 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 soupçons au niveau national, et ce sans conclusion d'un accord préalable.

Adéquation des ressources de la CRF (c. 30.1)

268. Les ressources de la CENTIF proviendront d'une dotation de l'Etat (qui serait prévue dans le budget de l'Etat à hauteur de 75 millions de FCFA pour l'année 2008, soit 166 kUSD, complétée par des apports des Institutions de l'UEMOA et des partenaires au développement. Aucune information sur les fonds susceptibles d'être apportés à la CENTIF par ces deux derniers canaux n'est en possession des autorités maliennes.

269. La notion même de « partenaires au développement » n'est explicitée ni par la loi ni par la directive. On peut supposer qu'il s'agit des institutions multilatérales (Banque Mondiale, FMI…) ou de partenaires étatiques dans un cadre bilatéral. Aucun accord de principe en la matière avec les institutions précitées, ou avec des pays partenaires, n'a pu être produit par les autorités maliennes[41].

270. Cette question des sources du financement de la CENTIF semble toutefois être un point crucial pour les autorités, dans la mesure où la mise en place effective de la CENTIF a été présentée comme subordonnée à l'assurance d'un financement extérieur pour compléter son budget. A cet égard, le Mali a prévu une seule dotation nationale qui apparait très insuffisante au regard des besoins opérationnels de l'Unité.

Intégrité du personnel de la CRF (c. 30.2)

271. Il est prévu par le décret une prestation de serment, des conditions de rémunération spécifiques et un devoir de secret uniquement pour les 6 membres désignés. La rédaction du décret laisse à penser que ces seuls 6 membres sont chargés du fonctionnement de la CENTIF (article 4 du décret).

272. Toutefois, la pratique des CENTIF déjà créées dans la zone UEMOA (Sénégal, Niger notamment) montre qu'un ajout de personnel, administratif, technique, ou d'enquêtes, est possible. Il n'est pas prévu de dispositions particulières pour s'assurer de l'intégrité des agents de la CENTIF, sur le modèle de ce qui a été fait pour le Vérificateur Général (déclaration écrite de ses biens, pour le Vérificateur Général et son adjoint, avant leur entrée en fonction).

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

273. En l'absence de désignation officielle des membres de la CENTIF au moment de la mission sur place, il n'a pas été possible aux évaluateurs de s'assurer de la formation et de la

[41] les évaluateurs prennent acte de la décision du ministre des finances de mettre en place la CENTIF en nommant par décret ses membres en mai 2008, avec pour seul budget celui prévu par l'Etat malien de 75 millions de FCFA pour l'année 2008 et de 400 millions de FCFA (devant être adopté par l'assemblée nationale) pour l'année 2009.

compétence des futurs membres. Certains fonctionnaires des ministères des finances, de la police, des douanes, des membres de la BCEAO ont suivi des actions de formation et des séminaires organisés au niveau régional sur le blanchiment d'argent et le financement de capitaux. Leur participation à la CENTIF n'a pas pu être confirmée aux évaluateurs.

Statistiques (application de la R. 32)

274. L'absence de fonctionnement de la CENTIF explique l'absence de statistiques relatives à son activité, ou de dispositif de collecte des informations pertinentes

Recommandations et commentaires

275. Plus d'une année après l'adoption de la loi incriminant le blanchiment de capitaux, imposant des obligations prudentielles aux professions financières et non financières désignées, et créant la CENTIF, plusieurs mois après l'adoption du décret fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de cette dernière, la CENTIF n'est toujours pas opérationnelle au Mali.

276. Dès lors, les autorités maliennes devraient examiner, sans attendre, les actions suivantes :

- nommer par décret en Conseil des Ministres les 6 membres permanents de la CENTIF, conformément à l'article 4 du décret 07-291, et prévoir une indemnité mensuelle de fonction conformément à l'article 6 du décret 07-291 ;
- établir un modèle de déclaration de soupçons par arrêté du Ministre chargé des Finances, conformément à l'article 26 de la loi 06-066 et fournir des conseils aux entités déclarantes sur la façon d'établir les déclarations
- nommer les correspondants de la CENTIF au sein des différents services concernés, conformément à l'article 7 du décret ;
- élaborer un règlement intérieur relatif au fonctionnement de la CENTIF, de manière à ce que la CENTIF puisse débuter ses activités dès la nomination de ses membres ;
- envisager de recruter du personnel additionnel, et prévoir en conséquence des moyens financiers supplémentaires assurant l'autonomie fonctionnelle de la CENTIF ;
- mettre en place un dispositif contraignant pour s'assurer de l'intégrité des membres de la CENTIF, sur le modèle des dispositions prises concernant le Vérificateur Général.
- Elargir le champ de compétence de la CENTIF à l'infraction de financement du terrorisme, lorsqu'elle sera incriminée en droit malien
- Solliciter l'adhésion du Mali au groupe Egmont, une fois l'infraction de financement du terrorisme incriminée en droit malien
- Assurer un financement adéquat et pérenne de la CENTIF.

Conformité avec les Recommandations 26, 30 et 32

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.26 | NC | Absence de fonctionnement opérationnel de la CENTIF, notamment par : |

| | | |
|---|---|---|
| | | -absence de nomination des membres de la CENTIF<br><br>-absence d'établissement du modèle de DOS et de conseils aux personnes assujetties à la loi<br><br>-absence de réseau de correspondants au sein des différents services concernés<br><br>-absence de publication de rapports<br><br>Absence de pouvoirs relatifs au financement du terrorisme, non incriminé en droit malien |
| R.30 | NC | Absence de mesures destinées à garantir l'intégrité du personnel de la CENTIF |

## LES AUTORITES CHARGEES DES ENQUETES, LES AUTORITES DE POURSUITE PENALE ET LES AUTRES AUTORITES COMPETENTES – LE CADRE DE L'ENQUETE ET DE LA POURSUITE DE L'INFRACTION ET CELUI DE LA CONFISCATION ET DU GEL (R.27, 28, 30 ET 32).

Description et analyse:

### Cadre juridique:

277. La loi n°01-080 du 20 Août 2001 réglemente l'organisation du système judiciaire en matière d'enquête et de poursuite des crimes et délits. Elle définit les procédures et les pouvoirs relatifs à ces enquêtes et poursuites. Les dispositions du CPP s'appliquent aux crimes et délits, aux infractions de nature économique et financière, qui comprennent le blanchiment de capitaux, aux infractions sous-jacentes, et aux infractions douanières (art.609).

278. Malgré l'entrée en vigueur de la loi de 2006 contre le blanchiment de capitaux, la mission a noté une absence totale de sa mise en œuvre par les autorités compétentes en matière d'enquêtes et de poursuites dans la lutte contre le blanchiment.

279. La loi n°01-078 du 18 juillet 2001sur le Contrôle des Drogues et des Précurseurs définit des pouvoirs d'enquête et de poursuite spécifiques aux infractions liées à la drogue et aux stupéfiants.

280. Le Mali n'a pas adopté de loi sur le financement du terrorisme, ce qui ne permet pas aux autorités compétentes en matière d'enquête et de poursuite de mener des enquêtes et poursuites relatives à l'infraction du financement du terrorisme.

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

281. Le système judiciaire malien se compose d'une Cour Suprême, de trois Cours d'Appels et des Tribunaux de première instance. La poursuite et l'instruction des infractions entrant dans le champ économique et financier, y compris le blanchiment de capitaux, relèvent de la juridiction des trois pôles économiques et financiers qui se situent au niveau des tribunaux de première instance (arts.609 et 610 du CPP).

282. Chaque tribunal de première instance des Districts de Bamako, Kayes et Mopti, est doté d'un pôle économique et financier qui comprend un parquet spécialisé; des cabinets d'instructions spécialisés; d'une brigade d'investigation spécialisée, dite brigade économique et financière, composée d'officiers et d'agents de police judiciaire, de la gendarmerie et de la police; et des assistants spécialisés en matière économique, financière, fiscale et douanière. Il y a au total 24 officiers de police, 3 magistrats du parquet, 3 juges d'instructions, 6 greffiers et 4 assistants spécialisés dans les domaines financiers, qui sont affectés au pôle économique de Bamako. Le pôle économique est placé sous l'autorité et la direction du procureur, destinataire des procès-verbaux et des rapports établis dans les enquêtes criminelles (articles 609 et 610 du CPP).

283. Le pôle économique exécute son mandat à travers les agents et officiers de la police judiciaire, qui ont la responsabilité de rassembler les preuves et de rechercher les auteurs d'infractions avant l'ouverture d'une information. Lorsqu'une information est ouverte, la police judiciaire exécute les délégations des juridictions d'instructions et défère à leurs réquisitions (Art 31 et 32 du CPP). La police judiciaire procède à des enquêtes préliminaires sur instruction et sous contrôle du procureur général, soit d'office, et est tenue d'informer le procureur de la république ou le juge de paix des crimes et délits ainsi que les procès-verbaux, actes, documents et objets saisis à la clôture de l'enquête.

284. Le procureur général est, en tant que représentant du ministère public, chargé de veiller à l'application de la loi pénale sur l'étendue du ressort de la cour d'appel (arts. 47 et 48CPP) et peut requérir la saisine de tout juge d'instruction pour continuer une information commencée par un magistrat dont il requiert le dessaisissement (art.48 CPP). Le procureur de la république reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à donner à l'action publique.

285. Le procureur général a autorité sur tous les officiers du ministère public et le procureur de la république, donc il est le chef hiérarchique. Il exerce aussi le pouvoir de surveillance sur les officiers et agents de la police judiciaire dans l'exercice de leurs fonctions et pouvoirs.

286. En matière criminelle, l'instruction préparatoire est obligatoire sauf dispositions spéciales. Le juge d'instruction est chargé de procéder à tous les actes d'informations ouverts par le ministère public concernant tous les crimes et délits sur la base des dénonciations, procès-verbaux et autres actes faits par la police judiciaire (art.612 CPP). Le juge d'instruction exerce tous les pouvoirs de la police judiciaire.

287. La compétence territoriale en matière de poursuites est définie à l'article 611 du CPP qui établit la compétence du parquet et de ses cabinets spécialisés sur l'ensemble du ressort de la cour d'appel de leur siège. Les chambres d'accusation des cours d'appel sont les juridictions de second degré pour toutes les affaires instruites par les cabinets d'instruction spécialisés dans leur ressort en matière d'infractions économiques et financières et de corruption.

288. La Direction générale des douanes (DGD) du Mali est chargée de veiller sur 7.200 km de frontières. L'étendue du territoire constitue une forte vulnérabilité en terme de trafics illicites. Les agents des douanes sont compétents pour rechercher les infractions au code des douanes, en matière commerciale (importation et exportation sans déclaration), en matière de contrebande (de marchandises, de marchandises illicites, telles les stupéfiants, les armes, les contrefaçons, etc…), et en matière de contrôle des changes. Il n'existe pas de délit de blanchiment douanier.

289. Les services des douanes sont mandatés pour constater des infractions relatives aux transports physiques transfrontaliers d'espèces ou d'instruments négociables au porteur en vertu de la réglementation communautaire relative au contrôle des changes, qui est une annexe au code des douanes communautaire.

290. Le service des renseignements généraux et de surveillance du territoire, rattaché à la Direction Générale de la Police Nationale, a pour mission de recueillir des informations quant à la

criminalité dans le pays et la sécurité de l'État, et se repose sur les postes de police affectés dans les différentes régions pour ses informations. Bien que ce service ait le pouvoir d'obtenir des renseignements liés au blanchiment et au terrorisme, la mission n'a pas pu constater l'exercice de ce pouvoir dans les faits.

291. La loi n°03-030 du 25 Août 2003 établit le Bureau du Vérificateur Général, mettant en place un instrument et une structure de contrôle de la gestion qui a été faite des ressources publiques par les administrations d'État. Le Vérificateur Général a pour mission de surveiller la gestion des deniers publics en contrôlant la régularité des opérations de recettes et de dépenses effectuées par les institutions de la République, les administrations d'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ou tout autre organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat (article 2 de la loi de 2003).

292. Si sa mission l'amène à avoir connaissance de faits susceptibles de constituer une infraction pénale, le VG saisit le Procureur de la République ou le juge de paix à compétence étendue (Art.16). Pour les années 2004-2005 et 2005-2006, le Vérificateur a effectué 37 missions de contrôle avec une estimation respective de 15 milliards et de 103 milliards de FCFA de manque à gagner pour l'État, indiquant avoir découvert dans la plupart des cas des violations aux codes des Impôts et des douanes.

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

293. Il n'existe aucune disposition permettant aux autorités d'enquête et de poursuite en matière de blanchiment de capitaux de différer l'arrestation de personnes suspectes et/ou la saisie de fonds, ou de ne pas procéder à de telles arrestations et saisies, en vue d'identifier les personnes impliquées dans ces activités ou de rassembler des preuves.

294. La police judiciaire a indiqué procéder à de telles techniques en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, dans le cadre de la loi précitée de 2001, mais pas en matière de blanchiment de capitaux.

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

295. Au-delà de ses pouvoirs d'enquête traditionnels dévolus par le CPP, le juge d'instruction tient de l'article 33 de la loi 06-066 des pouvoirs additionnels en matière de recherche de preuves dans le cadre des investigations sur des infractions liées au blanchiment de capitaux. Il peut ainsi ordonner :

- la mise sous surveillance des comptes bancaires et des comptes assimilés aux comptes bancaires, lorsque des indices sérieux permettent de suspecter qu'ils sont utilisés pour des opérations en rapport avec l'infraction d'origine ou des infractions prévues par la présente loi ;
- l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques utilisés ou susceptibles d'être utilisés par des personnes contre lesquelles il existe des indices sérieux de participation à l'infraction d'origine ou aux infractions prévues par la présente loi ;
- la communication d'actes authentiques ou sous seing privé, de documents bancaires, financiers et commerciaux.

296. Ces pouvoirs ne peuvent être mis en œuvre que pour une durée limitée et le secret professionnel ne peut être opposé. Le juge d'instruction a également le pouvoir de procéder à la saisie des actes et documents susmentionnés.

297. Des techniques spéciales d'investigation en matière de recherche d'infractions sous-jacentes sont prévues par la loi du 18 juillet 2001 relative au contrôle des drogues et des précurseurs. Ainsi les officiers de police judiciaire ont la possibilité en la matière de procéder à des perquisitions de nuit (article 113), à des examens médicaux de dépistage (article 116), à des livraisons surveillées (article 117).

298. Le Procureur de la République ou le juge d'instruction peut également autoriser :

- le placement sous surveillance ou sur écoutes, pour une durée déterminée, de lignes téléphoniques ;
- la mise sous surveillance, pour une durée déterminée, de comptes bancaires ;
- l'accès, pour une durée déterminée, à des systèmes informatiques ;
- la production de tous documents bancaires, financiers ou commerciaux.

299. La comparaison entre les moyens spéciaux d'enquête dévolus en matière de lutte contre le blanchiment de tous crimes et délits et en matière de lutte contre les stupéfiants montre que les écoutes téléphoniques n'ont pas été prévues par le législateur comme moyen spécial d'enquête dans les affaires de blanchiment de produits de tous crimes et délits.

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

300. Les techniques spéciales d'enquête susmentionnées sont partiellement utilisées par les autorités de poursuites maliennes. Ainsi si les livraisons surveillées en matière de stupéfiants semblent pratiquées, les écoutes téléphoniques et les surveillances informatiques ne le sont pas.

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

301. Outre les techniques spéciales d'enquêtes, il n'existe pas des groupes permanents ou temporaires spécialisés dans les enquêtes sur les produits d'actes criminels. Il n'y aucune indication qui montre que ces techniques spéciales sont utilisées en matière de coopération avec les autorités compétentes appropriées d'autres pays.

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

302. L'absence de statistiques ne permet pas aux autorités d'entreprendre des études sur les méthodes, techniques et tendances sur le blanchiment de capitaux. De telles études n'ont jamais été entreprises par les autorités du Mali.

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

303. Le procureur procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale (art. 53 CPP). La police judiciaire est autorisée par le CPP à requérir et à procéder à des perquisitions et des saisies de documents pour des faits de blanchiment de capitaux et pour d'autres infractions sous-jacentes. Elle est dotée des prérogatives nécessaires pour perquisitionner et procéder à la saisie des pièces à conviction et exiger, s'il y a lieu, tout document ou autre objet en la possession de personnes qui paraissent avoir participé aux crimes ou aux délits ou détenir des pièces ou objets relatifs aux faits incriminés selon les dispositions du CPP. Si la nature du crime est telle que la preuve en puisse être acquise par la saisie des papiers, documents ou autres objets en la possession des personnes qui paraissent avoir

participé au crime ou détenir des pièces ou objets relatifs aux faits incriminés, l'officier de police judiciaire peut adresser une réquisition (art. 68 CPP).

304. Le juge d'instruction a le pouvoir de saisir et de maintenir des objets et documents utiles à la manifestation de la vérité (art. 97 CPP).

305. La police judiciaire a le pouvoir d'appeler et entendre toute personne susceptible de fournir des renseignements sur les faits ou sur les objets et documents saisis. En cas de refus de comparaître et de déposer, cette dernière peut être contrainte à le faire (art. 74 CPP). Le juge d'instruction a le pouvoir de convoquer un agent de la force publique ou toute autre personne ou des témoins dont la déposition lui paraît utile.

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

306. Les autorités compétentes en matière d'enquêtes et de poursuite d'infractions pénales sur des faits de blanchiment de capitaux et des crimes sous-jacents sont autorisées à obtenir et à utiliser des témoignages obtenus dans le cadre de leurs enquêtes et poursuites.

307. La police judiciaire est mandatée par le CPP d'appeler et d'entendre toutes personnes susceptibles de fournir des renseignements sur les faits ou sur les objets saisis (art. 74 CPP). Le juge d'instruction peut convoquer les témoins dont leurs dépositions ou interrogatoires lui paraissent utiles et les procès verbaux de ces dépositions sont dressés (101).

Adéquation des ressources des autorités (c. 30.1)

308. La mission a constaté un manque généralisé de moyens humains (et notamment de formation) et matériels dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Intégrité du personnel des autorités (c. 30.2)

309. La nomination du personnel des autorités judiciaires se fait par voie de concours.

310. Les officiers du pôle économique sont nommés par le ministre de la justice sur recommandation du procureur général. Leur nomination dépend de la bonne conduite et des conclusions d'une enquête de moralité. Ils sont tenus à une obligation de confidentialité et de secret professionnel dans l'exercice de leurs fonctions. Ils sont passibles d'actions disciplinaires par le ministre de la justice pour cause d'indélicatesse.

311. Les agents de douanes sont des fonctionnaires de l'État. Ils doivent en outre respecter un Code d'éthique prévoyant un contrôle interne relatif à leur intégrité dans leurs fonctions. L'article 50 du code des douanes malien dispose qu' « il est interdit aux agents des Douanes, sous peine des sanctions prévues par le Code pénal en matière de corruption et de concussion, de recevoir directement ou indirectement, quelque gratification, récompense ou présent que ce soit, ou de recevoir pour leur propre compte tout ou partie des droits et taxes. Le coupable qui dénonce la corruption ou la concussion peut être absous des peines, amendes et confiscations dans la mesure où les renseignements fournis ont conduit à la constatation de l'exactitude de la dénonciation. ». Les autorités n'ont pas cité de statistiques de personnels suspendus de leurs fonctions ou condamnés pour des faits de manquement à l'intégrité.

Formation adaptée du personnel des autorités (c. 30.3)

312. Il y a une absence générale de formation du personnel des autorités compétentes qui ont pour responsabilité d'appliquer la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. A quelques exceptions près, la grande majorité des officiers de la police judicaire, la douane, le Bureau du

Vérificateur Général et autres institutions, n'ont pas eu de formation adaptée aux techniques d'enquêtes et de poursuites spécifiques à la lutte contre le blanchiment des capitaux. Le personnel des autorités compétentes n'a pas reçu de formation adaptée et pertinente, notamment en matière de champ d'application des infractions sous-jacentes, de typologies de blanchiment de capitaux, de techniques d'enquête et de poursuite de ces infractions.

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

313. Les magistrats n'ont jamais bénéficié d'une formation en ce qui concerne les infractions du blanchiment, le gel et la confiscation de biens liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Il n'y a pas de programme spécial pour la formation des magistrats à cet effet.

Statistiques (application de la R. 32)

314. Il n'y a pas de mécanisme de collecte de statistiques concernant les enquêtes et poursuites ou les condamnations pour blanchiment. La police judiciaire a fourni à la mission quelques statistiques pour l'année 2007 sur les enquêtes et poursuite des délits et crimes en général. Les statistiques sur le blanchiment sont inexistantes vu l'absence de mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment.

Recommandations et commentaires

315. La mise en œuvre de la loi de 2006 doit être une priorité des autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment

316. Les autorités doivent adopter les instruments nécessaires visant à incriminer le financement du terrorisme, ce qui devrait permettre d'enquêter sur ces types d'infractions

317. Les autorités d'enquêtes et de poursuite des infractions liées au blanchiment devraient avoir les moyens et techniques spécialisés dans la détection et la poursuite du blanchiment

318. La collecte de renseignements et de statistiques doit être systématique et un mécanisme national de collecte doit être mis en place

319. Les différents services concernés, notamment la police du renseignement et la police judiciaire, doivent coordonner leurs activités en matière d'enquêtes et de poursuites pénales

320. La formation regroupant l'ensemble des services engagés, y compris les magistrats, dans le dispositif pour faciliter leur coopération et leur coordination et en améliorer l'efficacité.

Conformité avec les Recommandations 27, 28 et 30

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R27 | PC | Absence de mise en œuvre |
| R28 | PC | Absence de mise en œuvre des prérogatives nécessaires en matière d'enquête sur des infractions de BC/FT ou d'infractions sous-jacentes correspondantes |

## DECLARATIONS OU COMMUNICATIONS TRANSFRONTIERES (RS IX)

### Description et analyse

321. L'économie malienne fonctionne pour une large part en numéraire, et les transferts de fonds en provenance de la diaspora sont très importants (estimés à 456 millions d'euros par an en 2005[42]). Mais une part importante de ces transferts de fonds se fait aussi par le transport physique de capitaux, par passeurs professionnels ou par les individus eux-mêmes, surtout dans les échanges interafricains.

322. Le règlement R09/98/CM/UEMOA du 20 décembre 1998 relatif aux relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA instaure un contrôle des changes, en vigueur au Mali comme dans les autres pays de l'UEMOA, et auquel la loi anti-blanchiment ne déroge pas. Celle-ci précise que les opérations de change, mouvements de capitaux et règlements de toute nature avec un Etat tiers doivent s'effectuer conformément aux dispositions de la réglementation des changes en vigueur.

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

323. Le contrôle des transports physiques d'espèces transfrontières relève de l'administration des douanes. Le règlement communautaire est une annexe du Code des douanes, donnant ainsi aux agents des douanes les pouvoirs du Code pour contrôler et sanctionner les manquements au contrôle des changes, selon les autorités.

324. Il existe une loi malienne de 1989 (loi 89-13/AN-RM du 14 janvier 1989) relative au contentieux des infractions au contrôle des changes. Cette loi n'a pas été communiquée aux évaluateurs et son application n'a pas été évoquée par les autorités concernées.

325. Le système de contrôle mis en place est mixte et est fonction de la qualité de la personne qui transporte les fonds (résident ou non-résident), ainsi que de sa destination (à l'intérieur de la zone UEMOA, ou à l'extérieur de la zone UEMOA).

| | Importation dans la Zone UEMOA | Exportation de la Zone UEMOA | Mouvements au sein de la zone UEMOA |
|---|---|---|---|
| Résident UEMOA | - FCFA : libre<br>- devises : libre, mais obligation de les céder à un intermédiaire habilité dans les 8 jours si contre-valeur supérieure à 300.000 FCFA | - FCFA : interdit<br>-devises : contre-valeur maximum de 2M FCFA (système de communication).<br>- autres moyens de paiement[43] : libre | - |
| Non-résident | -FCFA et devises: libre mais déclaration d'entrée si contre- | - devises : contre-valeur maximum de 500.000 FCFA. Sauf | Mêmes conditions à l'entrée ou à la sortie |

42 « Les transferts de fonds des migrants, un enjeu de développement », Banque Africaine de Développement, octobre 2007

43 chèques de voyage, chèques visés ou autres moyens de paiement.

| | | | |
|---|---|---|---|
| UEMOA | valeur supérieure à 1 M FCFA | présentation de justificatifs (déclaration d'entrée ou bordereau d'achat de billets) au bureau de douane de sortie (système déclaratif).<br><br>- autres moyens de paiement : libre mais déclaration si contre-valeur supérieure à 1 M FCFA | du territoire national qu'à l'entrée ou à la sortie de la zone UEMOA. |

326. Ces différents seuils entraînent, aux yeux des évaluateurs, une application assez difficile de la réglementation. En effet, par exemple, l'entrée de 800.000 FCFA en devises par un non-résident ne requiert pas de déclaration, mais la sortie subséquente avec les mêmes devises d'une contre-valeur supérieure à 500.000 FCFA nécessite la présentation d'un justificatif de leur origine que le détenteur des fonds ne peut pas avoir (pas de déclaration d'entrée, ni achats de billets dans la zone).

327. En outre, la cession de devises étrangères supérieures à 300.000 FCFA par un résident de l'UEMOA suite à une importation dans la zone UEMOA ne peut pas être contrôlée ni sanctionnée par les autorités concernées, faute de système déclaratif à l'entrée.

328. Par ailleurs, à l'entrée sur le territoire malien, le formulaire d'immigration ne comporte aucune mention relative à la réglementation sur le contrôle des changes.

329. Le guide douanier du voyageur, dont l'édition 2003 est disponible sur le site internet de l'administration des douanes[44], comporte des dispositions relatives au contrôle des moyens de paiement à l'entrée et à la sortie du territoire douanier malien. Les informations reprises dans ce fascicule ne semblent pas en ligne avec la réglementation des changes de l'UEMOA. En effet, il est indiqué un système essentiellement déclaratif, avec des obligations de déclaration des sommes transportées au-delà de certains seuils, pour certaines catégories de personnes (résidents ou non-résidents UEMOA), alors que cette obligation de déclaration n'est pas précisée dans la réglementation communautaire.

330. En outre, est annexé au guide douanier du voyageur un exemplaire de « déclaration de sommes, titres ou valeurs importées ou exportées ». Ce formulaire-type de déclaration a été élaboré au visa des articles 38, 64 et 76 du code des douanes. L'article 38 est relatif au contrôle des changes[45], l'article 64 concerne la conduite en douane des marchandises importées, et l'article 76 la conduite en douane des marchandises exportées.

44 www.douanes-mali.org

45 Article 38 : 1. Outre les obligations prévues par le présent code, les importateurs et les exportateurs doivent se conformer à la réglementation des relations financières du Mali avec l'étranger.

2. Les infractions à cette réglementation sont constatées, poursuivies et réprimées conformément aux dispositions relatives au contentieux des infractions du contrôle des changes.

331. Il est indiqué sur le formulaire que celui-ci doit être rempli par « toute personne qui importe ou exporte pour son propre compte ou pour le compte de tiers des sommes, valeurs, titres ou matières d'or (autres que bijoux) pour une valeur ou une contre-valeur globale égale ou supérieure à 2.500.000 FCFA ». Ce montant n'est pas conforme à la réglementation des changes adoptée au niveau communautaire et applicable au Mali. Par ailleurs, le formulaire ne permet aucune distinction entre résidents et non-résidents. Enfin, ce système déclaratif ne semble pas effectif car les autorités n'ont communiqué aucune statistique relative aux sommes, titres ou valeurs régulièrement importées ou exportées.

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

332. En cas de découverte de fonds non déclarés, les agents des douanes relèvent un contentieux et confisquent la marchandise, en vertu de l'article 354 du code des douanes national. L'article 18 du code des douanes de l'UEMOA confère la qualité de marchandise prohibée aux capitaux, car ceux-ci font l'objet, à l'importation comme à l'exportation, de formalités particulières relatives au contrôle des changes. Ainsi la violation des dispositions sur le transfert physique des capitaux constitue un délit douanier.

333. L'administration des douanes est autorisée à communiquer les informations qu'elle détient en matière de relations financières avec l'étranger aux services relevant des autres départements ministériels et de la Banque Centrale qui, par leur activité, participent aux missions de service public auxquelles concourt l'administration des douanes (article 52 du code des douanes national).

334. Les inspecteurs et contrôleurs des douanes peuvent exiger la communication des papiers et documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur mission, notamment au domicile de toute personne physique ou morale, directement ou indirectement intéressée à des opérations relevant de la compétence de l'administration des douanes (article 60 du code des douanes national).

Rétention des espèces (c. IX. 3)

335. Ceux qui constatent une infraction douanière ont le droit de saisir tous objets passibles de confiscation, dont les capitaux.

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

336. Il n'a pas été communiqué aux évaluateurs de données relatives aux montants des capitaux déclarés à l'entrée ou à la sortie du territoire malien. Les renseignements ne sont pas conservés et aucune base de données y relative n'a été mise en place.

337. Des statistiques de saisies de capitaux en infraction par l'administration des douanes ont été communiquées :

| Année | Nombre d'affaires | Montants saisis |
|---|---|---|
| 2005 | 2 | 91.500 EUR |
| 2006 | 5 | 230.575 EUR |

| | | |
|---|---|---|
| | | 21.120 USD |
| 2007 | 8 | 171.445 EUR<br>34.200 USD |
| TOTAL | 15 | 493.520 EUR<br>55.320 USD |

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

338. Il n'est pas prévu de modalités particulières de communication entre l'administration des douanes et la CENTIF en la matière. La CENTIF dispose toutefois théoriquement d'un accès à l'information détenue par les services douaniers, via un correspondant identifié en leur sein, sur la base de l'article 19 de la loi anti-blanchiment. Cette communication se ferait donc à l'initiative de la CENTIF, et non directement par l'administration des douanes.

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

339. Il n'a pas été mis en place de coopération particulière entre les services des douanes, de l'immigration et les autres autorités compétentes en matière d'importation ou d'exportation sans déclaration de capitaux. Les personnes capturées par l'administration des douanes suite à une telle constatation sont remises à OPJ dès la fin de la procédure douanière, sauf si la procédure se termine par un règlement transactionnel (contrat entre l'administration et l'auteur de l'infraction, soldant le contentieux par le paiement d'une amende et la restitution des sommes en infraction, l'amende pouvant atteindre 100% des sommes en infraction).

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

340. Au plan international, l'administration des douanes peut utiliser en matière d'importation ou d'exportation sans déclaration de capitaux les procédures de coopération de l'Assistance Administrative Mutuelle Internationale (système d'échange d'informations entre administrations des douanes adhérentes à l'Organisation Mondiale des Douanes, via des accords bilatéraux). Il n'a pas été communiqué aux évaluateurs de statistiques d'envoi ou de réception de demandes d'AAMI en matière de transport illicite de capitaux.

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

341. L'article 16 du règlement UEMOA relatif aux relations financières avec l'étranger, qui est lui-même une annexe du code des douanes de l'UEMOA, dispose que les infractions au présent règlement seront constatées, poursuivies et punies selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans chaque Etat membre de l'UEMOA, relatives au contentieux des infractions au contrôle des changes.

342. Une fausse déclaration dans l'espèce, la valeur ou l'origine des marchandises (dont les capitaux) est réputée importation ou exportation sans déclaration de marchandises prohibées, au terme de l'article 364 du code des douanes.

343. Les sanctions pour violation des règles relatives au transport physique des capitaux sont donc celles du code des douanes applicables aux marchandises prohibées, à savoir : « sont passibles de la confiscation de l'objet de fraude, de la confiscation des moyens de transport, de la confiscation des objets servant à masquer la fraude, et d'une amende solidaire égale au triple de la valeur de l'objet de fraude et d'un emprisonnement de 1 mois à 3 ans, tout fait de contrebande ainsi que tout fait d'importation ou d'exportation sans déclaration lorsque ces infractions se rapportent à des marchandises de la catégorie de celle qui sont prohibées ou fortement taxées. » (Article 354 du code des douanes national)

344. Ces sanctions n'apparaissent pas proportionnées à la nature de l'infraction car elles ne sont pas fonction de l'origine ou de la destination illicites des fonds saisis, ni efficaces dans la mesure où l'administration use la plupart du temps du pouvoir de transaction pour clore les contentieux.

345. En effet, l'administration des douanes dispose d'un pouvoir de transaction (article 288 du code des douanes national), lequel semble être le mode de clôture des contentieux relatifs aux transports illicites de capitaux le plus fréquemment utilisé. Il n'a cependant pas été communiqué de statistiques relatives aux capitaux saisis en infraction qui auraient été confisqués par l'autorité judiciaire ou qui auraient fait l'objet de transaction.

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 sanctions applicables sont les mêmes quelle que soit l'origine ou la destination illicites des capitaux.

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

347. La confiscation des capitaux saisis, des moyens de transport, des objets ayant servi à masquer la fraude est possible par l'autorité judiciaire. La transaction peut prévoir la confiscation des capitaux saisis et une amende, ou la restitution des capitaux moyennant le paiement d'une amende.

Confiscation d'espèces dans le cadre des résolutions du CSNU (application de c. III.1-III.10, c. IX.11)

348. La réglementation relative aux relations financières extérieures de l'UEMOA et le code des douanes malien ne permettent pas le gel de fonds appartenant à des personnes visées dans le cadre des résolutions du CSNU.

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

349. Aucune disposition particulière n'a été mise en place concernant un transport transfrontière inhabituel d'or, de pierres ou de métaux précieux. Aucune statistique n'est disponible en la matière. La mention sur le formulaire destiné aux voyageurs de « sommes, titres ou valeurs, *ou matières d'or autres que bijoux* » ne trouve pas de base légale concernant le transport d'or. Il n'est en effet pas concerné par la réglementation des changes et les autorités n'ont pas fait état d'une réglementation particulière le concernant.

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

350. Il n'y a pas eu de mise en place d'un système automatisé de conservation d'informations relatives aux transports physiques de capitaux.

351. Aucune mesure de protection des données recueillies par les douanes n'a été mise en place concernant les transports transfrontières de capitaux.

### Recommandations et commentaires

352. Le système de contrôle des changes en vigueur dans les relations entre les pays de l'UEMOA et les pays tiers n'est pas conforme aux standards internationaux requis en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le Mali n'est pas mis en mesure de quantifier les entrées et sorties de capitaux régulières, et ne tient de statistiques que pour les sommes en infraction. Les statistiques communiquées en la matière par l'administration des douanes montrent un nombre très réduit de contentieux eu égard à la réalité des transferts transfrontaliers au Mali (8 affaires seulement pour 2007). Les sanctions encourues sont nettement disproportionnées et ne tiennent pas compte de l'origine illicite ou pas des fonds saisis.

353. Dès lors, les autorités maliennes devraient :

-Instaurer soit un système de déclaration, soit un système de communication ;

-Mettre en place des modalités de communication entre les douanes et la CENTIF sur les renseignements recueillis suite à des saisies de capitaux ;

-Etablir des sanctions liant le degré de répression à la mise en évidence ou non d'une origine ou d'une destination illicite des fonds saisis.

-Prévoir la possibilité de geler les fonds appartenant à des personnes visées dans le cadre des résolutions CSNU

-Mettre en place un système d'échange d'informations en matière de transport transfrontalier inhabituel d'or, de métaux précieux ou de pierres précieuses

-Mettre en place un système informatisé de conservation d'informations relatives aux transports physiques de capitaux

### Conformité avec la Recommandation spéciale IX

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| RS.IX | NC | Absence de système de déclaration ou de communication<br><br>Absence de modalités de communication entre les douanes, la police, et la CENTIF sur les renseignements recueillis suite à saisies de capitaux<br><br>Disproportion des sanctions applicables en cas de violation de la réglementation applicable aux transferts physiques de capitaux<br><br>Absence de système d'échange d'informations en matière de transport inhabituel d'or, de métaux précieux ou de pierres précieuses<br><br>Absence de système informatisé de conservation d'informations relatives aux transports |

| | | |
|---|---|---|
| | | physiques de capitaux |

## MESURES PREVENTIVES– INSTITUTIONS FINANCIERES

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

#### RISQUE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME

354. Les autorités n'ont exempté aucune institution financière de tout ou partie des obligations applicables en matière de LBC /CFT au motif qu'elles estiment les risques de BC ou de FT comme étant faibles dans ces situations.

355. Toutefois, les établissements émetteurs de monnaie électronique (cf. 1.3) ne sont pas assujettis aux dispositions prudentielles, y compris celles relatives a la LBC /CFT, de l'instruction nº01/2006/SP de la BCEAO relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique, lorsque leurs activités demeurent limitées[46]. Au vu des informations fournies à la mission, une telle disposition n'a pas été prise au motif d'un risque faible de BC /FT.

#### DEVOIR DE VIGILANCE RELATIF A LA CLIENTELE, Y COMPRIS LES MESURES D'IDENTIFICATION RENFORCEES OU REDUITES (R.5 A R 8)

Description et Analyse

356. Cadre juridique :

-Loi nº 06-066 du 29 décembre 2006 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux[47] (LBC) et transposant la Directive nº 07-02/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les Etats membres de l'UEMOA.

46 L'article 3 de l'instruction n° 01/2006/SP prévoit que les établissements émetteurs de monnaie électronique ne sont pas soumis aux dispositions prudentielles de la présente Instruction lorsque : (i) toutes les activités commerciales de l'établissement, visées à l'article 9 de la présente Instruction, génèrent un montant total d'engagements financiers correspondant à la monnaie électronique en circulation ne dépassant pas 5 M FCFA, (ii) la monnaie électronique émise par l'établissement n'est acceptée comme moyen de paiement que par des filiales de l'établissement qui exercent des fonctions opérationnelles ou accessoires en rapport avec la monnaie électronique émise ou distribuée par l'établissement concerné, la maison mère de l'établissement ou les autres filiales de ladite maison mère, (iii) la monnaie électronique émise par l'établissement n'est acceptée comme moyen de paiement que par un nombre limité d'entreprises qui se distinguent à la fois par le fait qu'elles se trouvent dans les mêmes locaux ou dans une autre zone locale restreinte et par leur étroite relation financière ou commerciale avec l'établissement émetteur, par exemple lorsqu'il existe entre eux un dispositif de commercialisation ou de distribution commun. En outre, les arrangements contractuels sur la base desquels les établissements de monnaie électronique concernés émettent la monnaie électronique doivent stipuler que la capacité maximale de chargement du support électronique mis à la disposition des porteurs à des fins de paiement ne peut dépasser 100.000 FCFA. Toutefois, ces établissements doivent fournir tous les mois un rapport à la BCEAO sur leurs activités, indiquant notamment le montant total des engagements financiers correspondant à la monnaie électronique.

47 Le texte de cette loi a été élaboré au niveau de l'UEMOA et adopté dans les mêmes termes par l'ensemble des pays de l'UEMOA, sans amendement ni complément.

-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 06-066 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 Etats 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 Mali).

357. Conformément à la Méthodologie d'évaluation de la conformité aux 40 Recommandations et aux 9 Recommandations Spéciales du GAFI[48], les lois ont été considérées comme « lois et réglementations », les instructions de la BCEAO comme « d'autres moyens contraignants » et les directives comme non contraignantes lors des notations de conformité avec les différentes recommandations.

358. Les activités réalisées par des institutions financières au sens du GAFI[49] peuvent être exercées au Mali par (cf. I.3) :

-les organismes financiers (OF) au sens de la loi nº 06-066. Ces derniers sont nommément désignés (cf. tableau ci-dessous), mais sans référence aux textes légaux les régissant. L'incertitude ainsi créée est illustrée par le cas des entreprises d'investissement à capital fixe. Aucun texte les régissant n'a pu être identifié et la mission n'a pas connaissance de l'existence de telles entreprises au Mali ;

-la BCEAO et le Trésor public que la loi nº 06-066 désigne comme assujettis, mais qui ne sont pas qualifiés d'OF. La possibilité pour une loi nationale de créer des dispositions contraignant la BCEAO, qui a un statut équivalent à une institution financière internationale[50], apparait incertaine. La BCEAO présente, par ailleurs, la spécificité d'être à la fois une des autorités chargée d'assurer le bon fonctionnement du dispositif LBC /CFT au sein de l'UEMOA[51] et d'y être elle-même assujettie ;

-les établissements de monnaie électronique, émetteurs de monnaie électronique et distributeurs de monnaie électronique (cf. commentaires ci-dessous) ;

---

48 « 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.

49 Dans ce rapport, sauf mention contraire, le terme institution financière est utilisé conformément à la définition qu'en donne le GAFI.

50 L'article 4 des statuts de la BCEAO arrêté par le Conseil des Ministres de l'UEMOA dispose que « en vue de permettre à la Banque centrale de remplir ses fonctions, le statut, les privilèges et les immunités des institutions financières internationales lui sont reconnus sur le territoire de chacun des Etats membres de l'Union. »

51 L'article 25 de la loi n° 06-066 précise que la BCEAO a pour rôle de favoriser la coopération entre CENTIF. A ce titre, elle est chargée de coordonner les actions des CENTIF dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et d'établir une synthèse des informations provenant des rapports élaborés par ces dernières. LA BCEAO participe, avec les CENTIF, aux réunions des instances internationales traitant des questions relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux.

-les sociétés de transferts de valeurs et de fonds[52] et les Caisses de retraite. Ces institutions ne sont pas désignées explicitement par la loi nº 06-066. La mission considère que seules les personnes nommément désignées par cette loi sont assujetties à ses dispositions. Aucun élément ne permet en effet de soutenir une lecture extensive de l'article 5 de la loi nº 06-066 définissant son champ d'application[53]. Une telle compréhension serait (i) peu réaliste, puisqu'elle conduirait à assujettir la presque totalité des agents économiques aux dispositions de la loi précitée et (ii) peu conforme au constat fait par la mission d'une méconnaissance de leur assujettissement par de nombreuses personnes nommément désignées par ce texte.

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

| | loi nº 06-066 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[54]) | 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 microfinance[55] (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 |

52 Ces sociétés sont également dénommées sociétés de transferts rapides d'argent dans ce rapport.

53 L'article 5 dispose que « les dispositions des titres II et III de la présente loi sont applicables à toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de sa profession, réalise, contrôle ou conseille des opérations entrainant des dépôts, des échanges, des placements, des conversions ou tous autres mouvements de capitaux ou de tous autres biens […] ».

54 Organismes financiers tels que définis à l'article 1er de la loi nº 06-066.

55 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.

| | | | |
|---|---|---|---|
| - 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 |

359. Le fondement juridique sur la base duquel l'instruction de la BCEAO s'applique aux services financiers de la Poste et à la Caisse des Dépôts et Consignations apparait incertain. Si la loi nº 06-066 précise que les autorités de contrôle peuvent dans leurs domaines de compétence respectifs préciser le contenu et les modalités d'application des programmes de prévention du BC, la BCEAO n'apparait pas être l'autorité de contrôle des services financiers de la Poste et de la Caisse des Dépôts et Consignations.

360. L'instruction nº01/2006/SP de la BCEAO du 31 juillet 2006 relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique définit les obligations de LBC /CFT applicables aux établissements actifs en ce domaine. Il convient de noter que :

-les organismes financiers autorisés à intervenir dans ce domaine (banques, SFD et services des chèques postaux) doivent respecter les dispositions plus contraignantes de la loi nº 06-066 (la loi prévaut sur l'instruction) et de l'instruction nº 01/2007/RB (le texte le plus récent prévaut sur le plus ancien) ;

-le Trésor public, qui est assujetti aux dispositions de la loi nº 06-066, sans y être qualifié d'organisme financier, doit respecter, pour ses activités relatives à la monnaie électronique les obligations les plus contraignantes de la loi ou de l'instruction nº01/2006/SP (selon les sujets, le texte le plus contraignant n'est pas le même) ;

-les établissements de monnaie électronique doivent respecter les seules dispositions de l'instruction nº01/2006/SP, car ils ne sont pas explicitement assujettis aux dispositions de la loi nº 06-066 (cf. discussion sur ce point supra). Ces dispositions ne sont pas conformes aux dispositions du GAFI, notamment en ce qui concerne les obligations d'identification et plus largement les devoirs de diligence, la durée conservation des informations et la communication

d'informations aux autorités. En l'absence d'établissement de monnaie électronique, une discussion détaillée n'a pas été incluse dans la suite du rapport, hormis pour les aspects ayant trait aux obligations de déclarations de soupçons (cf. Recommandation 13) ;

-ceux des établissements distributeurs de monnaie électronique qui n'appartiennent à aucune des catégories précitées ne sont assujettis à aucune obligation en matière de LBC /CFT.

361. Selon les informations recueillies au moment de la mission, il n'existe pas encore d'activité relative à la monnaie électronique au Mali.

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

| | loi nº 06-066 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[56] | x | x | x | x |
| - Etablissement de monnaie électronique | | | x | |
| - Autres établissements distributeurs de monnaie électronique | | | | |

362. La Directive n° 04/2007/CM/UEMOA relative à la lutte contre le financement du terrorisme dans les Etats membres de l'UEMOA a, en outre, été adoptée le 4 juillet 2007. Elle couvre les mêmes institutions financières que la loi nº 06-066 relative à la LBC, ainsi que les

[56] seules certaines des obligations de chacun des textes mentionnés sont applicables au Trésor public.

sociétés de transferts de fonds[57]. La directive n° 04/2007 n'a pas encore été transposée au Mali et ses dispositions n'y ont donc pas force obligatoire.

**Recommandation 5**

Interdiction des comptes anonymes (c. 5.1)

363. Il n'existe pas au Mali de dispositions interdisant spécifiquement aux institutions financières de tenir des comptes anonymes ou sous des noms fictifs. La loi nº 06-066 n'interdit pas spécifiquement les comptes anonymes ou sous des noms fictifs.

364. Il n'existe pas au Mali de dispositions relatives aux comptes numérotés, qui ne sont donc pas explicitement prohibés. Il n'existe pas non plus de dispositions imposant aux institutions financières d'administrer de tels comptes de façon à pouvoir respecter intégralement les aspects couverts par les recommandations du GAFI.

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

365. La loi nº 06-066 crée certaines obligations de vigilance (cf. c. 5-3 et suiv.) qui doivent être respectées par tous les organismes financiers (i) avant d'ouvrir un compte, de prendre en garde notamment des titres, valeurs ou bons, d'attribuer un coffre ou d'établir avec un client tout autre relation d'affaires (art. 7 al. 1), (ii) lorsqu'elles effectuent des transactions occasionnelles en espèces excédant 5 M FCFA (soit environ 2.200 USD[58]) et en cas de répétition de transactions occasionnelles (art. 8), et (iii) lorsque la provenance licite des capitaux n'est pas certaine à l'occasion d'une transaction occasionnelle (art. 8 al. 2). En ce qui concerne les obligations d'identification des clients occasionnels visées au (ii), elles s'imposent dès lors qu'il y a répétition de transactions occasionnelles, sans considération de seuil[59] (ce qui va au-delà des recommandations du GAFI).

366. Les obligations de vigilance créées par la loi nº 06-066 ne s'imposent pas (i) lorsque les organismes financiers effectuent des transactions occasionnelles qui excèdent le seuil de 5 MFCFA, mais ne sont pas en espèces (ii) lorsque les organismes financiers effectuent des transactions occasionnelles sous forme de virements électroniques dans les circonstances prévues par la note interprétative de la recommandation spéciale VII, (iii) lorsqu'il y a soupçon de BC, en-dehors d'une transaction occasionnelle, ou lorsqu'il y a soupçon de FT, ou (iv) lorsque l'organisme a des doutes quant à la véracité et à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues.

57 Son article 13 prévoit que les Etats 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 Etats 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.

58 Les contre-valeurs en USD ont été calculées sur la base de 100 FCFA = 0,22 USD (soit 1 EUR = 1,45 USD).

59 L'article 8 dispose que « l'identification des clients occasionnels s'effectue […] pour toute opération portant sur une somme en espèces égale ou supérieure à 5 M FCFA ou dont la contre-valeur en FCFA équivaut ou excède ce montant. Il en est de même en cas de répétition d'opérations distinctes pour un montant individuel inferieur à celui prévu à l'alinéa précédent […]. »

367. En ce qui concerne ce dernier point, 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).

368. La directive nº 04/2007 relative à la LFT précise les obligations d'identification des clients occasionnels qui devraient être imposées aux organismes financiers. Elle invite les Etats membres (i) à les étendre à toutes les opérations excédant 5 M FCFA (env. 2.200 USD), y compris lorsqu'elles ne portent pas sur des espèces, et (ii) précise qu'elles doivent être réalisées pour toute transaction excédant le seuil précité « qu'elle soit effectuée en une ou plusieurs opérations entre lesquelles un lien semble exister » (art. 11-1). Elle prévoit également que les Etats membres exigent que les organismes financiers requièrent l'identification des clients dès qu'il y a soupçon de FT (art. 11-4).

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

369. L'article 7 al. 1 de la loi nº 06-066 prévoit que « les organismes financiers doivent s'assurer de l'identité et de l'adresse de leurs clients avant de leur ouvrir un compte, de prendre en garde, notamment des titres, valeurs ou bons, d'attribuer un coffre ou d'établir avec eux toutes autres relations d'affaires ».

370. L'obligation générale d'identification à partir de sources fiables et indépendantes n'est pas explicitement mentionnée par la loi nº 06-066 pour les personnes physiques et morales. Cette loi définit toutefois des mesures d'identification détaillées pour ces personnes à partir de sources considérées par les autorités comme fiables et indépendantes. L'article 7 prévoit ainsi (i) que la vérification de l'identité d'une personne physique soit opérée par la présentation d'une carte d'identité nationale ou de tout document officiel original en tenant lieu en cours de validité et comportant une photographie[60] (art. 7 al. 2) et (ii) que l'identification d'une personne morale soit effectuée par « la production, d'une part, de l'origine, 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 ».

371. La rédaction des obligations de vérification de l'identité des personnes morales dans la loi nº 06-066 apparait peu claire, en particulier en ce qui concerne la nature du ou des document(s) à fournir. La mission comprend (i) soit qu'il s'agit de remettre un acte du Registre du Commerce et du Crédit Mobilier ou un extrait du même registre et, alors que la vérification de l'identité des personnes morales étrangères n'est pas encadrée, (ii) soit que tout acte attestant de la forme juridique et du siège social de la personne morale est suffisant, sans considération du caractère fiable et indépendant de l'information fournie[61]. Il n'existe, par ailleurs, pas d'obligation de vérification à partir de données fiables et indépendantes de l'identité des structures juridiques au

60 La mission a été informée qu'une carte d'identité pouvait être délivrée au Mali sur la base du témoignage de deux personnes, sans vérification de l'état civil. De nombreuses fraudes auraient été constatées en ce domaine, notamment au profit de citoyens de pays africains n'appartenant pas à l'UEMOA (nigérians notamment). La présentation d'une pièce d'identité justifiant de la nationalité d'un Etat membre de l'UEMOA dispense, en effet, les personnes concernées d'obtenir un visa pour voyager dans les Etats du Maghreb, facilitant ainsi les migrations clandestines vers l'Europe.

61 Les informations fournies à la mission ne permettent pas de trancher entre ces deux interprétations.

sens du GAFI[62] (alors même que les services fournis par les avocats pour la constitution, la gestion ou la direction de fiducies sont mentionnés à l'article 5 d) de la loi nº 06-066).

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

372. En ce qui concerne les personnes morales, l'article 7 prévoit que les organismes financiers (i) vérifient les pouvoirs des personnes agissant au nom d'une personne morale (art. 7 al. 3) et (ii) vérifient l'identité des personnes physiques agissant en leur nom 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).

373. En ce qui concerne les structures juridiques (notamment celles auxquelles la loi nº 06-066 fait référence), il n'existe pour les organismes financiers (i) ni obligation de vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client est autorisée à le faire, ni a fortiori d'identifier et de vérifier l'identité de cette personne, (ii) ni obligation de vérifier le statut juridique de la structure juridique.

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

374. L'article 9 de la loi nº 06-066 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). Il prévoit également que les organismes financiers n'aient 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 06-066[63] (cf. commentaires relatifs au critère 5-9). Par ailleurs, l'article 9 ne prévoit pas que les organismes financiers apprécient, pour l'ensemble des clients, si le client agit pour son propre compte et, plus généralement, identifient le bénéficiaire effectif (cf. infra).

375. Ainsi, il n'y a pas d'obligation pour les institutions financières de prendre des mesures raisonnables (i) pour comprendre la propriété et la structure de contrôle du client, (ii) 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), ni (iii) 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)

376. Il n'y a pas d'obligation pour les institutions financières d'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)

377. Il n'existe pas au Mali 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

62 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.'

63 C'est-à-dire un organisme financier malien, à l'exclusion des autres organismes financiers de l'UEMOA

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.

378. Seules certains aspects ayant trait à l'exercice de la vigilance sont indirectement abordés par la réglementation LBC /CFT, ce qui ne correspond pas aux recommandations du GAFI. Il s'agit notamment (i) des obligations de déclaration de soupçons prévues à l'article 26 de la loi nº 06-066 ou de celles d'examen particulier édictées à son article 10, qui ne peuvent en pratique être remplies que si une certaine vigilance est exercée (cf. commentaires relatifs aux recommandations 11 et 13 ci-dessous) et (ii) 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 ».

379. Par ailleurs, la directive nº 04-2007 prévoit que les Etats 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)

380. Il n'existe pas de disposition imposant aux institutions financières de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque.

381. 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 (i) doivent définir les types de clients qu'ils ne peuvent accepter (art. 4 al. 3) et (ii) 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)

382. Des mesures réduites sont prévues lorsque le client est un organisme financier soumis à la loi LBC. Dans ce cas, l'organisme financier concerné n'a pas à se renseigner sur la personne pour le compte de laquelle agit son client, qui est lui-même un organisme financier soumis à la loi LBC (art. 9 de la loi nº 06-066). Il s'agit d'une exclusion très large conduisant à lever toute obligation d'identification. 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).

383. Le champ d'application de l'article 9 précité est ambigu. La mission considère, toutefois, 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 maliens (seuls soumis aux dispositions de la loi n° 06-066), 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 nº 04/2007 prévoit des dispositions similaires. Elle requiert, en effet, que les Etats 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 Etat membre soumis à une obligation d'identification équivalente (art. 11).

384. 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.

385. Il n'existe pas en droit malien de disposition prévoyant que (i) 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 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). Il n'existe pas non plus de disposition prévoyant que, lorsque les institutions financières sont autorisées à déterminer l'ampleur des mesures de vigilance à appliquer à un client en fonction des risques présentés, cela doit se faire dans le respect des instructions publiées par les autorités compétentes.

386. Il n'existe pas d'autres cas dans lesquels des mesures réduites ou simplifiées puissent être mises en œuvre (par exemple, Etat malien, sociétés cotées etc.).

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

387. La loi nº 06-066 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 (art. 7 al. 1) et (ii) lorsqu'elles effectuent certaines transactions avec des clients occasionnels (art. 8).

388. En ce qui concerne les clients occasionnels, la directive nº 04/2007 précise les dispositions de la loi nº 06-066. Elle prévoit ainsi que les Etats 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)

389. 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)

390. La loi nº 06-066 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 certes des sanctions pénales lorsque ces obligations ne sont pas respectées[64], mais, au moment de la mission, ces sanctions n'avaient jamais été utilisées.

391. En outre, l'instruction n° 01/2007/RB de la BCEAO impose aux seuls organismes financiers auxquels elle s'applique[65] 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).

392. L'article 9 de la loi nº 06-066 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. Dans les autres cas dans lesquels un organisme financier ne peut remplir les obligations d'identification prévues par la loi, cette dernière ne prévoit pas qu'il ait à envisager de faire une déclaration de soupçon.

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

393. 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.

Clients existants – Devoir de vigilance (c. 5.17)

394. La loi n° 06-066 n'impose pas aux institutions financières d'appliquer les obligations de vigilance aux clients existants selon l'importance des risques qu'ils représentent ni de mettre en œuvre des mesures de vigilance relatives à ces relations existantes au moment opportun.

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

Clients existants - Comptes anonymes (c. 5.18)

396. 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**

64 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.

65 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 d'identifier les PPE (c. 6.1)

397. Il n'existe pas d'obligation pour les institutions financières de disposer de systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client potentiel, un client ou le bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée (PPE), en plus de l'application des mesures de vigilance prescrites par la Recommandation 5.

398. La directive nº 04/2007 relative à la CFT prévoit que « chaque Etat 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 Etat membre ou dans un Etat 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 » (art. 15). La directive ne contient pas de disposition créant une obligation directe pour les institutions financières de disposer de systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client potentiel, un client ou le bénéficiaire effectif est une PPE.

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

399. Il n'existe 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.

400. 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)

401. 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.

402. La directive nº 04/2007 relative à la CFT comporte des dispositions ambigües. Sa rédaction semble indiquer que chaque Etat membre devrait prendre les mesures appropriées pour établir l'origine du patrimoine ou des fonds[66] (art. 15).

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

403. 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.

404. La directive n° 04/2007 relative à la CFT prévoit que chaque Etat 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 Etat membre ou dans un Etat 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

66 L'article 15 stipule que : « chaque Etat 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 Etat membre ou dans un Etat 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 »

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)

405. Il n'existe pas au Mali d'obligations transcrivant les dispositions de la Recommandation 6 du GAFI, ni pour les PPE étrangères ni pour les PPE nationales.

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

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

407. Le Mali a ratifié le 25 mars 2008 la Convention des Nations Unies contre la corruption signée à Mérida le 9 décembre 2003 (décision du Président de la République portant ratification de la convention de Mérida) .

**Recommandation 7**

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

408. En ce qui concerne les relations de correspondant bancaire transfrontalier et autres relations similaires, il n'existe pas d'obligation pour les 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 (y compris de vérifier si l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au BC ou au FT).

409. Il n'existe qu'une obligation partielle et confuse d'identifier un correspondant bancaire, qui figure dans l'annexe à la loi uniforme (cf. c. 8-2).

410. La directive nº 04-2007 ne comporte pas de disposition relative aux relations de correspondance bancaire.

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

411. 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 /CFT ni de s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité.

Autorisation de la haute direction avant de nouer une relation de correspondant (c. 7.3)

412. Il n'existe pas d'obligation pour les institutions financières d'obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire.

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

413. Il n'existe pas d'obligation pour les institutions financières de préciser par écrit les responsabilités respectives de chaque institution dans la LBC /CFT.

Règles relatives aux comptes de passage (c. 7.5)

414. Lorsqu'une relation de correspondant bancaire implique la tenue de comptes de passage[67] (« *payable-through accounts* »), il n'existe pas d'obligation pour les institutions financières de 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.

**Recommandation 8**

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

415. L'instruction n° 01/2007/RB de la BCEAO impose aux seuls organismes financiers auxquels elle s'applique[68] 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). Il n'existe pas d'obligation, pour les institutions financières non couvertes par l'instruction précitée, 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.

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

416. L'article 7 de la loi n° 06-066 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.

417. L'annexe à la loi uniforme comporte de nombreuses imprécisions qui rendent son interprétation délicate et incertaine, pour les évaluateurs, mais également pour les personnes assujetties et pour les autorités chargées de vérifier le respect de ses dispositions. La notion d'opération à distance n'est pas définie et une confusion parait exister entre (i) l'entrée en relation à distance, (ii) la réalisation d'opérations financières à distance après qu'une relation d'affaires a été établie et (iii) la réalisation d'opérations financières à distance par des personnes non clientes de l'organisme financier, mais utilisant ses services du fait des relations contractuelles que cet organisme a noué avec un autre organisme financier, dont ces personnes utilisent les services (par exemple, virement reçu au Mali par un client, éventuellement occasionnel, d'un autre organisme financier utilisant les services de correspondance bancaire que l'organisme malien lui offre). Aucune mesure de vigilance spécifique ne parait définie pour la réalisation d'opérations financières à distance après qu'une relation d'affaires a été établie. Par ailleurs, l'annexe à la loi uniforme porte sur les conditions d'identification des personnes physiques, mais ne définit pas cette notion d'identification, ce qui est source d'incertitude.

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

68 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.

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

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

420. L'article 5 de l'annexe à la loi uniforme porte sur les conditions d'identification lors d'une opération à distance « dans le cas ou la contrepartie de l'organisme financier réalisant l'opération (organisme financier contractant) serait un client ». Deux situations sont 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. Dans le deuxième cas, 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 Etat 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.

421. Malgré une rédaction peu claire, l'article 6 de l'annexe à la loi uniforme parait porter sur la situation dans laquelle un organisme financier malien réalise une transaction avec un autre organisme financier (malien ou non) agissant pour le compte d'un client[69]. Deux types de diligences sont prévus portant respectivement sur (i) l'organisme financier* (malien 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.

422. 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.

423. 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 malien se limitent à vérifier son identité, normalement à partir d'un annuaire financier uniquement.

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

424. 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.

425. Par ailleurs, l'article 11 de la directive n° 04/2007 prévoit que les Etats membres adoptent les dispositions nécessaires pour faire face aux risques accrus existant en matière de financement du terrorisme, lorsqu'ils nouent des relations d'affaires ou effectuent une transaction avec un client qui n'est pas physiquement présent aux fins de l'identification, en l'occurrence dans le cadre d'une opération à distance. Ces dispositions doivent en particulier, garantir que l'identité du client est établie, notamment en demandant des pièces justificatives supplémentaires, des mesures additionnelles de vérification ou de certification des documents fournis ou des attestations de confirmation de la part d'un organisme financier ou en exigeant que le premier paiement des opérations soit effectué par un compte ouvert au nom du client auprès d'un organisme financier soumis à une obligation d'identification équivalente.

Analyse de l'effectivité (Recommandations 5 à 8) :

426. La mission a rencontré six banques, deux institutions mutualistes d'épargne et de crédit, un assureur-vie, un agréé de change manuel, les services financiers de la Poste, la Direction du Trésor ainsi que la Direction nationale de la BCEAO.

427. Les textes ayant force obligatoire au Mali (la loi nº 06-066 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'Etat ni par leurs superviseurs. 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 avaient toutefois connaissance de celles de la Directive nº 07-2002, bien qu'elle n'ait pas force obligatoire au Mali).

428. 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. Les procédures de nombreuses banques se limitent encore à la lettre des dispositions de la Directive nº 07-2002, le concept de blanchiment des capitaux reste mal cerné et souvent limité aux produits du trafic de drogues, 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 06-066 (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 ainsi que les diligences conduites en ce qui concerne les clients non résidents introduits par des apporteurs d'affaires présents dans des pays étrangers, qui représentent pourtant une part significative des ressources de certaines banques.

429. 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 Mali en s'inspirant des recommandations du GAFI (par exemple en ce qui concerne les personnes politiquement

exposées ou les virements électroniques). Enfin, les banques rencontrées ont indiqué ne pas avoir de comptes anonymes, sous des noms fictifs ou numérotés[70].

430. Des faiblesses importantes ont, par ailleurs, été relevées en ce qui concerne le contrôle des transferts rapides d'argent, de fait exercés par les banques directement ou par l'intermédiaire d'agents (cf. I.3). Selon les informations obtenues par la mission (i) l'essentiel de ces activités est réalisé par des agents indépendants agissant pour le compte des banques (petits commerçants, entrepreneurs individuels etc.) qui n'ont pas été formés à la LBC, (ii) l'identification des clients n'est pas requise lors de la réception de fonds si le message accompagnant le transfert précise qu'aucun document d'identité n'est requis lors de la remise des fonds et (iii) aucun 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, ni par leurs superviseurs[71]. En outre, les banques ne se sont 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 MoneyGram, qui dominent le marché en zone UEMOA, mais n'y sont ni agréées ni physiquement implantées. 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, MoneyGram ou Money Express.

### Recommandations et commentaires

431. Le cadre légal définissant les obligations des institutions financières est incomplet et fréquemment imprécis. Ainsi, les obligations d'identification et de vigilance sont trop limitées, en particulier en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs ou les obligations de vigilance dans les situations de risques élevés. La compréhension des textes est en outre rendue difficile par leur fréquente imprécision. L'absence de clarifications par les superviseurs ou par la CENTIF renforce cette difficulté. Une attention particulière devrait être porté à cet aspect lors de la transposition de la directive nº 04/2007 relative à la CFT afin d'assurer la cohérence d'ensemble du dispositif relatif à la LBC /CFT.

432. Par ailleurs, les textes ayant force obligatoire au Mali en matière de LBC /CFT sont peu ou pas connus des assujettis, qui n'en ont le plus souvent pas eu communication. Une large diffusion de ces derniers est souhaitable, en particulier à destination des institutions financières non bancaires, et devrait être accompagnée d'actions de sensibilisation à l'attention de l'ensemble du secteur financier malien. La mise en œuvre des obligations en matière de LBC /CFT n'a en pratique débuté que dans le secteur bancaire et y demeure très disparate, en l'absence notamment de supervision appropriée. De façon générale, Il est souhaitable que la mise en œuvre du cadre existant en matière de LBC /CFT soit effectivement engagée pour l'ensemble des institutions financières, sans attendre les amendements souhaitables de ce dernier recommandés par la présente évaluation.

433. Les autorités maliennes devraient considérer les mesures suivantes :

70 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

71 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.

-Etendre les obligations visées par les recommandations 5 à 8 à l'ensemble des institutions financières (y compris celles actives dans le domaine de la monnaie électronique), en tenant compte le cas échéant des situations de risques faibles de BC /FT ;

-Veiller à ce que toutes les institutions financières assujetties soient précisément identifiées ;

-S'assurer de la validité juridique de l'assujettissement (i) de la BCEAO aux dispositions de la loi n° 06-066 ainsi que (ii) de la Caisse des dépôts et consignations et des services financiers de la Poste aux dispositions de l'instruction n° 01/07/RB de la BCEAO ;

Recommandation 5 :

-interdire explicitement aux institutions financières de tenir des comptes anonymes ou sous des noms fictifs (et imposer une vérification portant sur les clients existants en ce domaine) ;

-imposer aux institutions financières d'administrer les comptes numérotés de façon à pouvoir respecter intégralement les aspects couverts par les recommandations du GAFI (et imposer une vérification portant sur les clients existants en ce domaine) ;

-imposer aux institutions financières de remplir les obligations de vigilance prévues :

--lorsqu'elles effectuent des transactions occasionnelles qui excèdent le seuil de 5 MFCFA, mais ne sont pas en espèces ;

--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 ou de FT ;

--lorsque l'institution a des doutes quant à la véracité et à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues ;

-compléter les textes en vigueur en instituant une obligation claire pour les institutions financières d'identification à partir de sources fiables et indépendantes ;

-instaurer, en ce qui concerne les structures juridiques non dotées de la personnalité morale, une obligation pour les institutions financières de :

- vérifier leur identité à partir de données fiables et indépendantes ;
- vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client est autorisée à le faire (et identifier et vérifier l'identité de cette personne) ;
- vérifier 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 possèdent ou contrôlent leur client (y compris identifier les personnes qui exercent en dernier ressort un contrôle effectif sur une personne morale ou une structure juridique) ;
- de prendre des mesures raisonnables pour vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs à l'aide des 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 ;

- 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, afin de s'assurer qu'elles sont cohérentes avec la connaissance qu'elle a de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, le cas échéant, de l'origine des fonds ;

-obliger 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, au moyen d'examens des documents existants, notamment pour les catégories de clients ou de relations d'affaires présentant un risque plus élevé ;

-imposer aux institutions financières de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque ;

-examiner les éventuels cas dans lesquelles du fait de risques faibles, les institutions financières pourraient être autorisées à appliquer des mesures réduites ou simplifiées tout en précisant :

- les conditions dans lesquelles ces mesures doivent être conduites (la règle générale étant que les clients sont soumis à l'ensemble des mesures relevant du devoir de vigilance relatif à la clientèle, et notamment à l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif),
- si 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, préciser que cette faculté ne concerne 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
- que 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
- que lorsque les institutions financières sont autorisées à déterminer l'ampleur des mesures de vigilance à appliquer à un client en fonction des risques présentés, cela doit se faire dans le respect des instructions publiées par les autorités compétentes,

-interdire à une institution financière d'ouvrir un compte, nouer une relation d'affaires ou effectuer une transaction lorsqu'elle ne peut se conformer aux exigences prévues par la loi en matière d'identification du client et du ou des bénéficiaires effectifs ;

-prévoir que, dans tous les cas dans lesquels une institution financière ne peut pas remplir les obligations d'identification prévues par la loi, elle doive envisager de faire une déclaration de soupçon ;

-lorsque l'institution financière a déjà établit une relation d'affaires et qu'elle ne peut remplir les obligations d'identification prévues par la loi, veiller à ce que l'institution financière soit tenue de mettre un terme à la relation d'affaires et à envisager de faire une déclaration de soupçons ;

-imposer aux institutions financières d'appliquer les obligations de vigilance aux clients existants selon l'importance des risques qu'ils représentent et de mettre en œuvre des mesures de vigilance relatives à ces relations existantes au moment opportun ;

Recommandation 6

-en ce qui concerne les personnes politiquement exposées (PPE), 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 (en plus de l'application des mesures de vigilance prescrites par la Recommandation 5) ;
- 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 ;
- prendre toutes mesures raisonnables pour identifier l'origine du patrimoine et l'origine des fonds des clients et des bénéficiaires effectifs identifiés comme des PPE ;
- procéder à une surveillance renforcée et continue des relations d'affaires qu'elles ont avec des PPE ;

Recommandation 7

-en ce qui concerne les relations de correspondant bancaire transfrontalier et autres relations similaires, 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 (y compris de vérifier si l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au BC ou au FT) ;
- 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 ;

**Recommandation 8**

-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.

Conformité avec les Recommandations 5 à 8

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.5 | NC | - Obligations d'identification trop limitées, en particulier pour les bénéficiaires effectifs ;<br>- Absence de devoir de se renseigner sur l'objet et la nature de la relation ;<br>- Absence de devoir de vigilance constante ;<br>- Absence d'obligations portant sur les clients existants ;<br>- 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 ;<br>- Absence de mise en œuvre. |

## TIERS ET APPORTEURS D'AFFAIRES (R.9)

### Description et Analyse

434. Cadre juridique (voir également 3.2.1 pour plus de précisions sur les textes visés) :

- Loi nº 06-066 relative à la LBC ;
- Instruction nº 01/2007 de la BCEAO du 2 Juillet 2007 relative à la LBC au sein des organismes financiers ;
- Directive 04/2007 relative à la LFT (non transposée à la date de la mission et n'ayant donc pas force obligatoire au Mali).

435. 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 n° 06-066 (cf. discussion relative au critère 8-2 ci-dessus).

Analyse de l'effectivité

436. Les institutions financières rencontrées dans les secteurs de la banque et de l'assurance-vie ont indiqué recourir régulièrement à des tiers sur lesquels elles font reposer une partie de leurs obligations de vigilance en matière de LBC, sans qu'une telle délégation soit clairement organisée. C'est en particulier le cas (i) des banques lors de certaines entrées en relation avec des maliens non résidents (une partie des obligations d'identification pouvant notamment être effectuées par une banque à l'étranger), (ii) des services de transferts de fonds de type Western Union, MoneyGram et Money Express effectués par les banques (une partie des obligations de vigilance étant réalisées au seul niveau de ces sociétés de transferts de fonds) ou des assureurs vie (l'identification des clients est effectuée par une banque lorsque l'assureur vie consent une assurance-décès liée à un emprunt bancaire).

Recommandations et Commentaires

437. Il conviendrait de définir précisément les conditions dans lesquelles le recours à des tiers et intermédiaires en matière de LBC /CFT est autorisé :

- les institutions financières recourant à un tiers devraient être tenues d'obtenir immédiatement de ce tiers les informations nécessaires concernant certains 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.

Conformité avec la Recommandation 9

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.9 | NC | - Absence d'exigences claires et complètes en matière de recours à des tiers et intermédiaires en matière de LBC /CFT, alors que cette pratique existe. |

## SECRET PROFESSIONNEL OU CONFIDENTIALITE DES INSTITUTIONS FINANCIERES (R.4)

### 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)**

438. L'article 34 de la loi nº 06-066 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'Etat chargés de la détection et de la répression des infractions liées au blanchiment des capitaux ».

439. 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

440. Le Ministère des finances comme la BCEAO ont fait état d'une bonne coopération des organismes financiers pour leur donner accès à des informations couvertes par le secret professionnel, lorsque c'est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. La mission a également été informée par les autorités qu'à la demande d'une ambassade étrangère, le Ministère des finances avait pu obtenir communication par une institution financière de données individuelles relatives à un client puis les communiquer à cette ambassade. Les institutions financières rencontrées ont également indiqué qu'elles communiquent sans difficultés aux autorités (justice et superviseurs notamment) les informations qui leur sont demandées.

### Recommandations et Commentaires

441. Les autorités 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.

442. Par ailleurs, il est important de veiller à ce que l'accès aux données couvertes par le secret professionnel soit strictement limité aux besoins découlant des missions confiées aux autorités publiques.

Conformité avec la Recommandation 4

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| 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. |

## CONSERVATION DES DOCUMENTS ET REGLES RELATIVES AUX VIREMENTS ELECTRONIQUES (R.10 ET RS.VII)

### Description et Analyse

### Recommandation 10

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

443. L'article 11 de la loi nº 06-066 prévoit que 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.

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 Etats membres de l'UEMOA prévoit que (i) 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, ou sous une forme dont on peut démontrer qu'elle n'est susceptible ni de modification ni d'altération dans son contenu et que le document transmis et celui conservé sont strictement identiques et que (ii) les informations qui permettent de déterminer l'origine et la destination du message de données, ainsi que les indications de date et d'heure de l'envoi ou de la réception, doivent être conservées si elles existent. 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.

444. 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.

445. En ce qui concerne ce dernier point, l'article 12 de la directive n° 04/2007 précise que les Etats 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*)

446. L'article 11 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 là la disposition des autorités compétentes (c.10.3*)

447. La loi nº 06-066 prévoit (i) que les autorités judiciaires, les agents de l'Etat chargés de la détection et de la répression des infractions liées au blanchiment des capitaux (BC) agissant dans le cadre d'un mandat judiciaire, les autorités de contrôle ainsi que la CENTIF puissent demander aux personnes assujetties à la loi nº 06-066 de leur communiquer les informations relatives à l'identification de la clientèle que ces personnes assujetties doivent recueillir et conserver (art. 12) et (ii) que la CENTIF puisse 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 (art. 17).

448. L'article 12 de loi nº 06-066 donne un accès large aux autorités de contrôle, puisque leur accès aux informations n'est pas restreint à celles nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions. En outre, l'article 1er de cette même loi donne une identification vague et de ce fait très large des autorités de contrôle. Ces dernières sont en effet définies comme « les autorités nationales ou communautaires de l'UEMOA habilitées, en vertu d'une loi ou d'une réglementation, à contrôler les personnes physiques et morales ». Ainsi, dans une hypothèse extrême, on pourrait envisager à la lecture de la loi, qu'un agent de l'Etat chargé de vérifier le bon respect des normes de sécurité physique par une personne assujettie ait accès à l'ensemble des informations recueillies en application de la loi nº 06-066 relative au BC.

449. La loi nº 06-066 ne prévoit, en outre, 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)

450. Le règlement n° 15/2002/CM/UEMOA du 19 Septembre 2002 relatif aux systèmes de paiement dans les Etats 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[72]). Aucune institution relevant de cette dernière catégorie n'a été identifiée.

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

451. 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. Au contraire, l'article 4 al. 3 comme les dispositions de l'annexe à la loi uniforme lèvent ou restreignent considérablement les obligations d'identification des clients d'autres organismes financiers qui agissent pour le compte de ces clients (cf. c. 5-5 et 8-2).

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

452. 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.

453. La directive nº 04/2007 relative à la LFT ne requiert pas que les Etats 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 Etats 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)

454. Il n'existe pas pour les virements nationaux (y compris les transactions utilisant une carte de crédit ou de débit comme système de paiement pour effectuer un virement), 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.

455. La directive nº 04/2007 relative à la LFT stipule que « les Etats 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).

72 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.

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

456. 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)

457. 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)

458. Il n'existe pas de seuil de minimis au Mali, 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)

459. 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)

460. En l'absence de transposition au Mali 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)

461. Il n'existe pas d'obligations en la matière au Mali relatives à la RS VII.

Analyse de l'effectivité

462. Parmi les institutions rencontrées, seules certaines banques avaient connaissance des obligations de conservation définies par la loi nº 06-066. Bien qu'elles n'en aient pas eu connaissance, les autres institutions financières ont indiqué conserver les informations relatives aux obligations de vigilance ainsi qu'aux transactions effectuées pendant dix ans.

463. Les banques rencontrées ont indiqué avoir leurs principales relations de correspondance bancaire au sein de l'Union européenne. 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. Dans le cas des virements reçus, elles ont indiqué que les informations relatives aux donneurs d'ordre et bénéficiaires figuraient systématiquement du fait des normes LBC /CFT en vigueur dans ces juridictions. Aucune banque n'a indiqué disposer d'un dispositif informatique spécifique de contrôle des informations accompagnant les virements électroniques en matière de LBC (par exemple en ce qui concerne ceux reçus ou émis vers des pays n'appliquant pas les dispositions de la RS VII).

Recommandations et Commentaires

464. Les virements constituent une activité importante et en développement pour les institutions financières, au sein comme en dehors de la zone UEMOA. 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 malien.

465. Les obligations en matière de conservation des documents sont incomplètes et méconnues des assujettis. En outre, les superviseurs du secteur financier ne se sont pas assurés du respect des obligations existantes (y compris pour les banques).

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

Recommandation 10

- prévoir que des documents puissent 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 ;
- préciser la définition des autorités de contrôle afin de garantir que seules les autorités compétentes ont accès aux informations confidentielles conservées par les assujettis ;
- 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

- obliger les institutions financières des donneurs d'ordre à obtenir et à 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 (ou un numéro de référence unique s'il n'y a pas de numéro de compte) et adresse du donneur d'ordre (ou numéro national d'identité, numéro d'identification du client ou date et lieu de naissance, si le Mali décide de l'autoriser) ;
- 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), obliger l'institution financière du donneur d'ordre à faire figurer les renseignements complets sur le donneur d'ordre dans le message ou le formulaire de paiement accompagnant le virement ;
- pour les virements nationaux (y compris les transactions utilisant une carte de crédit ou de débit comme système de paiement pour effectuer un virement), obliger l'institution financière du donneur d'ordre à se conformer au critère VII.2 précédent ou à 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 ;
- obliger les institutions financières à 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 chaque institution financière intermédiaire dans la chaîne de paiement à conserver l'ensemble des renseignements nécessaires sur le donneur d'ordre avec le virement correspondant ;
- 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 ;
- mettre en place des mesures efficaces de contrôle de la mise en œuvre de la RS VII ;
- veiller à ce que les critères 17.1 à 17.4 s'appliquent à la RS VII.

Conformité avec la Recommandation 10 et la recommandation spéciale VII

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.10 | PC | - Absence de précisions adéquates quant à la nature et a la disponibilité des documents à conserver,<br><br>-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 |

SUIVI DES TRANSACTIONS ET DE LA RELATION D'AFFAIRES (R.11 ET 21)

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)

467. La loi nº 06-066 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). 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)

468. L'article 10 al. 2 de la loi nº 06-066 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 »).

469. 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)

470. 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'Etat 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)

471. La loi n° 06-066 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).

472. L'instruction n° 01/2007/RB de la BCEAO impose aux seuls organismes financiers auxquels elle s'applique[73] 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[74] 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)

73 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.

74 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 d'incrimination).

473. Il n'existe pas 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)

474. Pour les transactions avec des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI, il n'existe pas 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.

Possibilité d'appliquer des contre-mesures adaptées aux pays persistant à ne pas ou insuffisamment appliquer les Recommandations du GAFI (c.21.3)

475. Lorsqu'un pays persiste à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les recommandations du GAFI, le Mali n'est pas à même d'appliquer des contre-mesures adaptées[75].

Analyse de l'effectivité

476. Parmi les institutions financières rencontrées par la mission, seules certaines banques avaient connaissance des obligations d'examen particulier définies à l'article 10 de la loi nº 06-066 ; les autres institutions financières ne les mettaient donc pas en œuvre. Il existe, en outre, de fortes disparités entre banques ayant des profils d'activité similaires en ce qui concerne le nombre d'opérations « de l'article 10 » identifiées. Certaines en identifient en moyenne de dix à vingt par mois (ce qui est expliqué par un usage très répandu des espèces dans les échanges commerciaux, y compris pour des sommes pouvant régulièrement atteindre entre 100 et 200 M FCFA, soit environ 221.000 et 442.000 USD respectivement), tandis que d'autres n'en ont jamais détectées. Certaines banques n'ont pas encore mis en place le registre confidentiel prévu à l'article 10 de la loi nº 06-066.

Recommandations et Commentaires

477. Les obligations de vigilance relatives aux opérations visées par l'article 11 sont trop restrictives quant à leur champ et trop imprécises quant à leur nature. Elles peuvent, en outre, être de nature à alerter indûment une relation d'affaires, en amont de toute déclaration de soupçons. Par ailleurs, ces obligations demeurent peu connues de la plupart des institutions financières et seules quelques banques ont commencé à les mettre en œuvre. L'information et la sensibilisation

75 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

de l'ensemble des institutions financières à ces obligations est nécessaire, ainsi que la supervision du respect des dispositions des textes applicables en ce domaine.

478. Aucune disposition n'est en place en ce qui concerne les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI.

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

- supprimer l'obligation systématique créée par l'instruction n° 01/2007/RB pour les organismes financiers auxquels elle s'applique de se renseigner auprès du client pour obtenir des informations complémentaires en ce qui concerne les transactions visées à l'article 10, qui est de nature à alerter le client en amont de toute déclaration de soupçons
- 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 dans 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 ;
- mettre en place des contre-mesures adaptées pouvant être décidées par le Mali lorsqu'un pays persiste à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les recommandations du GAFI.

Conformité avec les Recommandations 11 et 21

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.11 | PC | - Définition trop restrictive des opérations concernées (seuil de 10 MFCFA et absence de mention des types de transactions inhabituelles) ;<br>- Absence de mise en œuvre par des institutions financières autres que des banques et mise en œuvre très disparate au sein du secteur bancaire. |
| R.21 | NC | - Absence de dispositions relatives aux pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI |

## DECLARATIONS D'OPERATIONS SUSPECTES ET AUTRES DECLARATIONS (R.13-14, 19, 25 ET RS.IV)

### Description et Analyse

480. Cadre juridique :

- Loi n° 01-078 du 18 juillet 2001 portant sur le contrôle des drogues et précurseurs ;
- Loi nº 06-066 du 29 décembre 2006 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux (LBC) ;
- Instruction n° 01/2007/RB de la BCEAO du 2 juillet 2007 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux au sein des organismes financiers ;
- Instruction nº01/2006/SP de la BCEAO du 31 juillet 2006 relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique ;
- 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 Mali).

**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)

481. Il existe juridiquement deux mécanismes parallèles de déclarations des opérations suspectes : (i) celui créé par la loi n° 01-078 pour les seuls cas de blanchiment des capitaux liés à la production et au trafic de drogues et (ii) celui créé par la loi nº 06-066 pour l'ensemble des cas de BC liés à tout crime ou délit (art. 2). En effet, la loi nº 06-066 n'abroge que les dispositions antérieures qui lui sont contraires et l'existence d'un mécanisme parallèle de déclaration ne peut être interprétée comme constituant une disposition qui lui soit contraire (art. 77). En outre, cette loi précise qu'aucune déclaration effectuée auprès d'une autre autorité ne saurait dispenser des obligations de déclaration qu'elle instaure (art. 26 al. 6).

482. Loi n° 01-078 : l'article 121 de la loi n° 01-078 dispose que « les personnes qui dans l'exercice de leur profession réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entrainant des mouvements de capitaux, les établissements bancaires et financiers publics et privés, les services de la poste, les sociétés d'assurance, les mutuelles, les sociétés de bourse et les commerçants changeurs manuels sont tenus d'avertir l'autorité judiciaire compétente dès lors qu'il leur apparait que des sommes ou des opérations portant sur ces sommes sont susceptibles de provenir des infractions prévues aux articles 94 à 96, 99 et 100[76] […] ».

483. Loi nº 06-066 : l'article 26 de la loi nº 06-066 prévoit que les organismes financiers ainsi que les autres personnes assujetties[77] sont tenus de déclarer à la CENTIF, service administratif

76 Les articles 94 à 96 et 99 à 100 ont trait à la culture, la production, la fabrication, la transformation et le trafic international de drogues et de précurseurs (cf. également observations relatives au respect de la recommandation 1 supra).

77 Organismes financiers : Banques et établissements financiers, services financiers des Postes, Caisses des dépôts et consignation (ou organismes qui en tiennent lieu), sociétés d'assurance et de réassurance, courtiers d'assurance et de réassurance, institutions

placé sous la tutelle du Ministre chargé des Finances, (i) les sommes d'argent et tous autres biens qui sont en leur possession, lorsque ceux-ci pourraient provenir du blanchiment des capitaux (BC), (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, suspects d'être destinés au financement du terrorisme, paraissent provenir de la réalisation d'opérations se rapportant au BC. Les infractions sous-jacentes du BC portent sur tous crimes ou délits (art. 2 de la loi nº 06-066). 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.

484. Les formulations « pourraient provenir », « pourraient s'inscrire » et « paraissent provenir » sont trop vagues et ne font pas explicitement référence à la notion de soupçon (même si l'article 26 est intitulé « obligation de déclaration des opérations suspectes ») ou à l'existence de raisons suffisantes de soupçonner que les fonds proviennent d'une activité criminelle. L'absence d'actions de sensibilisation ou de supervision significatives n'ont pas en pratique permis de clarifier la confusion créée par ces différentes terminologies.

485. En outre, l'article 26 précise que les DOS doivent être effectuées « selon un modèle de déclaration fixé par arrêté du Ministre chargé des Finances ». A la date de la mission, ce modèle n'avait pas encore été élaboré, les autorités ne souhaitant pas le préparer avant que les membres de la CENTIF soient en fonction. Enfin, la formulation des obligations de déclaration porte sur les situations de BC, et non sur le simple fait que les fonds pourraient provenir d'un crime ou d'un délit (ce qui est notamment préjudiciable dans un contexte (i) où la notion de BC reste peu connue et souvent interprétée de façon exagérément restrictive et (ii) où l'incrimination d'auto-blanchiment est incertaine, cf. c. 1.6).

486. 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[78]. Sans être contradictoires avec celles de la loi n° 06-066, elles viennent conforter par leur ambigüité une compréhension erronée des infractions sous-jacentes du BC que la mission a observé chez la plupart des personnes rencontrées. L'article 11 précise en effet que doivent être déclarées « les opérations portant sur des sommes qui pourraient s'inscrire dans un processus de blanchiment des capitaux, notamment (i) les sommes inscrites dans leurs livres qui pourraient provenir du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles organisées [et] (ii) les opérations qui portent sur des sommes lorsque celles-ci pourraient provenir du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles

---

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, Bourse régionale des valeurs mobilières, Dépositaire central titres et Banque de règlement titres, sociétés de gestion et d'intermédiation, sociétés de gestion de patrimoine, organismes de placements collectifs en valeurs mobilières, entreprises d'investissement à capital fixe et Agréés de change manuel ;

Autres assujettis : Trésor public, BCEAO, membres des professions juridiques indépendantes lorsqu'ils représentent ou assistent des clients en dehors de toute procédure judiciaire dans les circonstances prévues par l'article 5, apporteurs d'affaires aux organismes financiers, commissaires aux comptes, agents immobiliers, marchands d'articles de grande valeur, transporteurs de fonds, propriétaires, directeurs et gérants de casinos et d'établissements de jeu, agences de voyage, organisations non gouvernementales.

78 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.

organisées ». La mission a constaté que les infractions sous-jacentes du BC étaient fréquemment comprises comme se limitant aux seuls produits du trafic de stupéfiants, voire d'activités criminelles organisées, alors que la loi n° 06-066 précise qu'elles s'étendent aux produits de tous crimes et délits (art. 2).

487. Par ailleurs, l'article 11 de l'instruction n° 01/2007/RB précise les obligations de déclaration prévues par la loi n° 06-066 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, nonobstant l'exécution de diligences conformes aux dispositions des articles 7 à 9 de la loi n° 06-066 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.

488. 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 déclarées à la CENTIF. La notion d'anomalie n'est pas définie et la base juridique à partir de laquelle une instruction de la BCEAO peut assujettir une institution à des obligations de déclarations est incertaine.

Obligation de DOS pour des fonds en rapport avec le terrorisme (c.13.2* et RS IV)

489. L'article 26 de la loi nº 06-066 créé une obligation de déclarer à la CENTIF les opérations de BC qui sont également suspectes d'être destinées au FT. Cette disposition ne créé pas d'obligation nouvelle par rapport aux autres dispositions de l'article 26, mais précise qu'il faut déclarer à la CENTIF les opérations liées au BC, même lorsqu'elles sont également suspectes d'être destinées au FT.

490. En dehors des fonds couverts par l'obligation de DOS au titre du BC, l'obligation d'effectuer une DOS ne s'applique pas aux 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.

491. La directive nº 04/2007 relative à la CFT prévoit, par ailleurs, que les Etats 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 Mali.

Obligation de déclaration de toutes les opérations suspectes (c.13.3*)

492. Les DOS doivent être effectuées quel que soit le montant de l'opération, aussi bien dans la loi n° 01-078 (drogue) que dans la loi nº 06-066 (LBC).

493. Il n'existe pas d'obligation de déclarer les tentatives d'opérations au Mali.

Obligation de déclaration des opérations suspectes liées à des questions fiscales (c.13.4*)

494. L'obligation d'effectuer des DOS en application de la loi nº 06-066 (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).

495. Les infractions sous-jacentes, dans la loi n° 01-078, n'incluent pas les aspects fiscaux. Cette loi ne précise pas que l'obligation de déclarer les opérations suspectes s'applique, que ces opérations soient ou non considérées comme portant également sur des questions fiscales.

**Recommandation 14**

Protection en cas de DOS (c.14.1)

496. L'article 123 de la loi n° 01-078 (drogue) prévoit que « aucune poursuite pour violation du secret professionnel ne pourra être engagée contre les dirigeants ou préposés des organismes énumérés à l'article 125[79] ci-dessus même si les enquêtes ou décisions judiciaires ultérieures révèlent que la déclaration qu'ils ont effectuée de bonne foi était sans fondement ».

497. L'article 30 de la loi nº 06-066 (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. 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 ».

498. La loi nº 06-066 ne précise pas que cette protection leur 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. Ces différents éléments sont néanmoins contenus dans les dispositions plus générales de l'article 30 précité.

Interdiction d'avertir d'une DOS (c.14.2.)

499. La loi n° 01-078 ne contient pas de disposition interdisant d'avertir une tierce partie de l'existence d'une DOS.

500. La loi nº 06-066 dispose que les « déclarations sont confidentielles et ne peuvent être communiquées au propriétaire des sommes ou à l'auteur des opérations » (art. 26 al. 4). La rédaction (i) est ambigüe puisqu'elle parait viser la communication de la déclaration, et non celle de son existence, (ii) 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 et (iii) est trop restrictive puisqu'elle ne porte que sur la DOS, sans inclure les autres informations communiquées ou fournies à la CENTIF.

501. L'article 40 de la loi nº 06-066 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

79 L'article 125 a trait aux mesures conservatoires alors que les organismes devant effectuer des DOS sont mentionnés à l'article 121.

de 100.000 à 1.500.000 FCFA -env. 220 et 3.300 USD respectivement-. Cette rédaction est peu claire dans la mesure ou l'article 5 ne se réfère pas à des opérations, mais comporte uniquement la liste des personnes assujetties. Il n'existe, par ailleurs, pas de sanction lorsque le fait qu'une DOS ou une information qui la concerne a été communiquée ou fournie à la CENTIF est divulguée non intentionnellement.

Confidentialité de l'identité des agents des institutions financières effectuant des DOS (c.14.3)

502. La loi n° 01-078 ne contient pas de disposition protégeant la confidentialité des agents des institutions financières effectuant des DOS

503. La loi nº 06-066 prévoit (i) que les informations détenues par la CENTIF soient confidentielles (cf. 2.5) et (ii) que, lorsque la CENTIF transmet un rapport au Procureur de la République suite à l'examen d'une DOS, cette dernière ne soit pas communiquée et que l'identité du préposé à la déclaration ne figure pas dans ce rapport (art. 29 al. 2).

**Recommandation 19**

Étude d'un système de déclaration des opérations en espèces (c.19)

504. Le Mali 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 de reporting (c.25.1)

505. L'article 13 de la loi n° 06-066 permet aux autorités de contrôle d'émettre des dispositions d'application en matière de LBC[80]. Seule la BCEAO a émis en 2007 une instruction[81] qui contient des précisions complémentaires à loi nº 06-066, qui demeurent toutefois trop limitées. Elles portent (i) sur les types d'opérations pouvant susciter des soupçons (art. 11) ainsi que (ii) 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 microfinance[82] et agréés de change manuel. En ce qui concerne les autres institutions financières ainsi que les entreprises et professions non financières désignées, 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 reportings (c.25.2)

80 L'article 13 précise que « les autorités de contrôle pourront, dans leurs domaines de compétences respectifs, en cas de besoin, préciser le contenu et les modalités d'application des programmes de prévention du blanchiment des capitaux. »

81 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.

82 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

506. L'article 29 de la loi nº 06-066 prévoit que « la CENTIF avisera, en temps opportun, les assujettis aux déclarations de soupçons des conclusions de ses investigations ». La CENTIF n'était pas en place à la date de la mission et il n'y avait donc pas eu de retour d'informations sur des reportings.

**Recommandation 32**

Tenue de statistiques (c.32.2)

507. Il n'y a pas de dispositif en place pour collecter les statistiques pertinentes.

Analyse de l'effectivité

508. La mission n'a eu connaissance que tardivement de l'existence des obligations de déclarations de soupçons créées par la loi n° 01-078 du 18 juillet 2001 portant sur le contrôle des drogues et des précurseurs. En outre, aucun des acteurs publics comme privés rencontrés par la mission n'ont mentionné l'existence de ces dispositions. La mission considère, en conséquence, que ces dispositions relatives aux obligations de déclarations de soupçons n'ont connu aucune mise en œuvre depuis leur entrée en vigueur en 2001.

509. En ce qui concerne les obligations de déclarations créées par la loi n° 06-066, aucune procédure intérimaire de transmission de telles déclarations, en l'absence de CENTIF, n'a été établie. La plupart des institutions rencontrées par la mission n'avaient d'ailleurs pas envisagé les suites à donner si elles identifiaient une transaction suspecte (notamment la communication ou non de telles informations à une autorité publique et, dans ce cas, à quelle autorité publique). Une telle situation était expliquée soit par la méconnaissance de l'obligation de déclaration (institutions financières autres que les banques, notamment), soit par la perception d'une très faible probabilité que leur institution puisse réaliser des opérations pouvant être suspectes (et ce malgré le champ très large des infractions sous-jacentes du BC) et ai de ce fait à faire une DOS.

510. Seules deux banques ont identifié des opérations qui auraient pu faire l'objet de DOS si une CENTIF était en place (le nombre précis de ces opérations n'est pas disponible mais est inferieur à une dizaine). Les informations relatives à ces opérations ont été communiquées par les banques à la Direction nationale de la BCEAO. Cette dernière a conduit des investigations complémentaires, y compris sur place dans les deux banques, suite aux informations reçues de ces dernières. Elle a ensuite adressé l'ensemble de ces informations au Ministère des finances. Ce dernier a conservé ces documents dans l'attente de la création d'une CENTIF.

511. Selon les informations obtenues par la mission, les opérations portaient sur la réception de virements de gros montants en provenance de l'étranger, sans justification économique : réception d'un virement de 1 MUSD reçu d'Europe par un ressortissant sénégalais avec pour seule explication « pour service rendu », puis justification par le souhait de construire une mosquée après que la banque a demandé des éléments complémentaires, avant que les fonds ne soient retirés en espèces et (ii) virement de 1,5 MUSD transmis par une banque américaine avec un donneur d'ordre russe, justifié après requête de la banque par une vente d'or réalisée au Mali, puis fonds retirés en espèces. D'autres virements « justifiés » par des achats d'or effectués au Mali auraient également été identifiés, mais la mission n'a pu obtenir de précisions à leur sujet.

512. Les bases juridiques relatives tant à la transmission par les banques de données individuelles sur des clients qu'aux investigations complémentaires conduites par la BCEAO apparaissent très incertaines, en particulier au regard des obligations de confidentialité s'appliquant au secteur bancaire et à ses autorités de supervision.

Recommandations et Commentaires

513. L'existence de deux mécanismes distincts de déclaration de soupçons constitue une faiblesse notable, bien que théorique faute de mise en œuvre des dispositions pertinentes d'aucun de ces deux textes. Les lois n° 01-078 et n° 06-066 imposent en effet (i) à des assujettis dont la définition diffère (ii) des obligations de déclaration portant sur des soupçons de BC relatifs à des infractions sous-jacentes différentes (drogue dans un cas, tous crimes et délits dans l'autre) (iii) qui doivent être effectuées à des autorités distinctes (respectivement autorité judiciaire compétente et CENTIF). Les autorités maliennes devraient envisager une unification du dispositif de déclaration de soupçons, en tenant compte des avancées apportées par la loi n° 06-066 ainsi que des recommandations formulées dans le présent rapport.

514. Les obligations de déclaration créées par la loi n° 06-066 sont en effet imprécises, ce qui est particulièrement préjudiciable alors que ces dispositions sont en pratique nouvelles pour la plupart des institutions qui doivent les appliquer. Plus encore, les institutions financières et non financières rencontrées (à l'exception des banques) ignoraient l'existence de telles obligations de déclaration (ce que l'absence de mise en place d'une CENTIF ne peut à elle seule expliquer). Même dans le cas des banques, ces obligations étaient fréquemment mal comprises du fait d'une interprétation très restrictive de la notion de BC, souvent réduite aux produits du trafic de drogue (alors que le produit de tout crime ou délit est couvert par la loi nº 06-066). L'information et la sensibilisation des personnes assujetties par les autorités apparaissent ainsi comme devoir être des priorités (ainsi que la préparation de lignes directrices propres à favoriser une mise en œuvre efficace par chaque profession). Le fait que deux banques aient déjà identifié des transactions qu'elles considéraient comme suspectes et qu'elles aient cherché à en informer les autorités constitue un signe encourageant (cf. analyse de l'effectivité supra.).

515. Les autorités devraient considérer de prendre les mesures suivantes :

**Rec. 13**

- unifier le régime des déclarations de soupçons ;
- soumettre l'ensemble des institutions financières à des obligations de déclarations de soupçons conformes aux recommandations du GAFI (y compris les institutions actives dans le domaine de la monnaie électronique) ;
- préciser que les institutions financières doivent faire une déclaration à la CENTIF lorsqu'elles soupçonnent (ou ont des raisons suffisantes de soupçonner) que des fonds proviennent d'un crime ou d'un délit (qui constituent les infractions sous-jacentes du BC) ;
- 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 ;

**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. 19**

- étudier 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 ;

**Rec. 25**

- veiller à ce que toutes les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées bénéficient pour appliquer et respecter leurs obligations de LBC /CFT de lignes directrices émises par les autorités compétentes (CENTIF et /ou autorités de supervision notamment) ;
- veiller à ce que les autorités compétentes, et notamment la CENTIF, assurent aux institutions financières et aux entreprises et professions non financières désignées qui sont tenues de déclarer les opérations suspectes, un retour d'information convenable et approprié tenant compte des lignes directrices du GAFI :
- revoir la rédaction de l'article 40 de la loi n°06-066 dont le renvoi à l'article 5 de cette même loi parait erroné (cf. c. 14-2)

Conformité aux Recommandations 13, 14, 19 et 25 (critère 25.2), et Recommandation spéciale IV

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.13 | NC | - Obligations de déclarations imprécises et largement ignorées des personnes assujetties ;<br>- Existence de deux mécanismes concurrents de déclarations, sans cohérence entre eux ;<br>- Absence de mise en œuvre. |
| 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. |

516.

## CONTROLES INTERNES, CONFORMITE, ET SUCCURSALES A L'ETRANGER (R.15 ET 22)

### Description et Analyse

**Recommandation 15**

517. Cadre juridique

518. **Banques**. En vertu de l'art. 13 de la loi 06-066 du 29 décembre 2006, qui reprend les dispositions de la directive communautaire, 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.

519. Une circulaire de la CB de l'UMOA N0 10/2000/CB du 23 juin 2000[83] prescrit par ailleurs 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.

83 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 ».

520. 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 Etats 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[84]. Seul un rapport avait été transmis à la CB-UMOA au jour de la mission. Par ailleurs, toujours selon la BCEAO, les organismes financiers autres que les banques et établissements financiers[85] doivent communiquer à la BCEAO, dans un délai d'un (1) mois à compter de la fin de l'exercice, le rapport de leur cellule anti-blanchiment. Aucun rapport de ce type n'avait été communiqué au jour de la mission par le Mali.

521. 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.

522. 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.

523. 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 à la mission[86] 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.

524. 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

84 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 • présenter les perspectives et le programme d'actions pour la période à venir.

85 C'est-à-dire les sociétés d'assurance et de réassurance, les OPCVM et les entreprises d'Investissement en capital fixe.

86 Lors d'une rencontre à Abidjan qui s'est tenue lorsque la même équipe procédait à l'évaluation de la conformité des normes LBC/FT pour la région de l'UEMOA.

penché sur les obligations qui pèsent sur la profession en matière de blanchiment. Les compagnies d'assurance opérant au Mali n'ont pas mis en place de dispositif de surveillance spécifique en matière de LBC.

525. Secteur des SFD. Pour le secteur de la micro-finance, les textes communautaires imposent aux SFD de mettre en place des systèmes de contrôle interne.

Analyse de l'efficacité

526. **Secteur bancaire**. Sous l'angle pratique, la mission s'est entretenue avec les principales banques de la place, y compris une filiale d'un grand groupe bancaire international. 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.

527. Les entretiens ont été l'occasion d'observer plusieurs pratiques de contrôle destinées à prévenir le risque LBC. Une banque a indiqué avoir mis en place un système de détection des opérations fractionnées ; une autre a développé un classement de ses clients par « indices de sensibilité ». Un établissement a indiqué avoir créé des outils de détection des « opérations remarquables » qui permettent de retracer les transactions inhabituelles en montant ou en fréquence. Ces états d'alerte sont émis en fin de journée comptable et examinés par les services du back office. Un autre établissement a indiqué que son département d'audit interne examinait le bon respect des normes LBC à l'occasion de chaque mission de contrôle (examen, par les personnes responsables du contrôle premier niveau, des états de surveillance quotidiens et périodiques, analyse des documents d'ouverture des comptes). Les instructions internes des banques auxquelles la mission a eu accès définissent également les conditions du contrôle interne en matière de LBC.

528. Les établissements interrogés admettent un certain nombre de difficultés dans l'accomplissement des tâches de contrôle interne et d'audit. La vérification des adresses des clients est souvent difficile ; dans la plupart des quartiers de Bamako, il n'y a pas d'adresse précise, ni même de boites aux lettres. La vérification de l'adresse au moyen d'une lettre recommandée avec accusé de réception est pratiquement impossible. En matière d'opérations douteuses, les banques ont unanimement déclaré ne pas savoir quelle conduite tenir. En effet, deux opérations suspectes de grande ampleur (supérieure au million de dollars en liquide) ont déjà été identifiées, ce qui tend à prouver que les contrôles fonctionnent. Cela étant, l'identification de transactions douteuses ne débouche sur rien de concret, faute d'une CENTIF opérationnelle. Les banques reconnaissent que dans cette hypothèse, la seule solution actuellement est de se tourner soit vers la BCEAO, soit vers la maison-mère[87], ce qui n'est pas satisfaisant. Cette situation crée une grande incertitude juridique et entame la confiance des banques dans l'efficacité et la pertinence du dispositif global LBC.

529. En matière de formation, les efforts de formation sont réels, sauf peut-être à la BCEAO, agence nationale, qui n'a formé que 4 personnes à la LBC, ce qui apparaît faible eu égard au rôle de coordination qui lui revient.

530. Dans le secteur de la **micro-finance**, si les textes communautaires imposent aux SFD de mettre en place des systèmes de contrôle interne, ceux-ci se sont révélés, dans la pratique, imparfaits, voire inefficaces. Au surplus, la surveillance interne de la LBC est inexistante. La formation et la sensibilisation des personnels concernés est également lacunaire, voire absente.

87 C'est le cas pour 2 banques de la place.

Dans les secteurs des **marchés financiers** et des **assurances**, la surveillance interne LBC est très embryonnaire en pratique.

**Recommandation 15**

Obligation de mettre en place un contrôle interne (c.15.1)

531. **Secteur bancaire**. Voir sections 517 et suivantes.

532. 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)

En vertu de l'art. 13 de la loi 06-066, 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 qui veille à la conformité des normes LBC et qui joue le rôle de correspondant CENTIF. Dans les SGI et SGP, cette désignation n'a pas eu lieu. De même dans les compagnies d'assurance.

Droit d'accès aux informations (c.15.1.2)

533. Selon les normes en vigueur précédemment décrites, le responsable du contrôle de la LCB/FT 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)

534. 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.

535. 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 ».

536. Il n'existe pas de disposition comparable pour le secteur des assurances. 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)

537. 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… »*

538. 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 en un trimestre de temps et que son service d'audit a vérifié, au moyen de tests, que cette formation avait bien été suivie et assimilée. L'agence nationale de la BCEAO (elle-même soumise à la loi de 2006) a formé 4 personnes. Dans les instructions internes remises à la mission par les banques, la question de la formation LBC est explicitement prévue. On peut lire ainsi que « *le personnel doit être éduqué de manière à apprécier la gravité de l'incidence du blanchiment d'argent (…). Le responsable chargé du respect des normes devra initier des sessions de formation au moins deux fois par an ou chaque fois que de besoins afin de tenir l'ensemble du personnel informé de toute évolution et des expériences vécues dans les autres unités du Groupe (…).* ». 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.

Critères d'embauche (c. 15.4)

539. La loi bancaire prévoit en son article 17 que quiconque aura été condamné (le texte renvoi à l'article 15 qui liste les infractions visées[88]), 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)

540. 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.

541. Une banque de la place a mis au point un moyen original permettant d'assurer que la ligne de *reporting* de l'agent de base vers la hiérarchie ne souffre d'aucune interférence. Il est ainsi institué un dispositif appelé « sonnette d'alarme » en vertu duquel un site internet est mis à la disposition des agents du groupe bancaire concerné. Ce site permet aux employés de dénoncer des fraudes ou malversations par l'intermédiaire d'une société indépendante basée à Londres. La direction générale de chaque filiale devra prendre des mesures pour encourager les agents qui voudront dénoncer des malversations tout en évitant les obstacles hiérarchiques et en protégeant leur anonymat, à recourir à la sonnette d'alarme pour communiquer en toute confidentialité. Bien que cette pratique ne vise pas la LBC proprement dite, elle est une garantie intéressante contre le risque de subordination des organes de contrôles internes.

**Recommandation 22**

Application des mesures de LCB/FT aux succursales et filiales de l'étranger (c.22.1)

542. Cette question n'est pas abordée explicitement ni dans les textes communautaires ni dans la loi malienne. Dans la Directive de 2002 et la loi uniforme de 2003, il est prévu que dans le cas

[88] Par exemple, condamnation pour crime de droit commun, faux et usage de faux, escroquerie, etc.

des opérations financières à distance, les organismes financiers procèdent à l'identification des personnes physiques, conformément aux principes énoncés à l'annexe de la présente loi. Cette disposition est d'ailleurs reprise in extenso dans la loi malienne de 2006.

543. Les dispositions du point 6 de l'Annexe de la loi uniforme, telles que reprises dans la nationale, traitent des conditions d'identification requises lorsque la contrepartie est située ou non dans l'Union et aussi, lorsque les obligations d'identification ne sont pas équivalentes. Ainsi, lorsque la contrepartie est située dans l'Union, l'identification du client par l'organisme financier contractant n'est pas requise. Lorsque la contrepartie est située hors l'Union, l'Organisme financier doit vérifier son identité en consultant un annuaire financier fiable. En cas de doute à cet égard, l'organisme financier doit demander confirmation de l'identité de sa contrepartie auprès des autorités de contrôle du pays tiers. L'Organisme financier est également tenu de prendre des « mesures raisonnables » en vue d'obtenir des informations sur le client de sa contrepartie, à savoir le bénéficiaire effectif de l'opération[89].

544. En vertu des dispositions de l'article 9 de la directive, tel que reprises dans la loi malienne, au cas où le client n'agirait pas pour son propre compte, l'organisme financier se renseigne par tous les moyens sur l'identité de la personne pour le compte de qui il agit.

545. Conformément au dernier alinéa du même article, les organismes financiers ne sont pas soumis aux obligations d'identification prévues, lorsque le client est un organisme financier soumis à la loi.

546. En pratique, il ressort des entretiens de la mission avec plusieurs banques que dans les relations avec leurs succursales et filiales à l'étranger, les mêmes mesures de vigilance sont observées.

547. En définitive, même si les dispositions de la Loi Uniforme ne sont pas clairement définies en ce qui concerne l'application de ce critère, les articles précités obligent les institutions financières à appliquer les règles de façon implicite.

En particulier dans les pays d'accueil qui n'appliquent pas, ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI (c.22.1.1)

548. La loi malienne 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 06-066.

[89] Ces « mesures raisonnables » peuvent se limiter lorsque le pays de la contrepartie applique des obligations d'identification équivalentes, à demander le nom et l'adresse du client, mais il peut y avoir lieu, lorsque ces obligations ne sont pas équivalentes, d'exiger de la contrepartie un certificat confirmant que l'identité du client a été dûment vérifiée et enregistrée.

Application des normes les plus strictes (c. 22.1.2)

549. Il n'existe pas de normes au Mali 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)

550. La loi malienne 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)

551. Ce critère est inexistant en droit malien.

Recommandation et Commentaires

552. Les autorités devraient :

Rec. 15

- Définir des obligations en matière de procédure d'embauche des employés ;
- Adopter des règlementations sectorielles en dehors des assujettis relevant de la CB-UMOA en matière de contrôle interne lié au blanchiment ;
- 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.

Conformité avec les Recommandations 15 et 22

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.15 | PC | Dispositif réglementaire lacunaire pour le secteur bancaire<br><br>Absence de dispositif sectoriel en dehors du système bancaire, notamment dans le secteur de la micro-finance<br><br>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<br><br>Absence d'obligation d'information du superviseur bancaire pour les établissements de crédit |

### BANQUES FICTIVES (R.18)

#### Description et Analyse

Interdiction d'établissement de banques fictives (c.18.1)

553. Il n'existe pas de dispositions interdisant expressément 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)

554. Il n'existe pas 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)

555. 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.

#### Recommandations et Commentaires

556. Les autorités 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.

#### Conformité avec la Recommandation 18

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.18 | NC | Absence d'interdiction d'établissement de banques fictives ou la poursuite de leurs activités<br><br>Absence d'interdiction de nouer ou de poursuivre des relations de correspondant |

| | | |
|---|---|---|
| | | bancaire avec des banques fictives ;<br><br>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

### SYSTEME DE SUPERVISION ET DE CONTROLE. AUTORITES COMPETENTES ET ORGANISMES D'AUTOREGULATION. ROLE, FONCTIONS, OBLIGATIONS ET POUVOIRS (R. 17, 23, 29 ET 30, 32 ET 25)

Description et Analyse

557. Pour comprendre le système de supervision LBC qui s'applique au Mali, 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 régional pour tous les pays de l'UEMOA. Cette architecture concerne la supervision des banques et autres organismes financiers, les assurances[90], les marchés boursiers et la micro-finance.

558. **Secteur bancaire**. Membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la République du Mali en tant qu'Etat souverain, n'a pas d'autorité directe sur son système bancaire en ce sens que la réglementation et la supervision sont organisées de manière communautaire au sein de l'UEMOA. En effet, 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 a été transposée dans l'ordonnancement juridique malien par la loi 90-74 /AN/RM.

559. 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 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.

560. S'agissant plus précisément du contrôle bancaire, la loi-cadre 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.

561. -Le Conseil des Ministres de l'UEMOA (CDM) est habilité à prendre toute disposition en matière de réglementation prudentielle (art. 44 de la loi bancaire). C'est ainsi que relèvent de sa compétence les instruments et les règles de la politique du crédit ainsi que les normes de gestion applicables aux banques (solvabilité, division des risques, liquidité entre autres et par extension, celle concernant la LBC/FT).

90 En matière d'assurance, le dispositif de supervision dépasse les frontières de l'UMOA et s'entend en fait à toute la zone franc.

562. Les compétences du ministre des Finances -au Mali 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 seront transférées cette année à la CB-UMOA (v. infra c.29.2 pour plus de détail).

563. -En matière de contrôle bancaire (hors réseau de micro finance), la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO, dont le siège est à Dakar) partage ses pouvoirs de contrôle tant sur pièce que sur place avec la Commission Bancaire de l'UMOA (implantée à Abidjan, en Cote d'Ivoire). La BCEAO est habilitée à faire des missions sur place dans les banques et les établissements financiers après en avoir avisé la CB (art. 46 de la loi-cadre), laquelle est par ailleurs informée des résultats de l'enquête. C'est à la CB, dont la présidence est assurée par le Gouverneur de la BCEAO, que revient l'ensemble des prérogatives de contrôle au sein des 8 Etats composant la zone UEMOA, dont le Mali. 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.

564. **Secteur du micro crédit**. Pour ce qui concerne les réseaux de micro finance, une loi portant réglementation des Institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit (IMCEC) a été adoptée par le Conseil des Ministres de l'UEMOA en 1993. C'est ce texte qui fixe les prérogatives des autorités en matière de réglementation et de supervision. En vertu de ce texte, les institutions de micro finance agréées se trouvent placées sous tutelle du Ministère des Finances. Elles sont tenues de communiquer un ensemble d'informations et de se soumettre au contrôle et aux règles prudentielles des autorités. Ainsi, aux termes de l'article 64 de la loi Parmec[91], le Ministre, la Banque Centrale et la Commission bancaire sont habilités à demander communication de tous documents, états statistiques, rapports et tous autres renseignements nécessaires à l'exercice de leur mission. L'article 66 stipule que le Ministre peut procéder ou faire procéder à tout contrôle des institutions. Dans le même ordre d'idée, l'article 67 dispose que la Banque Centrale et la CB de l'UMOA peuvent, de leur propre initiative ou à la demande du Ministre, procéder à des contrôles sur place des organes financiers et de toutes sociétés sous contrôle de ces derniers.

565. Au niveau du Mali, les procédures d'agrément, de surveillance et de sanctions sont régies par la loi 94-040 du 15 aout 1994 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit et de son décret d'application 94-302 du 20 septembre 2006 complété par la circulaire 00011 de novembre 1998 du Ministre des Finances. La loi 06-002 du 6 janvier 2006 porte création de la cellule de contrôle et de surveillance des systèmes financiers décentralisés (CCS/SFD). Celle-ci confère à cette cellule le pouvoir d'instruire les demandes d'agrément, d'assurer le contrôle des entités (mutualistes ou non), de procéder à la collecte, à l'analyse et à la diffusion des données statistiques, enfin de proposer des sanctions en cas de manquements aux normes prudentielles[92].

566. **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

[91] loi portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit.

92 V. aussi décret 06-044 P-RM du 3 février 2006 déterminant le cadre organique des CCS/SFD) et le décret 06-039 P/RM du 3 février 2006 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Cellule.

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).

567. **Secteur des assurances**. Dans le secteur des assurances, les quatorze pays de la zone franc ont institué 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 Mali 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)

568. La loi malienne 06-066 du 29 décembre 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, le 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[93] sont au nombre des personnes soumises à la loi LBC.

Désignation d'autorités compétentes (c.23.2)

569. Secteur bancaire. Les banques et autres établissements financiers sont soumis à la supervision de la CB-UMOA en vertu de l'art. 13 de la convention portant création de la CB. La BCEAO a également un pouvoir de supervision autonome selon l'alinéa 2 du même article, puisqu'elle peut également effectuer des contrôles de sa propre initiative (pour plus de détails, V. c.29.1).

570. 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.

571. Secteur de la micro-finance. Les Systèmes financiers décentralisés sont placés sous la supervision du MDF. Ce rôle revient en pratique à la Cellule de contrôle et de surveillance des SFD ». Celle-ci est dirigée par un chef de cellule nomme par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du MDF[94]. C'est au Bureau Analyse Financière, Surveillance et contrôle que

93 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.

94 Décret malien 06-039/P-RM du 3 février 2006.

revient la charge de surveiller les SFD, et le cas échéant, de proposer des sanctions, pénalités, voire mise sous administration provisoire.

572. Secteur boursier, il revient au Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers de surveiller le bon fonctionnement du marché financier de l'UEMOA dont le Mali est membre. En vertu de l'art. 23 de l'annexe au règlement général[95] le Conseil Régional contrôle l'activité de tous les intervenants, notamment les structures de gestion du marché et les intervenants commerciaux agréés[96]. 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, 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 malienne 06-066 du 29 décembre 2006).

Prévention de la présence de criminels (c.23.3)

573. **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 l'article 8 de la loi cadre 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. L'article 15 écarte de la profession bancaire toute personne ayant fait l'objet de condamnation pour crimes de droit commun et de délits[97].

574. En pratique, les demandes d'agrément sont adressées au Ministre des Finances du pays concerné 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 14([98]) et 15 susvisés. La BCEAO apprécie également l'aptitude de l'entreprise requérante à réaliser ses objectifs de développement, dans des conditions compatibles avec le bon fonctionnement du système bancaire et une sécurité suffisante de la clientèle. Comme indiqué supra, la Banque Centrale 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.

95 Relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des marchés financiers régional de l'UMOA.

96 Sociétés de Gestion et d'Intermédiation, sociétés de gestion de patrimoine, la Bourse Régionale des Valeurs et le Dépositaire Central/Banque de Règlement.

97 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 (art. 15 de la loi bancaire).

98 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 ( ) ou celle d'un pays membre de l'Union Monétaire Ouest Africaine.

575. 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 systématiquement jusqu'au bénéficiaire effectif lorsqu'elles sont saisies d'une demande d'autorisation.

576. 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[99].

577. **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 Mali) 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.

578. 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.

579. L'accès à la profession du microcrédit. S'agissant des réseaux de micro finance -qui font parties des personnes assujetties à la loi malienne 06-066-, les conditions d'accès à la profession sont régies par la loi Parmec précitée. L'art. 9 dispose que 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, l'art. 13 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[100]. 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

99 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.

100 Notons que certaines activités nécessitent une autorisation d'exercice spécifique. Il en va ainsi de l'exercice des activités de change manuel.

Parmec et de simplifier tant les modalités d'agrément des SFD que les conditions de leur surveillance. A l'avenir (à partir de 2008), l'agrément sera la seule forme d'autorisation d'exercice de la profession et environ 60 IMCEC[101] passeront sous la surveillance directe de la CB-UMOA.

580. 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 IFD 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)[102]. Au Mali, l'agrément est délivré par le MDF. Le dossier de demande est instruit par la CCS/SFD qui formule un avis. 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, la CCS/SFD exige en général un document probant[103] .

581. 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 2008 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[104].

582. **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).

583. 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 ; et 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.

584. Pour ce qui concerne les structures du marché, la société constituée à l'effet d'exercer les activités de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières à l'échelle de l'Union Monétaire Ouest Africaine est tenue de soumettre un dossier au Conseil Régional pour solliciter l'agrément de celui-ci. Ce dossier doit comporter : (i) les statuts de la société postulante ; (ii) la répartition de

101 Il s'agit des plus importantes SFD, représentant 90% des transactions et dont le montant des encours est supérieure à CFA 300 millions.

102 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

103 Copie de contrat en cas de prêt bancaire, document écrit en cas de ressources affectées, protocole ou tout autre document attestant d'une dotation.

104 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.

son actionnariat et l'identité des actionnaires ; (iii) le Règlement Général applicable aux opérateurs boursiers ; (iv) et toute autre information que le Conseil Régional jugera nécessaire. Même chose pour la société constituée à l'effet d'exercer les activités de Dépositaire Central/Banque de Règlement.

585. S'agissant 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 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 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. 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.

586. 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 Mali, 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.

587. **Changeurs manuels**. Les agréments de change manuel sont délivrés par arrêté du MDF 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 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. Toute opération individuelle supérieure à 2 millions de francs CFA est interdite. 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.)

588. 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)

589. 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 maliens.

590. 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.

591. 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 SR VI.

Suivi et contrôle des services de transmission de fonds et des services de change (c.23.6)

Voir SR VI.

Autorisation préalable ou enregistrement, réglementation et contrôle des autres institutions financières (c.23.7)

592. 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)

593. **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 Mali comme ailleurs, ne disposaient pas des informations détaillées sur la manière de se conformer aux textes LBC. Selon les autorités régionales, ce laps de temps séparant les premiers textes communautaires LBC de la parution de l'instruction se justifiait en raison du fait qu'il fallait attendre la transposition des textes communautaires dans les ordonnancements juridiques nationaux des pays de la sous-région. La mission observe incidemment que la procédure légale en vigueur au sein de la région est parfois un frein à la mise en œuvre rapide de textes au niveau national. Cette situation est particulièrement pénalisante quant il s'agit de textes relatifs au

blanchiment ou au financement du terrorisme qui exigent une mise en place diligente des structures opérationnelles[105].

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.

594. 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[106] annuel sur la mise en œuvre de l'ensemble du dispositif LBC.

595. La lecture attentive de cette instruction appelle les remarques suivantes :

596. 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

105 Plus de 5 ans se sont écoulés entre la directive communautaire de 2002 et l'achèvement de sa transposition au sein des Etats-membres (le Togo l'ayant transposé fin 2007) et ce malgré l'obligation faite au Etats de transposer les textes régionaux dans les 6 mois de leur parution. Il semble que les mécanismes coercitifs au sein des instances régionales aient peu de portée pratique. Si la même démarche qui a prévalu pour la transposition de la directive LBC de 2002 s'applique aussi à celle de la directive CFT de juillet 2007, la mission nourrit de sérieux doutes sur la mise en œuvre rapide des normes CFT dans la sous-région.

106 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.

« *dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans les Etats 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.

597. 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[107]. 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.

598. Précisons aussi que la CB-UMOA n'a émis aucune circulaire ou lettre circulaire en matière de 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.

Des considérations qui précèdent, la mission conclut que le seul document actuellement en vigueur au Mali 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.

599. **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 2008. 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. .

600. **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. La Loi 06-066 n'a pas été diffusée au sein des réseaux pas plus que l'instruction de la BCEAO de juillet 2007. Les entretiens ont aussi été l'occasion de constater une certaine confusion dans les esprits quant au mode de diffusion des textes LBC au sein de la profession, certains estimant qu'il appartient à l'association professionnelle de diffuser les textes et non aux autorités compétentes. **Dans le secteur des assurances**, il n'existe pas de lignes directrices LBC.

601. En conclusion, à l'exception de la BCEAO, et en l'absence de CENTIF opérationnelle, aucune autorité compétente malienne n'a encore rétrocédé d'information aux assujettis du secteur financier.

**Recommandation 29**

Pouvoirs des autorités de contrôle (c.29.1)

107 Le rec. 5 du GAFI relative à l'identification de la clientèle ne comporte aucune référence à des règles déontologiques.

602. **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[108]: (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 Etats membres (comme le Mali), 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 Etats de l'Union et qui dispose, à cet effet, de pouvoirs de sanction administrative ou disciplinaire.

603. 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[109]. La surveillance des réseaux de micro-finance relève du MDF de chaque pays, au travers des « structures ministérielles de suivi-SMS », 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 services financiers de la Poste et des changeurs manuels, elle relève de la BCEAO. Cette superposition de compétences et l'exercice parfois conjoint de certaines attributions, en particulier dans le domaine de la supervision, entre les MDF, la BCEAO et la CB-UMOA, nuit à l'efficacité d'ensemble[110].

604. 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 Mali ni ailleurs dans la sous-région, n'exerce de compétences de supervision sur les personnes assujetties.

605. 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 Etudes bancaires assure la surveillance permanente, dite sur pièces, avec la direction juridique, lesquelles comptent respectivement 25 et 5 agents. 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

108 Cette configuration est dictée par l'impératif de mettre en place un dispositif de surveillance uniforme au niveau de toute la zone tout en disposant de relais à l'échelon local qui permettent une mise en œuvre des dispositions prudentielles et des décisions prises par les instances régionales.

109 La Banque Centrale fait rapport du résultat des contrôles à la Commission Bancaire. Elle l'informe des infractions à la réglementation bancaire, des manquements aux règles de bonne conduite de la profession bancaire et de toutes autres anomalies dans la gestion des banques et établissements financiers dont elle a connaissance.

110 Une réforme institutionnelle actuellement en cours devrait améliorer la répartition des responsabilités entre ces diverses institutions.

de suites[111] aux rapports d'inspection. C'est elle également qui veille au suivi de la mise en œuvre des observations du contrôle sur place.

606. 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.

607. Le contrôle bancaire en matière de LBC souffre de plusieurs handicaps :

608. 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**)

609. Le service de l'inspection de la CB-UMOA n'a 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.

610. Les contrôles exercés par la CB-UMOA en matière de LBC doivent être renforcés. Selon les informations recueillies auprès des banques maliennes, la mission a constaté que l'étendue des contrôles exercés par la CB-UMOA reste limitée à une simple analyse de conformité. 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.

611. 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[112]. 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[113].

612. L'instruction de la BCEAO étant très récente, le SGCB ne dispose que de données sur l'état de la mise en œuvre LBC dans les pays de la zone, au Mali comme ailleurs. Seule une banque, sur les 115 de la zone a produit le rapport, prévu à l'art. 17 de l'instruction susvisée, prescrivant aux banques et établissements financiers, d'adresser un rapport aux autorités sur la mise en œuvre de l'ensemble du dispositif LBC. Par conséquent, à l'exception des rapports

112 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).

113 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.

d'inspection et des rapports sur le contrôle interne que les banques sont tenues d'établir annuellement[114], le SGCB ne dispose pas encore d'une vision à la fois globale et individuelle sur le degré d'avancement de la mise en place des normes LBC au Mali comme dans le reste de la sous-région, ni sur les typologies de blanchiment. Faute d'outils d'analyse et de suivi des risques LBC par banque, groupe de banques ou secteur géographique, la supervision LBC n'est pas fondée sur le risque, mais davantage sur une approche de conformité.

613. 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.

614. 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. Par ailleurs, la direction des Etudes n'a pas encore élaboré de procédures lui permettant de collecter sur base individuelle et périodique (c'est à dire en dehors des cycles d'inspection biannuels ou triennaux) des données concernant la mise en œuvre des dispositifs internes LBC dans les banques. A ce sujet, la CB-UMOA a indiqué étudier la possibilité de s'inspirer des méthodes mises au point par la Commission Bancaire pour l'Afrique Centrale en zone CEMAC qui permettront de renforcer les capacités opérationnelles, sur pièces et sur place, de la CB-UMOA en matière de LBC. Il est ainsi envisagé de se doter d'une méthodologie de contrôle sur place[115] permettant à l'inspecteur, à partir de l'analyse de dossiers ou d'opérations, de s'assurer que les exigences réglementaires ont été effectivement respectées par l'établissement. De même, la CB-UMOA pourrait à moyen terme concevoir un questionnaire à remplir par les banques (sorte d'auto-évaluation) et dont les réponses apportées permettront à la Direction des Etudes en charge du contrôle sur pièces de s'assurer de la conformité du dispositif interne avec les textes en vigueur et ainsi d'identifier les faiblesses éventuelles.

615. 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[116]. 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.[117]

616. En conclusion, la supervision LBC dans les banques et autres établissements financiers reste embryonnaire.

617. **Secteur des assurances.** Tous les pays de la zone franc, dont le Mali, 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

114 Ces rapports comportent parfois un volet blanchiment ; V. en ce sens Circulaire CB 10-2000 du 23 juin 2000, Titre VI et Règlement sur le Contrôle Interne 01-2001

115 Appelée ASTROLAB

116 Source : PESF, rapport sur l'Evaluation de la conformité aux principes fondamentaux de Bale pour un contrôle bancaire efficace, 2007.

117 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.)

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.

618. La supervision du secteur des assurances est affaiblie par les facteurs suivants :

- Insuffisance des moyens fournis au Secrétariat et à la Commission, aggravée par le décès ou le départ en retraite de collaborateurs clés ;

- 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 Mali- dans le suivi des décisions de la CIMA varie, allant de véritables contrôles à une simple observation du marché.

619. 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.

620. 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.

621. **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 « structures ministérielles de suivi-SMS », 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 (Cellule de Contrôle et de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés-CCS/SFD).

622. Au Mali, cette cellule compte environ 30 personnes (toutes catégories confondues) pour un portefeuille de 454 entités (mutualistes ou non)[118]. Le contrôle de ces institutions se fait à deux niveaux. Un contrôle sur pièces est assuré par les équipes de la cellule, dans certaines caisses seulement ainsi que sur les états financiers qu'elles sont tenues d'établir. Les SFD sont par ailleurs obligées d'envoyer chaque année au MDF un rapport d'activité. Il faut toutefois remarquer que les effectifs de la Cellule d'assistance technique sont très sensiblement sous dimensionnés par rapport au nombre d'entités à superviser. Par ailleurs, la surveillance prudentielle exercée est strictement orientée vers le respect des ratios prudentiels de gestion ; l'approche du risque anti-blanchiment n'a pas encore été intégrée. La surveillance LBC et prudentielle en règle générale dans les réseaux de SFD reste très lacunaire, voire inexistante. Au Mali par exemple, les rencontres tenues avec plusieurs SFD ont confirmé que si des missions d'inspection conjointes BCEAO-MDF avaient bien eu lieu, aucune n'avaient couvert le risque LBC.

118 17 Unions ou Confédérations, et 396 caisses de base.

623. **Secteur du change**. Le Mali compte 65 changeurs agréés au 31 janvier 2007, dont 37 personnes morales. La BCEAO exerce le pouvoir de supervision de ces établissements. En 2006, la BCEAO conjointement avec le MDF malien a procédé à une mission de vérification qui a porté sur une quarantaine de bureaux de change. Ces contrôles ont concerné exclusivement le respect de la réglementation des changes. La présence d'un important secteur informel du change doit être soulignée. Par définition, ce secteur échappe à toute surveillance et de ce fait, est un élément de vulnérabilité au regard de la LBC /FT.

624. **Secteur boursier**. Dans le secteur boursier, les autorités ont diligenté plusieurs contrôles dans les acteurs du marché. Ces contrôles visaient à s'assurer que les dossiers des clients étaient complets et contenaient toutes les informations requises. Bien que ces procédures soient pertinentes au regard de la LBC, elles ne visaient aucunement à s'assurer de la conformité avec les règles de connaissances de la clientèle au sens des textes LBC communautaires. Il n'existe donc pas encore de surveillance LBC dans ce secteur.

Pouvoirs d'effectuer des inspections (c.29.2)

625. 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[119], 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 ».

626. 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.

627. Pour le secteur de la **micro finance** au Mali, les inspecteurs des CCS/SFD 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[120].

628. 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)**.**

**Pouvoirs d'accéder aux documents nécessaires (c.29.3)**

629. 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 précise également, en

119 Rapport sur l'Evaluation de la conformité aux principes fondamentaux de Bale pour un contrôle bancaire efficace, 2007

120 Loi 06-002 du 6 janvier 2006, art. 1.

son art. 46, que « *les banques et établissements financiers ne peuvent s'opposer aux contrôles effectués par la Commission bancaire et la Banque Centrale* ». La loi bancaire malienne 90/74 précise en son art. 46 que les banques ne peuvent s'opposer aux contrôles effectués par la CB et la BCEAO. La même loi dispose en son art. 42, der. alinéa, que le secret professionnel n'est opposable ni à la CB-UMOA ni à la CB, ni à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre d'une procédure pénale.

630. 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 à l'article 46 de 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* ».

631. La loi bancaire précise également que tout banquier qui fournirait sciemment des informations fausses ou inexactes encourt des sanctions pénales (art. 51 de la loi bancaire)[121].

632. Dans le **secteur boursier**, c'est le règlement général relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle du<u>es</u> marché~~s~~ financier~~s~~ régional~~ux~~ 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[122] 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. <u>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.</u>

633. Dans le **secteur des assurances**, c'est la CIMA, au travers de ses directions nationales, qui dispose des pouvoirs d'accès aux informations.

---

121 Sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 1.000.000 à 10.000.000 de francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque, agissant pour son compte ou celui d'un tiers, aura communiqué sciemment à la Banque Centrale ou à la Commission Bancaire des documents ou renseignements inexacts ou se sera opposé à l'un des contrôles visés à l'article 46. En cas de récidive, le maximum de la peine sera porté à deux ans d'emprisonnement et à 20.000.000 de francs d'amende.

122 Annexe portent composition, organisation, fonctionnement et attribution du Conseil Régional de l'Epargne publique et des marches financiers.

Pouvoir non conditionné à une décision d'un tribunal (c.29.3.1)

634. 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)

635. **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 passibles de recours devant le CMU, à l'exclusion des décisions de retrait d'agrément notifiées par le ministre des finances de l'Etat sur le territoire duquel la décision est exécutoire.

636. En ce qui concerne plus spécifiquement le blanchiment, l'article 35 de la loi uniforme 2004-09 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.

637. **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.

638. **Dans le secteur des assurances**. Tous les pays de la zone franc, dont le Mali, 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.

639. **Secteur de la micro-finance**. Dans ce secteur, le pouvoir de coercition est exercé par le MDF.

**Recommandation 17**

Existence de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (c.17.1)

640. **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'applique.

641. La loi bancaire pas plus que la Convention portant création de la CB ne prévoient de sanctions financières en cas de manquement aux normes prudentielles. Ainsi, une banque qui contreviendrait gravement à ses obligations de vigilance n'encourrait aucune mesure coercitive autre que disciplinaire. La mission conclut que les sanctions prévues par la loi bancaire ne sont pas dissuasives. Rappelons qu'aucune sanction n'a été prononcée par la CB pour manquement aux obligations LBC[123].

642. Dans le secteur malien de la **micro-finance**, le pouvoir de sanction appartient au ministre des Finances au travers de la CCS/SFD. Les textes organisant le régime de sanction, tels qu'ils sont rédigés, ne permettent pas de mesurer le caractère efficace et proportionné des sanctions. La loi 06/002 du 6 janvier 2006 portant création de la Cellule de Contrôle et de Surveillance stipule, sans plus de détail, que la CCS propose des sanctions contre les systèmes financiers décentralisés et veille à leur mise en œuvre. La loi ne précise ni la nature ni l'étendue de ces sanctions. Le décret 06-039 P/RM du 3 février 2006 donne quelques indications complémentaires sans pour autant lever le doute quant au caractère adéquat des mesures coercitives. Il est indiqué que la CSS propose au MDF *« les pénalités à appliquer* ». Elle peut aussi proposer « *la mise sous administration provisoire* ». Des textes communiqués à la mission, aucun ne précise les critères à retenir pour déterminer la sanction à appliquer, ni le montant des pénalités encourues. Depuis le début de son activité, la CSS a retiré, à titre disciplinaire, une trentaine d'agréments à des SFD qui n'appliquaient pas la réglementation prudentielle. Aucune de ces sanctions ne portait sur la LBC.

643. **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[124] et ne s'appliquent qu'au cas où un intervenant du marché

123 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.

124 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 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.

contreviendrait à ses obligations LBC. Les entretiens avec les représentants du CR confirment ce point de vue.

644. Le CR peut également infliger des sanctions de type administratif. Celles-ci ne paraissent pas non plus pouvoir s'appliquer en matière de LBC[125]. 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.

Désignation d'une autorité habilitée à appliquer ces sanctions (c.17.2)

645. 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). Or, la BCEAO elle-même possède des prises de participation dans de nombreuses banques, au Mali comme ailleurs dans la sous-région, ce qui induit un conflit d'intérêts potentiel. L''indépendance de la Commission bancaire ou son efficacité peuvent donc être affectées en raison de la présence au sein de la CB-UMOA de représentants de la BCEAO et des Etats, qui se trouvent être, en même temps, actionnaires dans des banques.

Application des sanctions aux dirigeants (c.17.3)

646. Il n'existe ni dans la loi bancaire communautaire ni dans la loi bancaire malienne 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)

647. V. critère 17.1

Adéquation des moyens des autorités de contrôle (c.30.1)

648. Les moyens alloués à la CB-UMOA 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. Le contrôle sur pièce comprend 30 agents, mais

125 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.

5 s'occupent de questions juridiques, d'autres des questions de réglementation en coordination avec la BCEAO ou de coopération avec d'autres superviseurs. La part d'effectif dédiée à la surveillance sur pièces est donc faible, de l'ordre de 17. A ce propos, la CB-UMOA projette de réorganiser ses structures internes ce qui devrait s'accompagner d'une augmentation de ses effectifs et d'une meilleure spécialisation, sans toutefois atteindre un niveau satisfaisant. Le transfert des MDF 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 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.

649. La surveillance de la micro-finance au Mali souffre également d'un manque d'effectif. La Cellule du MDF en charge de surveillance compte environ 30 personnes (toutes catégories confondues) pour un portefeuille de 454 entités (mutualistes ou non)[126]. Seules 11 personnes sont affectées à des taches de contrôles stricto sensu. 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. Ainsi, le nombre d'enquêtes conjointes MDF/BCEAO était nul en 2005, de 3 en 2006 et de 3 en 2007.

650. 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)

651. **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. 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)

652. 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

126 17 Unions ou Confédérations, et 396 caisses de base.

limité, compte tenu de la faiblesse des effectifs existants[127]. 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. 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.

653. La formation des personnels de la Cellule de contrôle et de surveillance des SFD à la lutte contre le blanchiment est quasi 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)

654. 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 MDF. 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.

655. Analyse de l'Effectivité (Rec. 17, 23, 25, 29, 30 et 32)

656. 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. Les sanctions que peut infliger la CB-UMOA ne sont pas dissuasives dans la mesure où elles n'incluent pas de peine pécuniaire. L'efficacité de l'arsenal de supervision, tous secteurs confondus est également compromise par des moyens insuffisants et une formation embryonnaire.

Recommandations and Commentaires

657. 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 Mali (micro-finance notamment), la présente section formule une série de recommandations qui s'adressent autant aux autorités maliennes que régionales.

658. 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 06-2006) au sein du secteur bancaire. Dans le secteur des marchés financiers, le Conseil Régional devraient adopter une instruction sectorielle

127 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).

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. Enfin, en matière de coercition, il conviendrait de prévoir des sanctions pécuniaires à l'égard de banques contrevenantes, les seules sanctions disciplinaires apparaissant insuffisamment dissuasives.

659. Au niveau du Mali, 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.

660. 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.

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 attribuée |
|---|---|---|
| R.17 | NC | les sanctions prévues par la loi bancaire et par les textes applicables aux marchés financiers ne sont pas dissuasives car elles ne prévoient pas de peines financières.<br><br>la nature et l'étendue des sanctions applicables aux SFD ne sont pas clairement définies<br><br>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<br><br>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.<br><br>l'instruction de la BCEAO 01-2007 du 2 juillet 2007 n'a pas été diffusée à tous ses destinataires<br><br>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<br><br>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.<br><br>La surveillance des SFD est lacunaire et ne porte pas sur le respect des normes LBC<br><br>La surveillance des Compagnie d'assurance souffre de plusieurs handicaps et ne portent pas sur la LBC |
| R.30 | NC | Les moyens alloués aux organismes de contrôle et de supervision sont insuffisants<br><br>Le manque de formation est général à tous les secteurs |

## SERVICES DE TRANSFERTS DE FONDS OU DE VALEURS (TFV) (RS.VI)

### Description et Analyse

661. Selon les autorités communautaires (BCEAO), les opérations de transfert de fonds ou de valeurs ne peuvent être réalisées que par les banques. 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

(pressing, pharmacies, cafeterias, agences de voyage...). Les maisons de transfert sont ainsi adossées à une banque, qui prête son nom (ex : Western Union – Banque Atlantique).

662. Les maisons de transfert se sont fortement développées ces dernières années au Mali, ce qui aurait conduit à la diminution du secteur informel. Auparavant les maisons de transfert étaient à l'intérieur des banques, mais celles-ci, à la recherche de nouveaux produits, ont encouragé leur implantation extérieure sur tout le territoire, notamment là où elles ne disposent pas d'agences bancaires. Le taux de couverture du marché par les sociétés de transfert d'argent (principalement Western Union, puis Money Gram et Money Express) reste encore de seulement 29%[128].

663. 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. Il s'agit principalement du système de type hawala. Selon l'étude de la Banque Africaine de Développement précitée, ce système bénéficie au Mali d'un réseau de distribution très proche des bénéficiaires dispersés majoritairement en zone rurale, ce qui lui donne un avantage considérable sur le secteur formel. Ce système s'est aussi substitué aux virements bancaires internes dans le pays en réponse à l'engorgement des guichets. A Kayes, le nombre de points de distribution informels identifiés serait 3 à 5 fois supérieur à celui des maisons de transferts.

664. Les opérateurs informels sont selon toute probabilité plus des receveurs de fonds ou de valeurs que des émetteurs, vu la structure de remise de fonds au Mali. Comprenant que certains de ces opérateurs sont connus des autorités, les évaluateurs estiment ne pas avoir reçu de réponse convaincante sur les efforts pour les insérer dans le secteur formel, ou à défaut les sanctionner.

Enregistrement ou agrément (c.VI.1)

665. 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. Elles ne font l'objet d'aucun agrément en tant que tel par les autorités.

Application des 40 Recommandations du GAFI et des 9 RS (R.4-11, 13-15 et 21-23 & c.VI.2)

666. En pratique, les banques n'exercent aucun contrôle sur l'activité des maisons de transfert en matière de respect de l'application des 40 + 9 Recommandations du GAFI. Elles ne sont pas au contact des clients, ne s'assurent pas de la conservation des documents d'identité présentés, etc… Il apparaît même que le système informatique mis en place dans les maisons de transfert n'est pas bloqué si les informations relatives aux pièces d'identité présentées par les clients (à l'envoi comme à la réception des fonds) ne sont pas servies. Des remises de fonds peuvent donc avoir lieu sans présentation de pièces d'identité.

Contrôle des TFV (c.VI.3)

667. Le superviseur bancaire n'a pas effectué de contrôle sur ce secteur d'activité. La Direction nationale de la BCEAO a envoyé aux établissements bancaires de la place une lettre circulaire le 29 novembre 2007 les enjoignant de faire respecter les « règles de sécurité usuelles » en matière de transfert rapide d'argent. Il n'est aucunement fait mention des règles relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, qui ne peuvent être entendues comme des règles de sécurité usuelles, eu égard à leur spécificité. La BCEAO rappelle en outre que le transfert d'argent s'effectue sous l'entière responsabilité des banques, seules habilitées par la loi bancaire à exercer cette activité.

128 Etude précitée de la Banque Africaine de Développement, page 23

Liste des agents de TFV (c.VI.4)

668. Il est prévu que le superviseur bancaire répertorie très prochainement l'ensemble des structures de transfert au Mali. A ce jour, il n'existe pas de liste des agents de TFV.

Sanctions (C.17.1-17.4 & c.VI.5)

669. Le superviseur bancaire n'a jamais infligé de sanctions aux services de TFV, qu'il estime faire partie de son champ de compétence uniquement par le prisme des banques. 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.

### Recommandations et commentaires

670. 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, et de premier lieu en prévoyant l'enregistrement des personnes physiques exerçant cette activité. La BCEAO pourrait être chargée de la tenue de ce registre.

671. En ce qui concerne le secteur formel, les autorités devraient s'assurer de l'effectivité du contrôle par les banques des activités qu'elles délèguent, dans le cadre de la supervision des établissements bancaires.

### Conformité avec la Recommandation spéciale VI

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| RS VI | NC | Absence d'autorité compétente chargée de délivrer une autorisation d'exercer aux services de TFV<br><br>Absence de contrôle de l'activité des services de TFV<br><br>Absence de liste des agents |

## MESURES PREVENTIVES – LES ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES

## DEVOIRS DE VIGILANCE RELATIF A LA CLIENTELE ET DE CONSERVATION DES DOCUMENTS (R.12)

(application des R.5, 6 et 8 à 11)

### Description et analyse

672. L'article 5 de la loi 06-066 du 29 décembre 2006 étend les obligations de prévention et de détection du blanchiment (titres II et III de la loi), en dehors du Trésor public, de la BCEAO, des organismes financiers spécifiquement mentionnés, 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 :

673. 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.

674. 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 réalistement être interprétée comme visant la majeure partie des acteurs économiques maliens.

675. 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)

676. 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 ne sont expressément relatives qu'aux organismes financiers (identification des clients – article 7, identification des clients occasionnels – article 8, identification de l'ayant-droit économique – article 9).

677. 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 26).

678. A titre général, aucune des EPNFD n'applique les dispositions de loi du 29 décembre 2006 les concernant. 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.

679. Les gérants, propriétaires et directeurs de **casinos, établissements de jeux et loteries nationales** sont tenus aux obligations spécifiques suivantes, en sus des dispositions générales de la loi :

- « 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.

680. 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 Etat membre de l'Union ou dans un Etat tiers. »

681. Le seuil de 1.000.000 FCFA correspond à environ 1500 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 maliens.

682. 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.

683. Une société malienne exploite les 5 casinos du pays. Les conditions d'agrément des casinos sont reprises dans le décret 97-182 du 2 juin 1997, fixant les modalités d'application de la loi 96-021 du 21 février 1996, ainsi que dans l'arrêté interministériel 03-1731 (Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile, Ministère de l'Artisanat et du Tourisme) en date du 15 août 2003.

684. Les **agents immobiliers** sont assujettis à la loi lorsqu'ils réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des dépôts, des échanges, des placements, des conversions ou tous

autres mouvements de capitaux ou de toutes autres biens, donc lorsqu'ils effectuent des transactions pour leurs clients concernant l'achat et la vente de biens immobiliers. La mission n'a pas été en mesure de rencontrer des représentants de la profession.

685. La profession d'agents immobiliers est en instance de réglementation au Mali par le Ministère du Logement. Une fédération professionnelle, informelle, existe et d'autres intervenants, appelés promoteurs immobiliers, exercent le même type d'activité, mais en servant également d'intermédiaires financiers entre les parties à une transaction. Il s'agit d'une activité réglementée. 40 agréments de promoteurs immobiliers ont été délivrés en 2007 par l'Agence pour la Promotion des Investissements au Mali, dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce.

686. Toutefois, la dénomination « agents immobiliers », même précédée de l'adverbe « notamment », ne semble pas pouvoir être interprétée comme couvrant également les promoteurs, ce qui constitue une lacune, eu égard à la nature de leurs activités.

687. Il n'est pas précisé de seuil de déclenchement des obligations de vigilance pour les **négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses**. Le secteur des négociants en or (comptoirs d'achat) est particulièrement sensible au Mali, 3ème producteur mondial d'or. La profession est réglementée, l'exercice suppose la délivrance d'une autorisation par arrêté du ministre chargé du Commerce. Malgré des fraudes et escroqueries nombreuses dans ce secteur, aucun retrait d'agrément ni aucune poursuite n'a été effectuée à ce jour contre un comptoir d'achat. 25 comptoirs d'achat et d'exportation d'or et des autres substances précieuses ou fossiles sont actuellement agréés au Mali, et tous installés à Bamako.

688. 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 malienne.

689. Toutefois, quelques précisions doivent être apportées concernant l'ampleur de la couverture applicable aux professionnels du droit. En effet, pour les professions juridiques indépendantes, la R. 12 requiert que ces professionnels prennent des mesures de vigilance et de conservation des documents lorsqu'ils effectuent des transactions financières mais aussi lorsqu'ils préparent ces transactions, ce qui n'est pas spécifié dans la loi malienne.

690. La profession de **notaire** est organisée par la loi 96-023 du 21 février 1996. Les notaires sont des officiers publics institués à vie pour assurer un service public de la preuve. Ils reçoivent 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 les grosses, expéditions et extraits (article 4 de la loi précitée). Un notaire doit jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité. Les actes des notaires doivent contenir les noms, prénoms, qualité et demeure des parties à peine d'amende allant de 10.000 FCFA à 100.000 FCFA contre le notaire contrevenant (article 64 de la loi précitée). La loi n'impose cependant pas d'obligation de conservation de copies des documents d'identité, la comparution physique des parties devant notaire étant présentée comme un élément suffisant d'identification. L'utilisation d'un compte professionnel à la Caisse des Dépôts et Consignations ne semble pas être effective. Il y a 35 notaires en activité au Mali.

691. La profession d'**avocat** est réglementée par la loi 94-042 du 13 octobre 1994. Il y a environ 300 avocats au Mali, regroupés au sein des barreaux de Bamako, Segou, Mopti, Sikassou et Kayes. Le règlement UEMOA 10/2006 prévoit la liberté d'installation des avocats dans la zone,

mais il n'est pas mis en application. Les avocats exercent principalement à titre individuel, mais la loi permet l'établissement de sociétés d'avocats. La mise en place d'un fonctionnement avec des comptes CARPA est à l'étude. Par ailleurs, il est à noter que l'Ordre des Avocats du Mali a choisi comme thème de la rentrée solennelle 2008 « la justice pénale face à la délinquance économique et financière ». A noter toutefois que selon les entretiens de la mission, une forte opposition de la profession vis-à-vis de la loi LBC a été relevée.

692. La mission n'a pas été en mesure de rencontrer des représentants des professions de **commissaires aux comptes.** En outre, il n'apparaît pas que la profession d'expert-comptable (hormis les cas où elle exerce une activité de commissaire aux comptes) soit assujettie à la loi anti-blanchiment.

693. La loi 96-024 du 21 février 1996 porte statut de l'ordre des comptables agréés et experts-comptables agréés et réglemente les professions de comptable agréé et d'expert-comptable agréé. Seul l'ordre est habilité à autoriser l'accès à la profession d'expert-comptable. Est expert-comptable agréé le technicien qui, en son propre nom et sous sa responsabilité, fait profession habituelle d'organiser, vérifier, apprécier et réviser les comptes de toute nature. L'expert-comptable agréé peut aussi analyser par les procédés de la technique comptable, la situation et le fonctionnement des entreprises sous leurs différents aspects économiques, juridiques, financiers et sociaux.

694. Il est habilité à donner des consultations et à effectuer toutes études et tous travaux d'ordre juridique et fiscal, sous réserve que ses interventions soient exclusivement faites au profit de clients pour lesquels sont parallèlement effectués des travaux comptables.

695. -Sous les mêmes conditions, il peut également fournir des conseils en matière de gestion.

696. -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 (article 7 de la loi).

697. Pour être inscrit au tableau de l'ordre en qualité d'expert-comptable agréé, il faut notamment 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.

698. Selon les autorités, il n'y aurait pas de **prestataires de services aux sociétés et trusts** au Mali. Cependant, l'article 5 de la loi parle, 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)

699. 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.

700. Les mesures de vigilance et de conservation des documents énoncées par la loi de 2006 applicables aux institutions financières décrites plus haut (Section 3) sont partiellement 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.

701. 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)

### Recommandations et commentaires

702. Les recommandations faites à la section 3, relatives aux institutions financières non bancaires, doivent également trouver à s'appliquer aux EPNFD.

703. 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 ainsi que les experts-comptables aux obligations prudentielles et de déclaration de soupçon
- 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

### Conformité avec la Recommandation 12

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.12 | NC | Seuil trop bas de déclenchement des obligations pour les casinos<br><br>Absence d'obligations imposées aux casinos en tant que personnes morales<br><br>Absence de seuil de déclenchement de la vigilance pour les négociants en métaux précieux<br><br>Absence des prestataires de services aux sociétés et trusts dans la liste des personnes assujetties<br><br>Absence des experts-comptables dans la liste des personnes assujetties |

| | | |
|---|---|---|
| | | Absence de dispositif de vigilance relatif aux personnes politiquement exposées<br><br>Absence d'effectivité du dispositif |

## SUIVI DES TRANSACTIONS ET AUTRES ENJEUX (R 16) (APPLICATION DES R.13 ET 15 A 21)

### Description et analyse

**Recommandation 13**

Obligation de faire des DOS à la CRF (application de c. 13.1 et IV.1 aux EPNFD)

704. L'article 26 de la loi 06-066 du 29 décembre 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.

705. Les observations relatives aux DOS concernant les organismes financiers sont pertinentes pour les EPNFD.

**Recommandation 14**

Protection et interdiction de divulgation en cas de DOS (application de c. 14.1 et 14.2)

706. Il convient de se référer également à l'analyse et à la description réalisée dans la section 3.

**Recommandation 15**

Contrôles internes destinés à prévenir le BC/FT (application de c. 15.1 à 15.4)

707. 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 restrictives 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)

708. 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.

Recommandations et commentaires

709. Les recommandations faites dans la section 3 relatives à R13, 14, 15 et 21 s'appliquent également aux EPNFD.

Conformité avec la Recommandation 16

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R16 | NC | Absence d'attention particulière aux pays n'appliquant pas suffisamment les recommandations du GAFI<br><br>Absence d'effectivité |

REGLEMENTATION, SURVEILLANCE ET SUIVI (R. 24-25)

Description et analyse

710. 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 réglementation/supervision** | **Cadre juridique général** | **Assujettissement loi 2006 LAB** |
|---|---|---|---|
| Casinos | Ministère du Tourisme/Ministère de la Sécurité Intérieure | Loi 96-021 du 21 février 1996 | Mesures préventives, surveillance particulière de certaines opérations, DOS |
| Agents immobiliers | Ministère du Logement (en instance) | Loi 99-040 du 10 août 1999 (non communiquée) | Surveillance particulière de certaines opérations, conservation des documents, DOS |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Marchands de pierres et métaux précieux | Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Commerce (MEIC) | Décret 02-536 du 3 décembre 2002 | idem |
| Avocats | Ministère de la Justice/Ordre des avocats | Loi 94-042 du 13 octobre 1994 | idem |
| Notaires | Ministère de la Justice/Chambre des Notaires | Loi 96-023 du 21 février 1996 | idem |
| Commissaires aux Comptes | Ministère des Finances / Ordre des comptables et experts-comptables agréés | Loi 96-024 du 21 février 1996 | idem |

**Recommandation 24**

Réglementation et supervision des casinos (c. 24.1)

711. Il n'existe pas de régime de surveillance visant à garantir que les casinos appliquent effectivement les dispositions relatives à la loi anti-blanchiment. Un service de la police nationale (renseignements généraux) assure en permanence une surveillance en civil à l'intérieur des casinos mais, à ce jour, pas pour l'application de la loi LBC de 2006.

712. Les casinos sont soumis à un agrément préalable (autorisation d'exploitation) accordé par arrêté conjoint du ministre du Tourisme, du ministre de la Sécurité intérieure et du ministre chargé des Finances. L'administration fiscale intervient également dans les activités des casinos du fait de la perception d'un prélèvement spécifique de 15% sur le produit brut des jeux.

713. La délivrance de l'agrément nécessite la production d'un casier judiciaire datant de moins de 3 mois et le postulant doit présenter des garanties morales (certificat de bonne moralité).

Suivi et contrôle des autres EPNFD (c. 24.2)

714. Aucune EPNFD n'est soumise à un système de suivi et de contrôle du respect des obligations instaurées par la loi 06-066 du 29 décembre 2006. De manière plus générale, certaines EPNFD sont supervisées par une autorité ou une organisation d'auto-régulation. Mais même la supervision générale des EPNFD est souvent défaillante ou inexistante. Elle est toutefois théoriquement susceptible de servir le contrôle des dispositions prévues en matière de surveillance et de consignation de certaines opérations.

715. Les **agents immobiliers** ne sont pas encore organisés en fédération officiellement reconnue par les pouvoirs publics. Le ministère du Logement réfléchit actuellement à un texte instaurant un agrément.

716. Les **orpailleurs.** L'activité minière[129] et les recettes qu'elle génère constituent un sujet d'inquiétude au regard de la LBC, comme l'on évoqué plusieurs interlocuteurs de la mission. Si le secteur industriel semble correctement régulé et encadré par le Ministère des Mines et de l'Energie, il n'en va pas de même pour le secteur de l'orpaillage, lequel obéit à des règles « non officielles ». Le contrôle de ces activités informelles de l'or se fait au niveau des villages dont le chef assure les pouvoirs de police pour le règlement des litiges. Le gouvernement malien a tenté de mettre de l'ordre dans ce secteur en adoptant un arrêté ministériel lequel prescrit que toute exportation d'or paillé doit se faire au travers un « comptoir d'achat » dûment agréé par le MDE. Entre les orpailleurs et les comptoirs d'achat interviennent de multiples intermédiaires appellés « collecteurs » qui doivent également obtenir une carte professionnelle.

717. Cela étant, la maitrise du risque LBC dans le secteur exposé de l'or est inexistante. Les autorités n'avaient pas connaissance de la loi anti-blanchiment de 2006. Le concept même de blanchiment n'était pas compris par les services centraux en charge de la réglementation et de la surveillance[130].

718. Les **comptoirs d'achat (négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses)** relèvent de l'arrêté interministériel 03-239 du 17 février 2003 pour les conditions d'agrément et d'exercice de leur activité. Dans ce cadre, ils sont assujettis à la tenue d'une registre d'achat et de vente coté et paraphé par le Tribunal de commerce, faisant ressortir d'une manière chronologique les opérations d'achat et de vente. En ce qui concerne les comptoirs d'achat, ce registre est soumis à toute requête des agents de la Direction Nationale de la Géologie et des Mines et des services économiques ou de toute autre administration régulièrement mandatée. Ceux-ci doivent également communiquer semestriellement à la Direction Nationale de la Géologie et des Mines les informations sur les quantités achetées.

719. Notons que d'une manière générale, la profession des marchands de pierres et métaux précieux, pourtant clairement assujettis à la loi, ignoraient leurs obligations en la matière. A l'évidence, aucune campagne de sensibilisation au risque LBC n'a été menée dans ce secteur, ni auprès des professionnels de l'or, ni auprès des banquiers dont certains sont leurs clients. Il est important de signaler à ce sujet qu'une banque malienne a transmis un dossier de soupçon à la BCEAO dans lequel un client orpailleur demandait à retirer au guichet de la banque US$ 1,5 million en espèces, somme en provenance de Russie[131].

720. La profession d'**avocat** est organisée par la loi 94-042 du 13 octobre 1994. Le Conseil de l'Ordre est chargé de veiller aux respects 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. Aucune radiation du barreau

2. 129 L'activité minière au Mali est très ancienne. L'exploitation artisanale de l'or est une pratique ancestrale dans le sud et l'ouest du pays mais au cours de la dernière décennie, l'activité de prospection et d'exploitation a pris une ampleur industrielle, avec l'arrivée de grandes compagnies internationales facilitées par l'élaboration d'un Code minier. Le Mali occupe la troisième place sur le continent africain, derrière l'Afrique du Sud et le Ghana. Les réserves sont estimées à plus de 800 tonnes et l'extraction, aujourd'hui assurée par 6 sociétés agrées, n'a cessé de croitre. Ce sont les compagnies minières étrangères qui dominent le secteur. A coté de ce secteur industriel existe un réseau de mines artisanales exploitées par des orpailleurs, au nombre de 300 environs. Des d'intermédiaires multiples, de nationalité malienne ou étrangère, interviennent dans la chaine de distribution et de commercialisation.

130 Un interlocuteur du Ministère des Mines a demandé à la mission d'expliquer le concept de « blanchissement ».

131 La BCEAO n'ayant aucun pouvoir d'instruire ces dossiers, la banque n'a pas eu d'autres choix, selon ses termes, que d'exécuter l'opération de retrait.

n'est encore intervenue au Mali. La loi anti-blanchiment n'est pas appliquée par les avocats à ce jour.

721. La profession de **notaire** est organisée par la loi 96-023 du 21 février 1996. La Chambre des Notaires, établissement public à caractère professionnel doté de la personnalité morale est composée de tous les notaires maliens (35). Elle vérifie notamment la tenue des comptabilités, constate et sanctionne les irrégularités ou propose des sanctions disciplinaires selon la gravité de la faute. Nonobstant le droit de contrôle de l'Administration des Domaines, prévu par le Code Général des Impôts, les notaires sont soumis à la surveillance du Ministre chargé de la Justice. Les Procureurs Généraux ont un pouvoir permanent de contrôle sur les offices de notaires et les greffe-notariats dans l'étendue de leur compétence territoriale (article 42 de la loi précitée). La Chambre des Notaires se pose des questions sur l'assujettissement de la profession à la loi anti-blanchiment, au regard de la formulation de la loi, qui cite les « professions juridiques indépendantes ». Or, malgré les pouvoirs de contrôle de différentes administrations, il n'existe pas de lien de sujétion tel que les notaires ne pourraient pas être qualifiés de profession juridique indépendante.

722. Les **commissaires aux comptes**. L'ordre des comptables agréés et experts-comptables agréés est dirigé par un conseil de l'ordre institué auprès du Ministre chargé des Finances. Il a notamment pour fonction de prononcer des sanctions disciplinaires. Les droits et devoirs des experts-comptables sont régis par le règlement intérieur de l'Ordre.

723. Le conseil de l'ordre siégeant en conseil 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 Procureur Général près la Cour d'Appel, soit sur l'initiative du Président du conseil de l'ordre ou du Ministre chargé des Finances. Les peines disciplinaires sont les suivantes : l'avertissement, la réprimande, l'interdiction temporaire qui ne peut excéder deux années, la radiation définitive du tableau comportant exclusion de l'ordre. Le conseil statue souverainement lorsqu'il prononce l'avertissement ou la réprimande. En ce qui concerne l'interdiction temporaire ou la radiation, sa décision est transmise au Procureur Général près la Cour d'Appel qui l'adresse au Ministre chargé de la Justice et au Ministre chargé des Finances avec les observations qu'il juge nécessaires.

724. Le Procureur peut, pour l'application de ces mêmes peines faire, soit d'office, soit à la demande des parties, après avis du conseil, des propositions au Ministre chargé de la Justice et au Ministre chargé des Finances. Les sanctions sont alors prononcées par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition conjointe du Ministre chargé de la Justice et du Ministre chargé des Finances. Le Président du conseil de l'ordre et le Procureur Général veillent à l'exécution des peines disciplinaires.

### Lignes directrices pour les EPNFD (c. 25.1)

725. 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)

726. Aucune déclaration de soupçons n'a été envoyée à la CENTIF, non opérationnelle, par les EPNFD.

#### Recommandations et commentaires

727. Les autorités devraient s'assurer du respect de la loi anti-blanchiment par les casinos et par les autres EPNFD. Elles devraient réguler sans attendre la profession d'agents immobiliers et assurer un contrôle du respect de la réglementation anti-blanchiment par ces dernièrs.

728. Elles 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.

729. 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 ou des cas présentés sur le site internet du groupe Egmont.

### Conformité avec les Recommandations 24 et 25

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R24 | NC | Absence de surveillance des casinos au titre de la LAB<br><br>Absence de système de suivi et de contrôle du respect des obligations de LAB par les autres EPNFD |
| R25 | NC | Absence de lignes directrices<br><br>Absence de retour d'information |

## AUTRES ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON-FINANCIERES. TECHNIQUES MODERNES ET SURES DE GESTION DES FONDS (R.20)

### 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)

730. D'autres professions ont été assujetties à la loi anti-blanchiment malienne, sans cependant que leur inclusion dans le dispositif ait fait l'objet d'analyse par les autorités quant à leur vulnérabilité au risque de blanchiment.

731. Ainsi, les marchands d'articles de grande valeur tels que les **objets d'art** (tableaux et masques notamment) sont assujettis à la loi. Il existe une réglementation relative à la protection du patrimoine culturel (Loi 85-40 du 26 juillet 1985 relative à la protection et à la promotion du patrimoine culturel national) et une loi réglementant l'exercice de la profession de négociants en

biens culturels (Loi n° 86-61 du 26 juillet 1986 relative à la profession de négociant en biens culturels). Le Mali étant une région au patrimoine culturel important, la vulnérabilité du secteur du négoce des objets d'art est réelle, mais n'a fait l'objet d'aucune étude approfondie à ce stade. Aucune statistique de saisie de biens culturels n'a été communiquée aux évaluateurs.

732. Les apporteurs d'affaires aux organismes financiers, les transporteurs de fonds, et les agences de voyage sont également soumis à la loi.

733. Il n'existe pas de définition des apporteurs d'affaires aux organismes financiers au Mali. Les autorités concernées (Ministère du Tourisme, Ministère du Commerce) n'ont pas été en mesure de renseigner les évaluateurs sur les risques de blanchiment au sein des agences de voyage. Les activités à risque que ces dernières exercent accessoirement à l'offre de voyages (transfert de fonds et change) sont déjà couvertes par le fait qu'elles agissent sous délégation des banques.

734. Il n'y aurait qu'une seule compagnie de transport de fonds au Mali, oeuvrant pour la BCEAO, les banques ayant leurs propres véhicules, banalisés, de transport de fonds. Les obligations leur incombant n'apparaissent pas très pertinentes eu égard à la nature de leur activité : l'examen particulier de « tout paiement en espèces (…) supérieur à 50 millions FCFA » concerne les conditions contractuelles qui les lient aux entreprises qui leur confient le marché de transport de fonds pour leur compte, tandis que « toute opération portant sur une somme supérieure à 10 millions FCFA effectuée dans des conditions inhabituelles de complexité ou sans justification économique » renvoie aux fonds transportés eux-mêmes. La loi 96-020 du 21 février 1996 réglemente la profession.

735. Quant aux **Organisations Non Gouvernementales**, également assujetties à la loi du 29 décembre 2006, elles sont au nombre de 2000 environ au Mali. Elles ont un statut d'association et font l'objet d'un accord-cadre avec l'Etat. Bien qu'elles aient des obligations légales de dépôt annuel de comptabilité (loi de 2000 sur les associations et les coopératives, et dispositions des accords-cadres), les autorités estiment ne pas être en mesure de s'assurer de la régularité de leurs finances et dénoncent un fonctionnement opaque. Elles n'ont toutefois pas apporté d'éléments d'analyse de risque justifiant l'inclusion des ONG dans le dispositif préventif de lutte contre le blanchiment d'argent.

736. Il n'existe pas à ce jour d'établissements de jeux enregistrés au Mali hormis les casinos précités. Les autorités ont des soupçons d'existence d'établissements de jeux clandestins, notamment dans la communauté chinoise à Bamako, mais n'ont pas mis en évidence de telles activités illicites à ce jour. Il n'existe pas de loterie nationale au Mali, et le PMU est contrôlé par une société mixte, à capitaux exclusivement maliens (Etat et privé). Les paris se font sur les courses hippiques en France.

737. 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 | Loi n° 86-61 du 26 juillet 1986 | Surveillance particulière de certaines opérations, conservation des |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | documents, DOS |
| Apporteurs d'affaires aux organismes financiers | Informations non communiquées par les autorités | Informations non communiquées par les autorités | idem |
| Transporteurs de fonds | Ministère de la Sécurité Intérieure | Loi 96-020 du 21 février 1996 | idem |
| Agences de voyage | Office du Tourisme/MEIC | Décret 95-163 du 12 avril 1995 | idem |
| ONG | Ministère des Collectivités Territoriales | Loi 2000 sur les associations et coopératives/accord-cadre avec l'Etat | idem |
| Etablissements de jeux | Ministère du Tourisme/Ministère de la Sécurité Intérieure | Loi 96-021 du 21 février 1996<br>Décret 97-182/P-RM du 2 juin 1997<br>Arrêté ministériel 03-1731/MEF/MSIPC/MAT du 15 aout 2003 | Mesures préventives, surveillance particulière de certaines opérations, DOS |
| Loteries nationales (PMU Mali) | Informations non communiquées par les autorités | Informations non communiquées par les autorités | idem |

738. Parmi les EPNFD non visées par la loi 06-66 présentant un risque sérieux en matière de blanchiment figurent les **orpailleurs.** L'activité minière[132] et les recettes qu'elle génère constitue

3. 132 L'activité minière au Mali est très ancienne. L'exploitation artisanale de l'or est une pratique ancestrale dans le sud et l'ouest du pays mais au cours de la dernière décennie, l'activité de prospection et d'exploitation a pris une ampleur industrielle, avec l'arrivée de grandes compagnies internationales facilitées par l'élaboration d'un Code minier. Le Mali occupe la troisième place sur le continent africain, derrière l'Afrique du Sud et le Ghana. Les réserves sont estimées à plus de 800 tonnes et l'extraction, aujourd'hui assurée par 6 sociétés agrées, n'a cessé de croitre. Ce sont les compagnies minières étrangères qui dominent le secteur. A coté de ce secteur industriel existe un réseau de mines artisanales exploitées par des orpailleurs, au nombre de 300 environs. Des d'intermédiaires multiples, de nationalité malienne ou étrangère, interviennent dans la chaine de distribution et de commercialisation.

un sujet d'inquiétude au regard de la LBC, comme l'on évoqué plusieurs interlocuteurs de la mission. Si le secteur industriel semble correctement régulé et encadré par le Ministère des Mines et de l'Energie, il n'en va pas de même pour le secteur de l'orpaillage, lequel obéit à des règles « non officielles ». Le contrôle de ces activités informelles de l'or se fait au niveau des villages dont le chef assure les pouvoirs de police pour le règlement des litiges. Le gouvernement malien a tenté de mettre de l'ordre dans ce secteur en adoptant un arrêté ministériel qui prescrit que toute exportation d'or paillé doit se faire au travers d'un « comptoir d'achat » dûment agréé par le MDE. Entre les orpailleurs et les comptoirs d'achat interviennent toutefois de multiples intermédiaires appelés « collecteurs » qui doivent également obtenir une carte professionnelle.

739. Cela étant, la maîtrise du risque LBC dans le secteur exposé de l'or est inexistante et les autorités du ministère des mines n'avaient pas connaissance de la loi 06-66. Les risques de contrebande d'or et du blanchiment du produit de celle-ci, compte tenu de la porosité des frontières, sont réels.

### Développement de techniques modernes et sûres de gestion des fonds (c. 20.2)

740. Le Mali a transposé la directive 08/02/CM/UEMOA portant sur les mesures de promotion de la bancarisation et de l'utilisation des moyens de paiement scripturaux, par la loi n° 04-048 du 12 novembre 2004. Il ressort des dispositions combinées de cette loi et de l'instruction n°01/2003 du 8 mai 2003 de la BCEAO relative à la promotion des moyens de paiement scripturaux que :

Toutes opérations financières portant sur des sommes d'argent d'un montant de 100.000 FCFA (environ 235 USD) entre d'une part, les particuliers, entreprises et autres personnes privées et d'autre part, les personnes publiques et parapubliques, sont effectuées par chèque ou par virement sur un compte ouvert auprès des services financiers de la Poste ou d'une banque ;

Les salaires, indemnités et autres prestations en argent dus par l'Etat, les administrations publiques, entreprises ou autres personnes publiques et parapubliques aux fonctionnaires, agents, autres personnels ou à leur famille ainsi qu'aux prestataires, d'un montant supérieur ou égal à 100.000 FCFA sont payés par chèque ou par virement sur un compte ouvert auprès des services financiers de la Poste ou d'une banque ;

Les impôts, taxes et autres prestations en argent dus à l'Etat, aux administrations publiques, entreprises ou autres personnes publiques et parapubliques portant sur des sommes d'argent d'un montant supérieur ou égal à 100.000 FCFA, sont payés par chèque ou par virement sur un compte ouvert auprès des services financiers de la Poste, d'une banque ou du Trésor public ;

Le paiement des factures d'eau, d'électricité, de téléphone et l'exécution des toutes obligations de sommes d'argent sont exonérés du paiement des droits de timbre lorsqu'ils sont effectués au moyen d'un instrument ou procédé scriptural de paiement.

741. Un Règlement n°15/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 adopté par le Conseil des ministres de l'UEMOA et relatif aux systèmes de paiement dans les Etats membres de l'UEMOA, prévoit également que tout commerçant est tenu d'ouvrir un compte auprès des services financiers de la Poste ou d'une banque établie dans un Etat membre.

742. Il doit en indiquer la domiciliation et le numéro sur les factures et autres documents par lesquels il réclame paiement et les intérêts moratoires ne sont pas dûs aussi longtemps que ces indications n'auront pas été communiquées au débiteur.

743. Les autorités maliennes n'ont pas pris d'autres mesures afin d'encourager davantage le développement de techniques modernes et sûres de gestion des fonds qui soient moins vulnérables au blanchiment de capitaux. En outre, les mesures adoptées ne font pas l'objet d'un contrôle tel qu'il ait permis la limitation de la circulation d'espèces.

744. Le développement rapide des ouvertures de maisons de transfert ces dernières années est, en outre, un facteur aggravant au regard du risque de blanchiment, car il contribue à la manipulation d'espèces, lors des envois comme lors des réceptions de fonds.

### Recommandations et commentaires

745. Les autorités maliennes devraient engager une réflexion sur les risques de blanchiment de capitaux dans les entreprises et professions non financières qu'elles ont assujetties à la loi anti-blanchiment afin de les sensibiliser et d'assurer un contrôle efficace de l'application du dispositif.

746. Elles devraient également assurer l'application de la réglementation relative aux paiements en espèces, au besoin en relevant le seuil admis, qui paraît très bas dans une économie qui fonctionne essentiellement en cash.

### Conformité avec la Recommandation 20

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R20 | NC | Absence d'analyse des risques de blanchiment dans les entreprises et professions non financières non désignées<br><br>Absence de contrôle du respect des mesures prises pour encourager le développement de techniques modernes et sûres de gestion de fonds |

## PERSONNES MORALES –CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF

## PERSONNES MORALES– ACCES A L' INFORMATION SUR LES BENEFICIAIRES EFFECTIFS ET CONTROLE (R.33)

### Description et Analyse

747. 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 au Mali.

748. Aucune statistique concernant les personnes morales n'a été communiquée à la mission d'évaluation.

749. Les éléments d'information ci-dessous proviennent d'une analyse des textes de l'OHADA applicables; les entretiens sollicités par la mission d'évaluation avec les services compétents en matière de sociétés commerciales au sein du Ministère de l'Economie et du Commerce n'ont pas été organisés par les autorités maliennes. La mission d'évaluation s'est également appuyée sur les informations recueillies par la mission du FSAP Général qui s'est rendue à Bamako du 28 Janvier au 15 février 2008 afin d'examiner la mise en œuvre effective du droit OHADA.

750. Mesures pour empêcher l'utilisation illicite de personnes morales (c. 33.1),

751. *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.

752. Toute demande d'immatriculation doit comporter un certain nombre d'information et tout particulièrement:

753. -La dénomination sociale ;

754. -Le cas échéant, le nom commercial, le sigle, ou l'enseigne ;

755. -La ou les activités exercées ;

756. -La forme de la société ou de la personne morale ;

757. -le montant du capital social avec l'indication du montant des apports en numéraire et l'évaluation des apports en nature ;

758. -l'adresse du siège social, et le cas échéant, celle du principal établissement et de chacun des autres établissements ;

759. -la durée de la société ou de la personne morale telle que fixée par ses statuts ;

760. -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 ;

761. -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;

762. -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.

763. -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.

764. 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'Etat 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 :

765. 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 ;

766. 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

767. l'identité des bénéficiaires d'avantages particuliers et la nature de ceux-ci ;

768. 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).

769. 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.

770. *Tenue des Registres*: Il existe trois Registres du Commerce et du Crédit Mobilier au Mali tenus par les greffes des Tribunaux de Première Instance à Bamako, Mopti et Kayes. Un registre national, tenu par la Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau, destiné à centraliser les renseignements consignés dans chaque Registre du Commerce et du Crédit Mobilier a également été créé par le Décret N°492/P-RM du 06 novembre 2006. Toutefois, les autorités maliennes rencontrées n'ont pas fourni à la mission les renseignements pertinents relatifs au caractère opérationnel de ce registre national. De la même manière aucune information sur l'informatisation des registres tenus par les greffes des Tribunaux de Première Instance n'a été communiquée à la mission.

771. 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)

772. 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. Comme mentionné plus haut, faute d'information pertinente sur le caractère opérationnel des registres la mission n'est pas en mesure d'apprécier si les autorités compétentes peuvent obtenir ces informations en temps opportun et si ces informations sont exactes et à jour.

773. Prévention de l'utilisation à mauvais escient des actions au porteur (c. 33.3)

774. Selon les art. 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.1$^{er}$). Dans le cas des sociétés faisant appel public à l'épargne, l'AUSCGIE dispose qu'outre la simple tradition, les actions au porteur

775. « peuvent être représentées par une inscription dans un compte ouvert au non de leu propriétaire et tenu soit par la société émettrice, soit par un intermédiaire financier agréé par le Ministère chargé de l'Economie et des Finances ; la transmission s'opère alors par virement de compte à compte ».

776. Les dispositions prévues par le texte OHADA ne permet pas de s'assurer que les actions au porteur émises par les sociétés anonymes ne sont pas utilisées à mauvais escient.

777. 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.

778.

**Analyse de l'effectivité**

779. En termes de mise en œuvre du droit OHADA au Mali**,** la mission n'a pu s'assurer dans la pratique du respect des différentes obligations prévues par les textes, même si les entités du secteur privé rencontrées par la mission, notamment les institutions financières ou les notaires ont indiqué requérir les données correspondantes lors de l'établissement des relations d'affaires.

780. 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.

781. 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 au Mali, ne permet pas dans les faits d'obtenir des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les opérateurs économiques. Par ailleurs, selon les dires de plusieurs interlocuteurs de la mission, le Mali semble connaitre un problème important de falsification des documents, ce qui ajoute une incertitude quant à la véracité des informations consignées auprès des registres.

Recommandations et Commentaires

782. -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,

783. -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. Les autorités maliennes 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.

784. -Les autorités nationales sont encouragées à prendre toutes mesures appropriées afin de réduire la part de l'économie informelle.

Conformité avec la Recommandation 33

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R33 | 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 ;<br>La mission n'a pas été en mesure de recueillir des informations adéquates en ce qui concerne la mise en œuvre du droit OHADA au Mali.<br>L'importance de l'activité informelle ne permet pas l'obtenir des informations |

| | | |
|---|---|---|
| | | adéquates, pertinentes et à jour sur l'ensemble des opérateurs économiques. |

## CONSTRUCTIONS JURIDIQUES – ACCES A L'INFORMATION SUR LES BENEFICIAIRES EFFECTIFS ET CONTROLE (R.34)

5.2.1 Description et Analyse

785. La mission d'évaluation n'a pas été en mesure de vérifier l'existence au Mali de mécanisme de type *common law* tels que les trusts et autres constructions juridiques patrimoniales similaires. En effet, la loi LBC 06-066 en son art. 5 fait référence « à la constitution, gestion ou direction de […] fiducies ou de structures similaires […] » dans la cadre des opérations réalisées par les membres des professions juridiques étant soumises aux mesures de prévention et de détection du blanchiment de capitaux ; cette mention dans la loi laisse penser qu'il est possible au Mali de constituer des fiducies. Toutefois, les autorités maliennes rencontrées ont indiqué à la mission que de tels mécanismes n'existent pas au Mali et qu'aucune disposition légale ne vient en encadrer la constitution. Selon les informations recueillies par la mission, il n'existe pas non plus de Trust étranger dans le pays.

Recommandations et Commentaires

786. N/A

Conformité avec la Recommandation 34

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R 34 | N/A | |

## ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF (RS.VIII)

Description et Analyse

787. Au Mali, les textes applicables aux organismes à but non lucratif (ONL) sont l'Ordonnance de 1958 N. 41/PCG relative aux Associations (autres que les Sociétés de Commerce, les Sociétés de Secours Mutuels, les Associations culturelles et les Congrégations) et la Loi N. 04/038 du 5 août 2004 relative aux associations (loi 04-038).

788. 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 que la Directive LFT n'est pas d'application directe et que les autorités maliennes n'ont pas encore transposé cette directive.

Examen de l'adéquation des lois et réglementations relatives aux ONL (c. VIII.1)

789. Le Mali n'a pour l'heure pas entrepris une revue de l'adéquation de son cadre juridique applicable au secteur des associations, ni conduit aucune étude spécifique afin de 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.)

790. Aucune campagne de sensibilisation auprès des associations n'a été engagée par les autorités compétentes en vue de permettre la prise de conscience par ces associations des risques d'utilisation abusive aux fins de financement du terrorisme et des mesures disponibles pour s'en protéger. Les autorités compétentes n'ont communiqué à la mission aucun élément permettant de considérer que la lutte contre le financement du terrorisme à travers les associations est une préoccupation des autorités. Aucun calendrier n'a été arrêté pour engager ce type de travaux.

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)

791. L'art. 2 de la Loi 04-038 définit l'association comme « la convention par laquelle plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que le partage des bénéfices ». Il y a trois types d'associations au Mali : (1) les associations non déclarées, (2) les associations déclarées ; et (3) les associations signataires d'un accord-cadre avec l'Etat.

792. Les associations de personnes peuvent se former librement au Mali sans autorisation ni déclaration préalable, mais seules les associations déclarées jouissent de la capacité juridique. Il existe au Mali un peu plus de 2000 associations déclarées, ce chiffre inclus les associations signataires d'un accord-cadre avec l'Etat.

793. **La déclaration préalable** se fait auprès du représentant de l'Etat dans le district de Bamako ou auprès du Cercle[133] dans le ressort duquel est situé le siège social. 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 professions et adresses de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration de l'association ou de sa direction.

794. Les associations à caractère politique, humanitaire et les associations étrangères doivent déposer leurs dossiers de déclaration auprès du Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités Locales.

[133] Le cercle est une collectivité territoriale regroupant plusieurs communes, doté d'une personnalité morale et bénéficiant de l'autonomie financière. Il y a 49 cercles au Mali. Le conseil de cercle est composé de membres élus par les conseillers communaux pour un mandat de 5 ans. Le conseil de cercle peut émettre des avis sur toute question concernant le cercle et est obligatoirement consulté pour la réalisation de projets de développement de l'État ou de la région.

795. La loi prévoit que dans un délai de 3 mois 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 ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changement survenus dans l'administration ou la direction.

796. L'article 8 de la Loi 04-038 dispose que les associations sont tenues de faire connaître, dans un délai de 3 mois, les changements survenus dans l'administration ou la direction ainsi que les modifications apportées à leurs statuts, les nouveaux établissements fondés, le changement d'adresse de leur siège social, les acquisitions ou aliénations du local et des immeubles destinés à leur administration et à l'accomplissement du but qu'elles se proposent. Ces changements doivent faire l'objet d'une consignation sur un registre tenu au siège de l'association déclarée, registre qui doit être mis à la disposition des autorités administratives ou judiciaires. En cas de manquement à ces obligations, la dissolution de l'association pourra être prononcée par décret pris en Conseil des Ministres.

797. Les associations régulièrement déclarées peuvent sans « autorisation spéciale, […] posséder et administrer en dehors des subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics :

> *Les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rachetées, ces sommes ne pouvant être supérieures a 300 000 CFA par personne et par an [..]»*
> Art. 10 de la loi 04-038.

798. En ce qui concerne les associations étrangères, l'exercice de leurs activités sur le territoire malien est soumis à une autorisation préalable du Ministère en charge de l'Administration Territoriale. Chaque établissement est soumis à une autorisation distincte. Les demandes d'autorisation doivent inclure le titre et l'objet de l'association ou de l'établissement, le lieu de leur fonctionnement, les noms, professions, domiciles et nationalités des membres étrangers et de ceux qui, à un titre quelconque sont chargés de l'administration ou de la direction de l'association ou de l'établissement.

799. Toute association régulièrement déclarée peut signer un **accord-cadre avec l'Etat** 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.

800. Notons par ailleurs que la Directive CFT, prévoit au titre des obligations de vigilance particulières à l'égard des ONL qui souhaite 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)

801. En matière de suivi et de contrôle, aucune disposition de la loi 04-038 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. Par ailleurs, si la loi 04-038 fait

référence à la tenue de rapports d'activités et à la certification des comptes financiers annuels par un expert comptable agréé 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. La Loi 04-038 n'a mis en place aucun mécanisme de suivis et de contrôle pour les associations et les informations recueillies par la mission d'évaluation ne permettent pas de conclure à l'existence de mesures appropriées pour sanctionner les violations des règles de contrôle par les associations ou les personnes agissant en leur nom.

Enregistrements des transactions des ONL et disponibilité de cette information (c. VIII.3.4)

802. A ce jour, il n'existe pas au Mali d'obligation pour les associations de conserver des relevés de leurs transactions intérieures et internationales.

803. 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).

804. 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

805. 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.

806. Par ailleurs, il est important de noter qu'étant donné le manque de moyens techniques et humains auxquels doivent faire face les autorités administratives au Mali, cumulé au nombre important d'ONL en activité dans le pays, le dispositif prévu par la Directive CFT ne semble pas en cohérence avec les réalités du terrain, ce qui risque de compromettre sa mise en œuvre pratique.

Mesures visant à assurer que les autorités peuvent enquêter et échanger efficacement des informations sur les ONL (c. VIII.4)

807. En dehors des mécanismes de déclaration mis en place par la Loi 04-038 décrits plus haut, le Mali n'a pas pris de mesures 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 n'étant pas pour l'heure une préoccupation des autorités de tutelle.

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)

808. Comme mentionnés plus haut, les risques d'utilisation abusive des associations à des fins de financement du terrorisme ne sont pas encore une priorité au Mali, la coopération, la coordination et la circulation d'informations sur les associations entre les différentes autorités nationales n'est pour l'heure pas assurée.

809. Le financement du terrorisme n'est pas une infraction pénale au Mali, par conséquent les autorités nationales n'ont pas encore fourni d'efforts afin de lutter contre l'utilisation abusive des associations à des fins de financement du terrorisme. Le Mali ne dispose pas encore de moyens et de compétences spécialisées en la matière au sein des autorités de poursuite pénales. Par ailleurs, l'absence d'incrimination du financement du terrorisme rend difficile la coopération internationale en la matière.

Analyse de l'effectivité

810. Le Mali ne dispose pas pour l'heure de procédure lui permettant de lutter contre l'utilisation abusive des associations à des fins de financement du terrorisme.

Recommandations et Commentaires

811. Les associations ne sont soumises à aucune mesure spécifique de nature à assurer qu'elles ne sont pas utilisées à des fins de financement du terrorisme. Les autorités maliennes sont invitées à 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,

812. Les autorités maliennes devraient mettre en place des mécanismes de suivi et de contrôle des associations. Ces mesures de suivi et de contrôle devraient en particulier viser les associations qui représentent une part significative des ressources financières contrôlées par le secteur, ainsi qu'une part sensible des activités internationales du secteur.

813. Les autorités maliennes sont encouragées à examiner les risques de déstabilisation du secteur des ONG par 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 contre toute utilisation abusive tout en assurant son bon fonctionnement ; le secteur des associations est un pan vital de l'économie malienne.

Conformité avec la Recommandation spéciale VIII

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| RS VIII | NC | 1. Les associations ne sont soumises à aucune mesure spécifique de nature à assurer qu'elles ne sont pas utilisées à des fins de financement du terrorisme.<br>2. Absence de mesures concrètes de sensibilisation pour éviter que les fonds ou autres biens collectés ou transférés soient détournés pour financer le terrorisme.<br>3. Absence de contrôle du secteur. |

# COOPÉRATION NATIONALE ET INTERNATIONALE

## COOPERATION NATIONALE ET COORDINATION (R.31)

### Description et Analyse

814. Le CPP régit de manière générale la coopération entre autorités pénales.

Mécanismes de coopération et de coordination concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (c. 31.1)

815. La Loi LBC 06-066 ne contient pas de provisions régissant la coopération entre les autorités compétentes et la coordination de leurs activités en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux.

816. Une telle coopération est rendue possible par les dispositions du CPP ayant trait à l'exécution des responsabilités et pouvoirs liés aux enquêtes et poursuites judiciaires en matière pénale, mais elle est inexistante en pratique en matière de lutte contre le blanchiment parce que la Loi LBC 06-066 n'est pas mise en œuvre.

817. La mission a également relevé l'absence de coopération et de coordination au niveau national entre les services impliqués dans la mise en œuvre des résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Élément complémentaire - Mécanismes de consultations entre les autorités compétentes, le secteur financier et les autres secteurs (c. 31.2)

818. Il n'existe aucun mécanisme de concertation ou de consultation entre les autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et les différents secteurs financiers et autres secteurs soumis aux dispositions de la Loi LBC 06-066.

### Recommandations et Commentaires

819. Mettre en place un mécanisme de coopération et de coordination entre les différentes autorités compétentes en matière d'enquête et de poursuite du blanchiment des capitaux et des infractions sous-jacentes.

Conformité avec Recommandation 31

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| 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. |

## LES CONVENTIONS ET LES RESOLUTIONS SPECIALES DES NATIONS UNIES (R.35 ET RS.I)

Description et Analyse

**Recommandation 35**

Ratification des Conventions liées au blanchiment de capitaux (c. 35.1)

820. La République du Mali a accédé à la Convention des Nations Unies contre le Trafic Illicite de Stupéfiants et de Substances Psychotropes de 1988 (Convention de Vienne) le 31 octobre 1995 en juillet 1995 et a ratifié la Convention des Nations Unies sur la Criminalité Transnationale Organisée de 2000 (Convention de Palerme) le 12 avril 2002.

821. Les dispositions des deux Conventions ont, dans une large mesure, été transposées dans la législation nationale par la Loi No. 01-078/du 18 juillet 2001 portant sur le Contrôle des Drogues et des Précurseurs (Loi sur les Drogues) et la Loi LBC 06-066.

822. a) La Loi sur la Drogue est entrée en vigueur en 2004 et est régulièrement mise en application par les services concernés. Elle ne reprend toutefois pas toutes les obligations de la Convention de Vienne. En particulier, l'infraction du blanchiment des capitaux prévue par la Loi, qui constitue l'infraction principale sous-jacente, n'est pas conforme à la définition du blanchiment de la Convention, étant trop limitée. En outre, les dispositions de la Loi ayant trait à la confiscation, à la coopération, aux transporteurs commerciaux, au trafic illicite par mer, et à l'utilisation des services postaux, la protection des témoins et les enquêtes conjointes, doivent être revues afin de les rendre conforme à la Convention.

823. En l'absence d'informations pratiques et de statistiques sur les enquêtes et poursuites menées sur la base de la Loi sur les Drogues, il n'a pas été possible pour la mission de confirmer l'effectivité de la mise en application de la loi. Les statistiques remises à la mission sur les saisies en douane pour les années 2005-2007 ne sont en effet pas suffisantes pour permettre une évaluation de l'efficacité de l'ensemble du dispositif de lutte contre les drogues.

824. b) La Loi LBC 06-066 2006 ne reflète pas l'intégralité des dispositions contenues dans la Convention de Palerme : La définition de l'infraction du blanchiment prévue à l'article 6 la loi n'est pas conforme à la disposition idoine de la convention et la définition du produit du crime est incomplète pour les raisons évoquées dans l'analyse des Recommandations 1, 2 et 3 ci-dessus.

Par ailleurs, la loi ne contient pas de dispositions sur la coopération internationale régissant la détection et la répression du crime de blanchiment ou de coopération aux fins de confiscation, et les dispositions sur l'entraide judiciaire et l'extradition sont insuffisantes. Enfin, la loi ne prévoit pas de possibilités d'enquêtes conjointes, de mesures régissant la protection des témoins et l'octroi d'une assistance, ou de protection des victimes.

825. La Direction Générale de la Coopération Internationale au Ministère des Affaires Étrangères est en charge de l'élaboration des politiques en matière de traités internationaux, ainsi que de veiller au respect par le Mali de ses engagements internationaux. Elle s'assure en particulier que les instruments internationaux dont fait partie le Mali, sont dûment signés, ratifiés et incorporés dans le système du droit interne.

**Recommandation Spéciale I**

Ratification des Conventions liées au financement du terrorisme (c. I.1)

826. Le Mali a ratifié la Convention Internationale de 1999 pour la Répression du Financement du Terrorisme le 11 Novembre 2001. Un projet de loi sur la lutte contre le terrorisme et incriminant son financement a été élaboré et attend d'être finalisé avant d'être soumis au parlement. Le Mali a ratifié tous les Conventions et protocoles concernant la lutte contre le terrorisme à l'exception de la Convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire qui a été signée par le Mali mais n'a pas encore été ratifiée.

827. La Directive de l'UEMOA no. 04/2007/CM/UEMOA relative à la lutte contre le financement du terrorisme n'a pas été transposée dans le droit interne du Mali.

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)

828. Le Mali 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 et 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme, et en particulier: le Règlement 14/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 relatif au gel des fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme dans les États de l'UEMOA; la Décision no.06/2003/CM/UEMOA du 26 juin 2003 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, et la Décision no. 04/2003/CM/UEMOA portant modification de la décision no.06/2003 et la décision no. 04/2004. Ces divers instruments n'ont toutefois pas été mis en application. la coopération entre le Mali et les autres Etas membres de l'UEMOA est inexistante en pratique.

829. La mission a été informée que la responsabilité de communiquer les listes établies par le Comité créé sous la résolution 1267 (1999) des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme aux institutions nationales, revient au Ministère de l'économie et des finances et du trésor public. Les autorités ont aussi indiqué que ces listes sont régulièrement communiquées à l'ensemble des institutions financières et aux unités territoriales des forces armées et de sécurité. Le Ministre de l'Économie et des Finances a, par lettre circulaire no. 4505 du 10 octobre 2003, instruit différentes banques et institutions financières de geler, le cas échéant, les avoirs des personnes ou entités listées. Aucune information n'a été communiquée quant à la mise en application de cette circulaire et aucune saisie ne semble avoir été faite. Il n'a pas été possible pour la mission de confirmer la diffusion de ces listes auprès de ses destinataires. La mission a été informée que la liste 1267 est diffusée par la BCEAO directement auprès des institutions financières des Etats

membres, après approbation par le conseil des ministres de l'UEMOA. L'existence de différents canaux de transmission des listes UN, sans mécanisme de coordination ni de suivi, et le manque d'information quant à la durée de cette procédure de distribution des listes, est de nature à créer une certaine confusion et à compromettre la bonne diffusion des informations auprès des secteurs concernés.

830. Selon les autorités rencontrées par la mission, aucun mécanisme national n'a été institué pour assurer un suivi de ces listes.

Élément complémentaire - Ratification ou mise en œuvre d'autres conventions internationales appropriées (c. 35.2)

831. En matière d'enquêtes et de poursuites d'infraction criminelle, le Mali a signé et ratifié les Conventions et accords suivants:

- La Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires, du 4 décembre 1989, ratifiée en avril 2002;
- La Convention des Nations Unies contre la corruption, du 9 décembre 2003 ratifiée en décembre 2003;
- La Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, du 14 juillet 1999, ratifiée en mars 2002;
- La Convention de l'organisation de la Conférence Islamique (OCI) pour combattre le terrorisme international, du 1er juillet, 1999, ratifiée en mars 2002;
- La Convention A/P1/7/92 de la CEDEAO relative à l'entraide judiciaire, du 29 juillet 1992, ratifiée en février 1995;

Recommandations et Commentaires

832. Quand bien même le Mali 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 malien.

833. Les évaluateurs recommandent donc de:

834. Compléter la transposition et la conformité des dispositions des Conventions de Vienne et de Palerme portant sur la définition de l'infraction liée à la drogue, la confiscation, la coopération, le trafic illicite par mer, le transfert des procédures répressives, et l'utilisation de services postaux, la possibilité de mener des enquêtes conjointes, de mesures régissant la protection des témoins et l'octroi d'une assistance technique, ou de protection des victimes

835. Veiller à la transposition en droit national de la Directive de l'UEMOA sur le FT, incriminer le FT et mettre en œuvre les instruments de l'UEMOA sur le FT.

Conformité avec les recommandations 35 et Recommandation spéciale I

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| R.35 | PC | Les dispositions des Conventions de Vienne et de Palerme n'ont pas été intégralement mises en œuvre, en particulier celles portant sur la définition de l'incrimination des délits de drogue, l'utilisation des services postaux, le trafic illicite par mer, la protection des témoins, et les enquêtes conjointes. |
| RS.I | PC | Absence en pratique de mise en œuvre des Résolutions 1267 et 1373 des NU et des instruments de l'UEMOA sur la lutte contre le terrorisme et son financement.<br><br>Absence de coopération en matière de lutte contre le FT |

## ENTRAIDE JUDICIAIRE (R.32, 36-38, SR.V ET R. 32)

### Description et Analyse

### Cadre juridique :

836. La Loi LBC 06-066 prévoit spécifiquement les procédures d'entraide judiciaire entre états membres de l'UEMOA en matière de lutte contre le blanchiment (articles 53 à 70). Ces dispositions sont également applicables aux demandes d'entraides judiciaires qui émanent de pays autres que ceux de l'UEMOA.

837. La coopération internationale entre le Mali et d'autres pays est également définie par les différents instruments internationaux signés par le Mali et notamment les Conventions Internationales des Nations Unies, la Convention de la CEDEAO sur l'Entraide Judiciaire, la Charte de l'Union Africaine, les instruments de l'UEMOA relatifs au gel des fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le FT (Art.5 Règlement 14/2002/CM/UEMOA), et les divers accords bilatéraux conclus en matière de coopération et d'entraide judiciaire. A cet égard, le Mali a conclu les accords bilatéraux suivants:

838. a. Convention relative à la coopération judiciaire avec la République algérienne démocratique et populaire, signée à Bamako le 28 janvier 1983;

- b. Convention générale de coopération en matière de justice avec le Burkina Faso, signée à Bamako le 23 novembre 1963;
- c. Convention générale de coopération en matière de justice avec la république du Cameroun, signée à Bamako le 6 mai 1964;
- d. Convention générale de coopération en matière de justice avec la République de Cote d'Ivoire, signée à Bamako, le 11 novembre 1964;
- e. convention générale de coopération judiciaire avec La République du Ghana, signée à Bamako, le 31 août 1977;

- f. Convention générale en matière de justice avec la République du Guinée, signée à Bamako le 20 mai 1964;
- g. Convention générale de coopération en matière de justice avec la République Islamique de Mauritanie, signée à Bamako, le 1er mars 2002;
- h. Convention générale de coopération en matière de justice avec la République du Niger, signée à Niamey le 22 avril 1964;
- j. Convention générale de coopération en matière de justice avec la République du Sénégal, signée à Dakar le 8 avril 1965;
- k. Convention relative à l'entraide judiciaire avec la République de la Tunisie, signée à Bamako, le 9 mars 1965;
- l. Accord de coopération en matière de justice avec la République française, signée à Bamako le 29 novembre 1962; et
- m. Convention sur l'entraide judiciaire en matière civile, familiale et pénale avec la Fédération de Russie, signée à Moscou le 31 aout 2002.

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)

839. La Loi LBC 06-066 prévoit tout un éventail de mesures d'entraide judiciaire qui peuvent 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 peuvent également être prises au profit d'un État non membre sur la base d'un accord de réciprocité. En vertu de l'article 53, l'entraide judiciaire peut porter sur:

- a. le recueil de témoignages ou de dépositions;
- b. la fourniture d'une aide pour la mise à 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;
- c. la remise de documents judiciaires;
- d. les perquisitions et les saisies;
- e. l'examen d'objet et de lieux;
- f. la fourniture de renseignements et de pièces à conviction;
- g. la fourniture des originaux ou de copies certifiées conformes de dossiers et documents pertinents, y compris les relevés bancaires, les pièces comptables, et les extraits de registre du commerce.

840. L'article 54 prévoit qu'une demande d'entraide judiciaire doit être faite par écrit et définir 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 plus avant dans les articles 52 et 62 à 64 de la loi. Les autorités compétentes ont informé la mission qu'elles sont en mesure d'accorder l'entraide en temps opportun et de manière constructive. L'absence d'information pratique et de statistiques en matière d'entraide judiciaire n'a toutefois pas permis à la mission de confirmer ces propos.

841. 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 malien.

Entraide judiciaire non soumise à des conditions déraisonnables, disproportionnées ou indûment restrictives (c. 36.2)

842. La Loi LBC 06-066 est explicite quant aux motifs de refus d'une demande d'entraide en matière de BC (Article 55). 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 Mali;
- les faits sur lesquels elle porte font l'objet de poursuites pénales au Mali 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 de 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.

843. Ces conditions sont applicables en matière d'entraide judiciaire dans la plupart des pays, et ne sont pas déraisonnables, disproportionnées ou indûment restrictives.

Procédures claires et efficaces d'exécution des demandes d'entraide judiciaire (c. 36.3)

844. Le dispositif mis en place par la Loi LBC 06-066 est de nature à faciliter une coopération efficace puisqu'il permet aux autorités compétentes de prendre un grand nombre de mesures et fixe des délais de réponse raisonnables.

845. La mission n'est pas, toutefois, en mesure d'évaluer l'efficacité réelle dudit dispositif en raison de l'absence de mise en œuvre des dispositions de la Loi LBC 06-066.

Entraide judiciaire portant sur des questions fiscales (c. 36.4)

846. 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. Les autorités ont confirmé qu'une demande d'entraide judiciaire ne peut être 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)

847. L'article 55 de la Loi LBC 06-066 prévoit explicitement que le secret professionnel ne peut être invoqué pour refuser d'exécuter la demande d'entraide judiciaire.

848. Application des pouvoirs des autorités compétentes (en application de la R.28, c.36.6)

849. Les dispositions de la Loi LBC 06-066 permettent l'utilisation des pouvoirs des autorités compétentes en matière d'enquête et de poursuite du blanchiment en réponse à une demande d'entraide judiciaire (articles 57 à 67). 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 57).

Conflits de compétence (c. 36.7)

850. L'article 47 de la loi LBC 06-066 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.

851. Toutefois cette disposition ne permet aux autorités de déterminer, dans l'intérêt de la justice et afin d'éviter des situations de conflits de compétence, le lieu le plus approprié pour les poursuites. ..

Coopération internationale concernant la RS. V (en application des c. 36.1-36.8 de la R.36, c. V.1)

852. En l'absence d'incrimination du FT, l'entraide judiciaire en matière de lutte contre le FT est impossible en pratique.

**Recommandation 37**

Double incrimination et entraide judiciaire (c. 37.1 et 37.2)

853. La loi LBC 06-066 est muette en matière de double incrimination et de mesures d'entraide autres que l'extradition. L'absence de double incrimination ne semble donc pas constituer un obstacle en la matière mais cela n'a pas pu être confirmé dans les faits.

854. En revanche, la loi LBC 06-066 prévoit de manière explicite qu'une demande d'extradition ne peut être accordée en l'absence de double incrimination. La demande d'entraide judicaire est également sujette à la condition de réciprocité et est applicable que lorsque la législation de l'État requérant fait obligation à celui-ci de donner suite aux demandes de même nature émanant de l'autorité compétente d'un autre État (arts. 53 et 71 Loi LBC 06-066).

855.

856. Selon les autorités, les éventuelles divergences dans la définition du crime sous-jacent ne constituent pas un obstacle à l'exécution d'une requête d'entraide ou d'extradition et il n'existe pas d'obstacles supplémentaires d'ordre juridique ou pratique à l'octroi de l'entraide judiciaire, y compris l'extradition.

**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)

857. En l'absence d'incrimination du FT, l'entraide judiciaire en matière de lutte contre le FT est impossible en pratique.

**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)

858. L'entraide judiciaire en matière d'identification, de gel, de saisie et de confiscation des biens liés à une infraction de blanchiment de capitaux est régie par les articles 62 à 67 de La Loi LBC 06-066. Les autorités compétentes en matière d'enquête et de poursuite du blanchiment et des infractions sous-jacentes sont autorisées à exécuter les demandes d'entraide judiciaire qui ont pour objet l'exécution de mesure de perquisition et de saisie afin de recueillir des pièces à conviction (articles 53, 62 et 63). La demande d'entraide judiciaire doit satisfaire les mêmes conditions requises à l'article 54 de la Loi LBC 06-066 (décrites sous la Recommandation 36 ci-dessus). L'article 36 de la Loi LBC 06-066 autorise le juge d'instruction à prescrire, dans le cadre d'une enquête initiée par les autorités maliennes, des mesures conservatoires ou la confiscation de tous les biens liés à l'infraction, ainsi que le gel des sommes d'argent et opérations financières portant sur lesdits biens. L'article 64 limite toutefois l'objet des mesures conservatoires pouvant être ordonnées à la demande d'un autre État au « produit du crime ». Les mesures conservatoires ne peuvent donc pas être prises dans le cadre de l'entraide judiciaire à l'égard d'autres biens, tels que les instruments utilisés pour ou destinés à être utilisés dans la commission de l'infraction de blanchiment ou l'une des infractions sous-jacentes.

859. En matière de confiscation, la demande doit viser un bien qui représente le produit ou l'instrument de l'une des infractions visées par la loi et qui se situe sur le territoire national ou qui correspond à l'obligation de payer une somme d'argent équivalente à la valeur de ce bien (article 63).

860. La loi (et notamment son article 62) protège les droits légalement constitués sur ces biens au profit des tiers de bonne foi. Ce principe s'applique aussi bien à l'infraction du blanchiment qu'aux infractions sous-jacentes.

861.

862. Il n'y a pas de mécanisme de coordination avec d'autres pays visant à faciliter les initiatives de saisies et de confiscations.

863. La coopération en matière de lutte contre le FT est inexistante en pratique. Les instruments adoptés par l'UEMOA en application des Résolutions des Nations Unies relatives à la lutte contre le terrorisme et son financement devrait permettre l'entraide judiciaire en matière de gel, de saisie et de confiscation des biens et produits liés au FT ou instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction de FT, mais, comme indiqué ci-dessus, ces instruments ne sont pas mis en œuvre au Mali.

Coordination de saisie et de confiscation avec d'autres pays (c. 38.3) et partage d'actifs confisqués (c. 38.5)

864. La Loi LBC 06-066 ne prévoit pas expressément une coordination entre les autorités saisies d'une demande d'entraide et les autorités de l état requérant, mais rien ne s'oppose à une telle coordination en pratique et sur la base d'un accord de réciprocité.

865. Aucune disposition de la législation malienne ne permet le partage des biens confisqués.

Fonds pour les actifs confisqués (c. 38.4)

866. La loi ne prévoit pas la mise en place d'un fond pour les actifs saisis dans lequel tout ou une 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)

867. L'absence d'incrimination du FT rend impossible l'entraide judiciaire en matière de lutte contre le FT.

Statistiques (en application de la R. 32)

868. Il n'a pas été possible d'obtenir des informations sur le nombre de requêtes d'entraide judiciaire (autre que l'extradition) reçues dans le cadre de la lutte contre le blanchiment ou le FT (ou même d'autres crimes).

869. Pour l'année 2007, la mission a été informée qu'il y a eu 20 requêtes d'extradition. Par rapport à l'année 2008, 327 requêtes ont été reçues et 129 envoyées. Il n'a pas été possible pour la mission de confirmer ces chiffres, ni même de déterminer s'ils sont liés à l'infraction du BC.

Recommandations et Commentaires

Les autorités maliennes devraient :

870. Incriminer le FT et permettre le gel, la saisie et la confiscation des biens ou instruments liés au FT.

871. Étendre les dispositions touchant aux mesures conservatoires afin d'autoriser le gel et la saisie de tous biens liés à l'infraction de blanchiment et aux infractions sous-jacentes, y compris les instruments utilisés ou destinés à être utilisés dans la commission de ces crimes.

872. Considérer l'établissement d'un fonds dans lequel tout ou partie des biens confisqués puissent être déposés et utilisés au profit des autorités pénales ou à d'autres fins telles que l'amélioration de la santé et de l'éducation.

873. Considérer la possibilité de partager les biens confisqués entre autorités compétentes.

874. Établir des statistiques des demandes d'entraide judiciaire, des réponses données et des mesures prises.

875. Considérer l'élaboration et la mise en place d'un mécanisme permettant aux autorités de déterminer, afin d'éviter les conflits de compétence et dans l'intérêt de la justice, le lieu de saisine le plus approprié pour les poursuites.

876. Mettre en place un mécanisme de coordination des initiatives de saisie et de confiscation.

Conformité avec les Recommandations 32, 36 à 38, et la recommandation Spéciale V

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.36 | NC | • Entraide judicaire non réalisable pour des faits de FT en raison de l'absence d'incrimination de cette infraction en droit malien.<br>• Absence de requêtes d'entraide concrètes et impossibilité de confirmer le nombre de requêtes liées à l'extradition permettant de déterminer l'efficacité pratique du mécanisme malien en la matière.<br>• Absence de mécanisme de coordination en matière de saisie et de confiscation<br>• Les autorités n'ont pas considéré de mécanisme permettant de déterminer le lieu de saisine en cas de conflits de compétence.<br>• Absence de statistiques pouvant permettre l'évaluation du système d'entraide |
| R.37 | PC | Il n'est pas clair si la double incrimination est une condition à l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire. |
| R.38 | PC | • Les mesures conservatoires ne peuvent pas être prises sur demande d'un État tiers au regard des instruments utilisés ou destinés à être utilisés dans la commission d'un crime de blanchiment, d'un crime sous-jacent ou de FT.<br>• Le partage des actifs confisqués avec d'autres pays n'a pas été envisagé. |
| RS.V | NC | • En l'absence d'incrimination du FT, l'entraide judiciaire ne peut pas être accordée en matière de lutte contre le FT. |

EXTRADITION (R.32, 37 & 39, & RS.V ET R.32)

Description et Analyse

Cadre juridique :

877. Le blanchiment d'argent est une des infractions pouvant donner lieu à une extradition. Les articles 71 à 75 de la Loi LBC 06-066 définissent les conditions et les effets de la procédure d'extradition.

878. L'extradition n'est pas possible en matière de lutte contre le FT.

**Recommandation 37**

Double incrimination et entraide judiciaire (c. 37.1 et 37.2)

879. En vertu de l'article 71 de la loi LBC 06-066, une demande d'extradition ne peut être accordée en l'absence de double incrimination. La mission a été informée qu'il n'existe pas d'obstacles pratiques supplémentaires à l'octroi d'une demande d'entraide judiciaire. Les

divergences d'ordre technique dans la définition du crime sous-jacent en particulier ne semblent pas constituer un obstacle à l'exécution d'une requête d'extradition.

**Recommandation 39**

Blanchiment de capitaux comme infraction pouvant donner lieu à extradition (c. 39.1)

880. L'article 71 de la Loi LBC 06-066 prévoit que le blanchiment des capitaux est une infraction pouvant donner lieu à l'extradition.

881. Les articles 71-75 de la Loi susvisée, ainsi que les dispositions générales du CPP déterminent les règles et les conditions relatives à l'extradition. La demande d'extradition doit être adressée directement au Procureur Général compétent qui en informe le ministre de la justice (article 72 de la Loi LBC 06-066). La demande doit être accompagnée des documents originaux attestant d'une décision de condamnation exécutoire, soit d'un mandat d'arrêt délivré dans les formes prescrites par la loi de l'État requérant et portant l'indication précise du temps, du lieu et des circonstances des faits constitutifs de l'infraction et de leur qualification, ainsi qu'une copie certifiée indiquant la peine encourue (article 72). D'après les autorités maliennes, la demande est soumise à la chambre d'accusation, accompagnée de tous les documents utiles à l'examen de la cause (article 242 CPP). Après la fin de la phase judiciaire, il reste au gouvernement, par le biais du Conseil des Ministres, de se prononcer sur la demande. Si la demande est accordée, le ministre de la justice propose à la signature du Premier Ministre, un décret autorisant l'extradition (article 248 CPP).

882. Les mandats d'arrêt internationaux sont exécutés par le BCN-Interpol du Mali.

883. La demande d'extradition peut être suivie par une demande de complément d'information lorsque les informations communiquées par l'État requérant se révèlent insuffisantes (article 73).

884. En cas d'urgence, la Loi LBC 06-066 prévoit que l'État requérant peut demander l'arrestation provisoire de l'individu recherché en attendant la présentation d'une demande d'extradition (article 74). La demande d'arrestation doit indiquer l'existence des documents mentionnés à l'article 72 et préciser l'intention d'envoyer une demande d'extradition, l'infraction pour laquelle la demande d'arrestation est faite, les circonstances de l'infraction et la peine qui peut être encourue ou qui a été prononcée. L'arrestation provisoire prend fin si, dans un délai de 20 jours, l'autorité compétente malienne n'a pas été saisie de la demande d'extradition et n'a pas reçu les documents requis.

885. En vertu de l'article 71 de ladite loi, les personnes passibles d'être extradées sont :

i. les individus poursuivis pour les infractions visées par cette même loi quelle que soit la durée de la peine encourue sur le territoire national;

ii.les individus qui, pour des infractions visées par cette même loi, sont condamnés définitivement par les tribunaux de l'État requérant, sans qu'il soit nécessaire de tenir compte de la peine prononcée.

886. Le Mali a également ratifié la Convention de la CEDEAO en matière d'extradition. Une copie de la Convention n'ayant pas été produite, la mission n'a pas été en mesure de s'assurer de la conformité de ses dispositions avec le standard et de leur mise en œuvre au Mali.

Extradition par un pays de ses propres ressortissants (c.39.2(a))

887. Selon les autorités, l'extradition d'un ressortissant malien n'est pas autorisée en droit commun malien.

888.

Coopération concernant poursuites pénales de ses propres ressortissants (c. 39.2(b), c. 39.3)

889. L'impossibilité pour le Mali d'extrader ses propres ressortissants n'exclut toutefois pas la possibilité, pour les autorités compétentes, d'entamer des poursuites pénales pour les infractions mentionnées dans la demande d'extradition. Cette éventualité est alors soumise aux dispositions ordinaires du CPP. Aucune information supplémentaire n'a été fournie par les autorités compétentes.

890. La Loi LBC 06-066 ne prévoit pas la possibilité pour les pays impliqués dans la procédure d'extradition de coopérer sur les aspects ayant trait aux procédures d'enquêtes et de poursuites et les autorités n'ont fourni aucun renseignement supplémentaire à ce sujet.

Efficacité des procédures d'extradition (c. 39.4)

891. La mission n'a pas été en mesure de procéder à une analyse de l'effectivité des procédures d'extradition en raison de l'absence d'information précise sur le nombre de requêtes reçues et le temps dans lequel elles ont été exécutées.

Élément complémentaire - Existence de procédures simplifiées concernant l'extradition (c. 39.5)

892. L'article 72 de la Loi LBC 06-066 définit une procédure simplifiée par laquelle les demandes d'extraditions sont directement adressées au procureur général. Néanmoins, selon les autorités, l'article 72 complète les dispositions générales du CPP. En l'absence d'information pratique, il n'a toutefois pas été possible pour la mission de confirmer l'effectivité et la rapidité de cette procédure qui s'appuie sur les dispositions de ces deux instruments.

Élément complémentaire concernant la RS V (en application du c. 39.5 de la R. 39, c. V.8)

893. L'absence d'incrimination du FT, d'une part, et l'obligation de double incrimination, d'autre part, rendent impossible l'extradition pour FT.

Statistiques (en application de la R. 32)

894. Aucune statistique n'a été fournie.

Recommandations et Commentaires

895. Rendre plus claire si les dispositions du CPP sont supplantées par la Loi LBC 06-066.

896. Prévoir des règles claires permettant de s'assurer que le Mali puisse poursuivre, sur demande d'un État étranger, ses propres ressortissants qu'il ne peut extrader en raison de leur nationalité.

897. Compiler des statistiques des requêtes d'extradition reçues et des réponses données (afin de permettre une évaluation de l'efficacité du dispositif en matière d'entraide judiciaire et d'extradition).

898. Incriminer le FT afin de permettre l'entraide judiciaire et l'extradition dans le cadre de la lutte contre le FT.

### Conformité avec les Recommandations 32, 37 & 39, et la recommandation Spéciale V

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R.37 | PC | En l'absence de statistiques, l'effectivité du dispositif ne peut pas être mesurée. |
| R.39 | NC | Absence de disposition permettant aux pays impliqués dans la procédure d'extradition de coopérer sur les aspects ayant trait aux procédures d'enquêtes et de poursuites afin d'assurer l'efficacité des poursuites.<br>Préciser si les dispositions du CPP supplantent celles de la Loi 06-2006.<br>Absence d'information et de statistiques permettant l'analyse de l'existence de mesures ou procédure adoptées permettant le traitement sans retard des requêtes d'extradition. |
| RS.V | NC | En l'absence d'incrimination du FT, l'extradition pour ces faits n'est pas envisageable. |

## AUTRES FORMES DE COOPERATION INTERNATIONALE (R.32 & 40, & RS.V ET R.32)

### Description et Analyse

**Recommandation 40**

### Étendue des mécanismes de coopération internationale (c. 40.1)

1-Coopération entre autorités de poursuite pénale

899. Les autorités compétentes maliennes en matière d'enquêtes et de poursuites d'infraction criminelle sont en mesure de coopérer avec leurs homologues étrangères à travers le bureau national d'Interpol (BCN-Interpol) et les organismes sous-régionaux qui regroupent les polices judiciaires. Le BCN-Interpol à Bamako travaille en étroite collaboration avec le secrétariat de l'Organisation Internationale de la Police Criminelle (OIPC) et les autres bureaux nationaux dans l'exercice de sa mission visant à aider la police, la gendarmerie, la douane et tous les services publics concourant à la lutte contre la criminalité transnationale organisée y compris le blanchiment, et dans la transmission des renseignements vers ou provenant de l'étranger au

moyen du système de communication d'Interpol I-24/7. La coopération entre États de l'UEMOA à travers le BCN-Interpol vise aussi bien les échanges de renseignements que l'assistance en matière d'enquêtes. Les services des douanes collaborent avec leurs homologues des pays de l'UEMOA à travers le Customs Enforcement Network (CEN).

900. Au niveau opérationnel, les autorités ont confirmé la possibilité d'échanges directs sans mécanisme formel entre les services de police de ces États à travers le bureau d'Interpol. Les chefs d'États de la CEDEAO ont décidé que les bureaux centraux nationaux d'Interpol de chaque pays serviront d'organes de liaison entre les différents services de ses Etats membres. La mission n'a toutefois pas reçu de statistiques ou d'autres informations pertinentes en la matière.

901. Des accords, tels que l'Accord de coopération en matière de police criminelle des États de la CEDEAO et l'Accord de coopération entre la CEDEAO et l'organisation internationale de police criminelle OIPC-INTERPOL, prévoient des réunions statutaires entre les chefs de police de ces pays, sur la criminalité au niveau national et régional. En application de ces accords, la police malienne est autorisée à mener des enquêtes en matière criminelle au nom de leurs homologues.

902. Il existe un cadre de coopération transfrontalière entre le Mali et les pays voisins tels que le Burkina Faso et le Sénégal afin de lutter contre la criminalité et visant à assurer la sécurité de ses frontières. Ce mécanisme permet d'assurer l'alerte rapide avec ces pays en cas de menaces d'activités terroristes.

903. Le Mali participe, sous l'égide des États-Unis d'Amérique, à une initiative dénommée « Initiative transsaharienne de lutte contre le terrorisme », un mécanisme qui regroupe 12 pays et qui prévoit des échanges d'informations et de coopération entre ses pays sur la lutte contre le FT permettant de renforcer les efforts des agences gouvernementales en vue d'empêcher l'établissement des bases terroristes en Afrique.

904. Un Accord de coopération en matière de police criminelle entre les États membres de la CEDEAO, ci-après l'Accord de la CEDEAO, a été signé par les chefs d'État à Accra le 19 décembre 2003.

905. En vue d'assurer une meilleure coopération transfrontalière au niveau de la CEDEAO, un bureau d'information ayant trait aux investigations criminelles a été mis en place dans le cadre du Protocole, signé à Lomé, le 10 décembre 1999, relatif aux mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits, et du maintien de la paix et de la sécurité.

906. Selon les autorités, la coopération entre les services de police judiciaire des Etats membres de l'UEMOA en matière d'enquête et de poursuite d'infractions criminelles en générale est d'un niveau satisfaisant. Cela n'a toutefois pas pu être confirmé par les évaluateurs en raison de l'absence de cas concrets de coopération. La coopération et les échanges entre les services de poursuites en matière de lutte contre le BC semblent limités en pratique en raison de l'absence de mise en œuvre par le Mali du dispositif de lutte contre le BC.

2 – Échange entre CRFs

907. La loi LBC 06-066 permet à la CENTIF du Mali d'échanger des informations avec les services de renseignements financiers des États tiers sous réserve de réciprocité et d'obligations analogues en matière de secret professionnel. La CENTIF n'étant toutefois pas encore opérationnelle, ces échanges n'existent pas à ce jour.

3- Coopération entre superviseurs

908. En ce qui concerne la coopération entre autorités de surveillance du système financier (banques, assurances et marché boursier), la situation est la suivante :

909. **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[134]. 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.

910. 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[135]. Ici aussi, les liens de coopération qui ont pu être tissés au niveau international n'ont pas concerné explicitement la LBC.

911. **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.

912. **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)

134 Source: Rapport d'Evaluation de la conformité aux principes fondamentaux de Bale pour un contrôle bancaire efficace, Banque mondiale, 2007.

135 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.).

913. Les autorités compétentes en matière d'enquête et de poursuite criminelles ont indiqué qu'elles sont en contact directe avec les autorités de police de la sous-région et que la coopération avec leurs homologues de la sous-région est de nature constructive, spontanée, rapide et efficace.

914. Un mécanisme de coopération transfrontalière entre le Mali et les pays voisins pour lutter contre la criminalité et l'insécurité de ses frontières permet d'assurer l'alerte rapide avec ces pays en cas de menaces d'activités terroristes. Dans le cadre de ce mécanisme, des rencontres périodiques se tiennent au niveau ministériel et des gouvernements de la région. Selon les autorités les officiers des services de sécurité sont en mesure d'échanger des renseignements sur les activités criminelles par des moyens de communication rapide. Il n'a toutefois pas été possible pour la mission d'obtenir les informations pratiques pouvant confirmer cette coopération et son application concrète en l'absence d'incrimination du FT au Mali.

Mécanismes définis et efficaces pour faciliter des échanges entre homologues (c. 40.2):

915. L'échange de renseignements entre les responsables des services de sécurité maliens et leurs homologues étrangers est rendu possible par le système de communication rapide d'Interpol I-24/7.

916. Le Mali a en outre conclu des accords bilatéraux de coopération, y compris en matière d'échanges d'informations entre autorités de police et autres autorités de poursuite avec plusieurs pays, notamment la République Algérienne, le Burkina Faso, le Cameroun, la République de Côte d'Ivoire, le Ghana, la République de Guinée, la République Islamiste de Mauritanie, la République du Niger, la République du Sénégal, la République de Tunisie, la République Française, et la Fédération de Russie.

917. Les bureaux centraux nationaux (BCN) d'Interpol des Etats membres de la CEDEAO servent d'organes de liaison entre les différents services des parties contractantes. Ces bureaux tiennent des réunions annuelles et procèdent à l'évaluation de la criminalité et de l'état de la coopération entre les services compétents.

Échanges spontanés de renseignements (c. 40.3)

918. L'Accord de la CEDEAO ne prévoit pas expressément la possibilité d'échanger des informations de manière spontanée. Aucune information n'a en outre été fournie quant à l'échange spontané d'informations avec des États autres que ceux de la CEDEAO.

Enquêtes menées pour le compte d'homologues étrangers. (c. 40.4)

919. Les services de sécurité sont en mesure, sur la base de l'Accord de la CEDEAO, de mener des opérations conjointes permanentes ou ponctuelles dans la lutte contre le crime transnational. Cette coopération permet la recherche des individus impliqués dans une infraction ainsi que les biens et objets liés à cette infraction, sur le territoire de l'une ou de l'autre des parties. Elle n'est toutefois applicable qu'entre Etats membres de la CEDEAO et aucune information n'a été fournie quant à la coopération avec d'autres États.

Enquêtes par la CRF pour le compte de ses homologues étrangères (c. 40.4.1)

920. La CENTIF du Mali est autorisée à passer des accords avec un service de renseignement d'un État tiers sous réserve d'autorisation préalable du Ministère en charge des Finances (Art.24 de la Loi 06-066). Elle peut communiquer, dans le cadre d'une enquête, toutes informations et données relatives aux investigations entreprises à la suite d'une déclaration de soupçons au niveau national, à la CENTIF d'un État membre de l'UEMOA. Il n'y a toutefois pas eu de tels

échanges en pratique jusqu'à présent. La loi LBC 06-066 ne prévoit pas la possibilité pour la CENTIF de mener des enquêtes pour le compte de ses homologues.

Enquêtes par les autorités de poursuite pénale pour le compte de leurs homologues étrangers (c. 40.5)

921. Les autorités ont indiqué que la police judiciaire malienne est autorisée à mener des enquêtes au nom de ses homologues d'autres États et à accepter ainsi qu'à faciliter des missions d'enquêtes en matière de police criminelle sur leur territoire. Le déplacement des officiers des services de sécurité est possible par le canal de BCN-Interpol à condition d'avoir été autorisé au préalable par les autorités maliennes.

922. L'absence de cas pratique ne permet toutefois pas de vérifier l'efficacité des possibilités mentionnées.

923. **Absence de conditions disproportionnées ou indûment restrictives aux échanges de renseignements (c. 40.6)**

924. Selon les autorités, les échanges de renseignements entre les services de poursuite pénale ne sont pas soumis à des conditions disproportionnées ou restrictives. En l'absence d'information, il n'a pas été possible pour la mission de confirmer ces propos.

Coopération portant également sur des questions fiscales (c. 40.7)

925. Les autorités compétentes ont indiqué que les demandes de coopération ne sont pas refusées même si elles portent sur des questions fiscales. La loi malienne ne contient en outre aucune disposition qui permettrait de refuser de coopérer pour cette seule raison.

Coopération nonobstant l'existence de lois imposant le secret ou la confidentialité (c. 40.8)

926. Le secret professionnel ne peut être invoqué pour refuser d'exécuter une demande de coopération entre les autorités compétentes en matière de lutte contre le BC/FT y compris l'entraide judiciaire (article 55 de la Loi LBC 06-066). Il n'a pas été possible de confirmer si ces règles sont applicables à la coopération autre que judiciaire**.**

Contrôles et garanties de l'utilisation des informations (c. 40.9)

927. La mission a été informée que l'échange d'informations est fait sous réserve des conditions de la confidentialité et de l'usage exclusif de ces informations à des fins autorisées. La communication des informations doit être effectuée par tous moyens légaux sécurisés de communication. L'autorité compétente est tenue de maintenir le secret sur toute demande de coopération, sur sa teneur et les pièces produites, ainsi que le fait même d'entraide (article 56 de la Loi LBC 06-066). Les autorités ont confirmé que cette règle de la coopération judiciaire s'applique également à la coopération non-judiciaire).

Éléments complémentaires - Échanges avec des autorités non homologues (c. 40.10 et 40.10.1)

928. Les autorités maliennes ne sont pas habilitées à échanger des informations avec des autorités non homologues.

Élément complémentaire - Transfert d'informations à la CRF par d'autres autorités compétentes à la demande d'une CRF étrangère (c. 40.11)

929. Coopération internationale concernant la RS. V (en application des c. 40.1-40-10 de la R.40, c. V.5 et c. V.9)

930. Les autorités ont affirmé que la coopération en matière du FT est possible entre le service de renseignements généraux et la surveillance du territoire du Mali les services de renseignements de police et dans le contexte des accords bilatéraux tels que l'Initiative transsaharienne de lutte contre le terrorisme.

Statistiques (en application de la R. 32)

931. Il n'y a pas de statistiques en matière de coopération internationale.

Recommandations et Commentaires

932. Les autorités malienne devraient veiller à :

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 ;

Permettre à la CENTIF de procéder à des enquêtes pour le compte de ses homologues étrangers ;

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.

Conformité avec les Recommandations 40 et la recommandation Spéciale V

| | Note | Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée |
|---|---|---|
| R40 | PC | • Coopération limitée entre tous les autorités compétentes avec leurs homologues étrangers.<br>• Absence d'informations qui permettent d'évaluer l'efficacité de l'échange de renseignements avec des homologues étrangers.<br>• Insuffisances de contrôle et de garanties concernant l'utilisation des demandes d'entraide.<br>• Impossibilité pour la CENTIF de mener des enquêtes pour le compte de ses homologues étrangers |
| SR V | NC | • L'absence d'incrimination des faits de FT rend d'autres formes de coopération impossibles. |

## AUTRES SUJETS

## RESSOURCES ET STATISTIQUES

La description et l'analyse relatives aux Recommandations 30 et 30 sont contenues dans les parties pertinentes du rapport.

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 attribuée |
|---|---|---|
| **R30** | **NC** | • Absence de mesures destinées à garantir l'intégrité du personnel de la CENTIF<br>• 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<br>• 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 attribuée |
|---|---|---|
| **R32** | **NC** | • Aucune affaire de blanchiment n'ayant été traitée au Mali, aucun dispositif de collecte des informations pertinentes n'est pour l'heure en place<br>• 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<br>• Absence de statistiques relatives aux activités de la CENTIF, en raison de sa non-opérationnalité<br>• En matière de déclaration ou communication transfrontalière, le Mali ne s'est pas mis en mesure de quantifier les entrées et sorties de capitaux régulières, et ne tient de statistiques que pour les sommes en infraction.<br>• Il n'y a pas de dispositif en place pour collecter les statistiques pertinentes relatives aux déclarations de soupçon et aux autres déclarations<br>• Absence de statistiques sur le nombre de sanctions de la CB portant, au moins partiellement, sur des manquements aux normes LBC<br>• Absence de statistiques 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

N/A

TABLEAUX

Tableau 1: Notes de conformité avec les Recommandations du GAFI

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

Tableau 3: Réponse des Autorités à l'évaluation (si nécessaire)

## TABLEAU 1. NOTES DE CONFORMITE AVEC LES RECOMMANDATIONS DU GAFI

C: Conforme

NC: Non conforme

LC: Largement conforme

PC Partiellement conforme

| **40 Recommandations** | **Note** | **Résumé des facteurs justifiant la notation attribuée** |
|---|---|---|
| Système juridique | | |
| 1. 1. L'infraction de blanchiment de capitaux | PC | -Absence de mise en œuvre de la Loi LBC 06-066 |
| 2. 2. Intentionnalité et responsabilité pénale des personnes morales | LC | -Les dispositions légales relatives à l'infraction de blanchiment sont conformes aux recommandations du GAFI.<br>-Absence de mise en œuvre de la Loi 06-066 |
| 3. 3. Confiscation et mesures provisoires | NC | -Le dispositif malien mis en place par la Loi 06-066 en matière de gel, saisies et confiscation est conforme aux standards internationaux sur le |

| | | |
|---|---|---|
| | | blanchiment des capitaux, toutefois, l'absence de mise en œuvre de la Loi ne permet pas à la mission d'en évaluer l'effectivité pratique.<br><br>-Absence d'incrimination du financement du terrorisme |
| Mesures préventives | | |
| 4. 4. Lois sur le Secret professionnel | LC | - Absence de disposition garantissant que le secret professionnel n'entrave pas l'échange de renseignements entre institutions financières, lorsqu'il est requis. |
| 5. 5. Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle | NC | - Obligations d'identification trop limitées, en particulier pour les bénéficiaires effectifs ;<br><br>- Absence de devoir de se renseigner sur l'objet et la nature de la relation ;<br><br>- Absence de devoir de vigilance constante ;<br><br>- Absence d'obligations portant sur les clients existants ;<br><br>- Mise en œuvre limitée par le secteur bancaire et absence de mise en œuvre par les autres institutions financières. |
| 6. 6. Personnes politiquement exposées | NC | - Absence d'obligations relatives aux PPE. |
| 7. 7. Relation de correspondant bancaire | NC | - Absence d'obligations relatives aux correspondants bancaires. |
| 8. 8. Nouvelles technologies et relations d'affaire à distance | NC | - Obligations incomplètes et imprécises ;<br><br>- Absence de mise en œuvre |
| 9. 9. Tiers et intermédiaires | NC | -Les associations ne sont soumises à aucune mesure spécifique de nature à assurer qu'elles ne sont pas utilisées à des fins de financement du terrorisme. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 10. | 10. Conservation des documents | PC | -Nature des documents à conserver devant être précisée. |
| 11. | 11. Transactions inhabituelles | PC | - Définition trop restrictive des opérations concernées (seuil de 10 MFCFA et absence de mention des types de transactions inhabituelles) ;<br>- Absence de mise en œuvre par des institutions financières autres que des banques et mise en œuvre très disparate au sein du secteur bancaire. |
| 12. | 12. Entreprises et Professions non financières désignées– R.5, 6, 8-11 | NC | -Seuil trop bas de déclenchement des obligations pour les casinos<br>-Absence de seuil de déclenchement de la vigilance pour les négociants en métaux précieux<br>-Absence des prestataires de services aux sociétés et trusts dans les personnes assujetties<br>-Absence de dispositif de vigilance relatif aux personnes politiquement exposées |
| 13. | 13. Déclarations d'opérations suspectes | NC | - Obligations de déclarations imprécises et largement ignorées des personnes assujetties ;<br>- Existence de deux mécanismes concurrents de déclarations, sans cohérence entre eux ;<br>- Absence de mise en œuvre. |
| 14. | 14. Protection des déclarants et interdiction d'avertir le client | NC | - Protection trop restreinte de la confidentialité des informations communiquées à la CENTIF. - Champs incomplet de la confidentialité des informations communiquées à la CENTIF. |
| 15. | 15. Contrôles internes, conformité et audit | PC | -Absence de dispositif sectoriel en dehors du système bancaire<br>-Absence de mise en œuvre effective des obligations de contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 16. | 16. Entreprises et Professions non financières désignées – R.13-15 & 21 | NC | -Absence de contrôles internes destinés à prévenir le blanchiment de capitaux<br><br>-Absence d'attention particulière aux pays n'appliquant pas suffisamment les recommandations du GAFI |
| 17. | 17. Sanctions | NC | -Les sanctions prévues par la loi bancaire et par les textes applicables aux marchés financiers ne sont pas dissuasives car elles ne prévoient pas de peines financières.<br><br>-La nature et l'étendue des sanctions applicables aux SFD ne sont pas clairement définies.<br><br>-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 |
| 18. | 18. Banques fictives | NC | -Absence d'interdiction de nouer ou de poursuivre des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives ;<br><br>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. | 19. Autres formes de déclaration | NC | - Absence d'étude de la faisabilité d'un système de déclaration des transactions en espèces. |
| 20. | 20. Autres entreprises et professions non financières et techniques modernes de gestion des fonds | NC | -Absence d'analyse des risques de blanchiment dans les entreprises et professions non financières non désignées<br><br>-Absence de prise de mesures pour encourager le développement de techniques modernes et sûres de gestion de fonds |
| 21. | 21. Attention portée aux pays les plus risqués | NC | - Absence de dispositions relatives aux pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. Absence de |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | dispositions relatives aux pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI |
| 22. | 22. Filiales et succursales à l'étranger | NC | -Absence d'obligation pour le secteur financier non bancaire<br><br>-Absence d'obligation d'information du superviseur bancaire pour les établissements de crédit |
| 23. | 23. Régulation, supervision et contrôle | NC | -Les services de transmission de fonds ne sont soumis à aucune formalité d'agrément et ne sont pas davantage supervisés.<br><br>-Les règles concernant le contrôle des critères d'aptitude et de moralité des dirigeants des SFD ne sont pas clairement établies.<br><br>-Il n'existe pas de procédures particulières concernant le contrôle de l'origine licite 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 |
| 24. | 24. Entreprises et Professions non financières désignées- régulation, contrôle et suivi | NC | -Absence de surveillance des casinos au titre de la LAB<br><br>-Absence de système de suivi et de contrôle du respect des obligations de LAB par les autres EPNFD |
| 25. | 25. Lignes directrices | NC | - Absence de lignes directrices, en dehors d'une instruction peu détaillée de la BCEAO.il n'existe pas de ligne directrice LBC pour le secteur des assurances et des marchés financier.<br><br>-L'instruction de la BCEAO 01-2007 du 2 juillet 2007 n'a pas été diffusée à tous ses destinataires.<br><br>-L'instruction de la BCEAO comporte des imprécisions et n'apporte pas tous les éléments d'information permettant aux organismes |

| | | |
|---|---|---|
| | | financiers d'appliquer et respecter leurs obligations LBC.<br><br>-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. 26. Le Service de Renseignements Financiers | NC | -Absence de fonctionnement opérationnel de la CENTIF, notamment par :<br><br>-Absence de nomination des membres de la CENTIF<br><br>-Absence d'établissement du modèle de DOS et de conseils aux personnes assujetties à la loi<br><br>-Absence de réseau de correspondants au sein des différents services concernés<br><br>-Absence de publication de rapports<br><br>-Absence de pouvoirs relatifs au financement du terrorisme, non incriminé en droit malien |
| 27. 27. Les autorités de poursuite pénale | PC | -Absence d'incrimination du FT<br><br>-Absence de statistiques en matière d'enquêtes et de poursuites<br><br>-Manque totale de formation sur le blanchiment<br><br>-Absence de mise en œuvre |
| 28. 28. Pouvoirs des autorités compétentes | PC | -Absence de mise en œuvre des prérogatives nécessaires en matière d'enquête sur des infractions de BC/FT ou d'infractions sous-jacentes correspondantes |
| 29. 29. Autorités de surveillance | NC | -Les contrôles LBC exercés par la CB-UMOA dans les banques 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<br><br>-La surveillance des Compagnie d'assurance souffre de plusieurs handicaps et ne portent pas sur la LBC |
| 30. 30. Ressources, intégrité et formation | NC | -Les moyens alloués aux organismes de contrôle et de supervision sont insuffisants<br><br>-Le manque de formation est général à tous les secteurs<br><br>-Absence de mesures destinées à garantir l'intégrité du personnel de la CENTIF |
| 31. 31. Coopération Nationale | NC | -Absence de coordination et de coopération interne.<br><br>-Pas de mécanisme de coopération et de coordination |
| 32. 32. Statistiques | NC | -RS II- absence de dispositif de collecte des informations pertinentes<br><br>-R3 : Absence d'outil d'analyse et de suivi<br><br>RS III : absence de suivi statistique<br><br>R26 : Absence de statistiques au niveau de la CENTIF non encore opérationnelle<br><br>RS IX : statistiques de saisies faibles et peu significatives<br><br>-Absence de statistiques sur l'entraide judiciaire et l'extradition<br><br>-Absence de statistiques sur le nombre de sanctions de la CB portant, au moins partiellement, sur des manquements aux normes LBC<br><br>R27 et 28 : absence de mécanisme de collecte de statistiques relatives aux enquêtes, poursuites et condamnations |

| | | |
|---|---|---|
| | | -Aucune affaire de blanchiment ou de financement du terrorisme n'a été traitée par les autorités de poursuites pénales maliennes. |
| 33. 33. Personnes morales – actionnariat | NC | Importance de l'activité informelle ne permet pas l'obtenir des informations adéquates, pertinentes et à jour sur l'ensemble des opérateurs économiques |
| 34. 34. Constructions juridiques particulières – actionnariat | N/A | |
| Coopération internationale | | |
| 35. 35. Conventions | PC | -Absence de transposition intégrale des dispositions des conventions de Vienne et de Palerme.<br>-Manque de conformité avec les dispositions des Conventions |
| 36. 36. Assistance juridique mutuelle | NC | • Entraide judicaire n'est pas réalisable pour des faits de FT.<br>• Absence de requêtes d'entraide concrètes ne permettant pas de déterminer l'efficacité pratique du mécanisme djiboutien en la matière. |
| 37. 37. Double incrimination | PC | • Il n'est pas clair si la double incrimination est une condition à l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire. |
| 38. 38. Entraide judiciaire en matière de confiscation et gel | PC | • Incohérences dans les dispositions sur les mesures conservatoires<br>• Le partage des actifs confisqués avec d'autres pays n'est pas envisagé par la loi LBC. |
| 39. 39. Extradition | PC | Absence de statistiques sur les demandes d'extradition |
| 40. 40. Autres formes de coopération | PC | • Absence de coopération entre tous les autorités compétentes avec leurs homologues étrangers.<br>• Absence d'informations qui permettent d'évaluer l'efficacité de l'échange de renseignements avec des homologues |

| | | |
|---|---|---|
| | | étrangers.<br>• Insuffisances de contrôle et de garanties concernant l'utilisation des demandes d'entraide.<br>• Impossibilité pour la CENTIF de mener des enquêtes pour le compte de ses homologues étrangers |
| Neuf Recommandations Spéciales | | |
| RS.I Application des instruments des NU | PC | -Absence de mise en œuvre des Résolutions des NU sur le FT |
| RS.II Incrimination du Financement du terrorisme | NC | -Le dispositif de gel des fonds mis en place par le règlement 14/2002 au titre des R. 1267 et 1373 est très incomplet.<br>-Le Mali n'a pas encore transposé la Directive LFT |
| RS.III Gel et confiscation des fonds des terroristes | NC | -Le dispositif de gel des fonds mis en place par le règlement 14/2002 au titre des R. 1267 et 1373 est très incomplet. |
| RS.IV Déclaration d'opérations suspectes | NC | - Absence d'obligation de déclarer les opérations liées au FT. Absence d'obligation de déclarer les opérations liées au FT. |
| RS.V Coopération internationale | NC | • En l'absence d'incrimination du FT, l'entraide judiciaire en matière de FT est impossible. |
| 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<br>-Absence de contrôle de l'activité des services de TFV<br>-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 | • Les associations ne sont soumises à aucune mesure spécifique de nature à assurer qu'elles ne sont pas utilisées à des fins de financement du terrorisme. |
| RS. IX<br><br>Déclaration ou communication transfrontière | NC | -Absence de système de déclaration ou de communication<br><br>Absence de modalités de communication entre les douanes, la police, et la CENTIF sur les renseignements recueillis suite à saisies de capitaux<br><br>-Disproportion des sanctions applicables en cas de violation de la réglementation applicable aux transferts physiques de capitaux<br><br>-Absence de système d'échange d'informations en matière de transport inhabituel d'or, de métaux précieux ou de pierres précieuses<br><br>-Absence de système informatisé de conservation d'informations relatives aux transports physiques de capitaux |

TABLEAU 2: PLAN D'ACTION RECOMMANDE POUR AMELIORER 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) | • Le Mali est invité à incriminer au plus vite le terrorisme et son financement, ainsi que le trafic illicite de migrants.<br>• La loi LBC 06-066 devrait être révisée afin de préciser que l'infraction de blanchiment s'applique aux biens représentant indirectement le produit du crime.<br>• Les autorités maliennes sont invitées mettre en place des outils statistiques sur les questions relatives à l'efficacité et |

| | |
|---|---|
| | au bon fonctionnement des dispositifs de lutte contre le blanchiment.<br>• |
| Incrimination du financement du terrorisme (RS II) | • Prendre rapidement toute disposition appropriée afin de transposer la Directive CFT.<br>• Transposer en droit interne les 9 Conventions en annexe de la Convention sur la suppression du financement du terrorisme, notamment, ériger en infractions pénales les actes de terrorisme prévus par ces conventions et prévoir les peines correspondantes.<br>La loi malienne de transposition de la Directive LFT devrait :<br>a. prévoir les définitions des termes « organisation terroriste » et « terroriste » ;<br>b. adopter une définition de fonds qui soit en conformité avec la convention sur le financement du terrorisme, englobant les biens de toute nature, à la fois mobiliers et immobiliers ;<br>c. incriminer la tentative de financement du terrorisme afin d'être en cohérence avec la Loi LBC 06-066 ;<br>d. disposer expressément que l'élément intentionnel de l'infraction de financement de terrorisme peut être déduit de circonstances factuelles objectives<br>e. 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 ;<br>• prévoir les sanctions pénales applicables à l'infraction de financement du terrorisme.<br>• |
| Confiscation, gel et saisie des biens d'origine criminelle (R3) | • Mettre en œuvre au plus vite la loi 06-066.<br>• Transposer au plus vite la Directive sur le financement du terrorisme.<br>• 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) | • Soumettre aux mesures de gel prises au titre des Résolutions 1267 et 1373 les fonds ou autres biens de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes terroristes, les facilitent ou y participent, des entités |

| | |
|---|---|
| | appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités, y compris les fonds provenant de biens appartenant à ces personnes, et aux personnes et entités qui leur sont associées, ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles.<br>• Etendre les mesures de gel à tous « fonds et autres biens »<br>• Etendre le champ d'application du règlement pour viser l'ensemble des acteurs qui détiendraient des fonds ou autres biens appartenant aux personnes et entités impliquées directement ou indirectement dans la commission d'actes terroristes;<br>• Prévoir un mécanisme clair et rapide pour la diffusion des listes du Comite des Sanctions à l'échelle nationale;<br>• Prévoir une procédure claire et rapide pour examiner et donner effet aux initiatives prises au titre des mécanismes de gel des autres pays de la Résolution 1373 ;<br>• 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 ;<br>• Prévoir une disposition de nature à assurer la protection des droits de tiers agissant de bonne foi.<br>• |
| Service de Renseignement Financier (R26) | Nommer par décret en Conseil des Ministres les 6 membres permanents de la CENTIF, conformément à l'article 4 du décret 07-291, et prévoir une indemnité mensuelle de fonction conformément à l'article 6 du décret 07-291 ;<br><br>Etablir un modèle de déclaration de soupçons par arrêté du Ministre chargé des Finances, conformément à l'article 26 de la loi 06-066 et fournir des conseils aux entités déclarantes sur la façon d'établir les déclarations<br><br>Nommer les correspondants de la CENTIF au sein des différents services concernés, conformément à l'article 7 du décret ; |

| | |
|---|---|
| | Elaborer un règlement intérieur relatif au fonctionnement de la CENTIF, de manière à ce que la CENTIF puisse débuter ses activités dès la nomination de ses membres ;<br><br>Réfléchir à la possibilité de recruter du personnel additionnel, et prévoir en conséquence des moyens financiers supplémentaires assurant l'autonomie fonctionnelle de la CENTIF ;<br><br>Mettre en place un dispositif contraignant pour s'assurer de l'intégrité des membres de la CENTIF, sur le modèle des dispositions prises concernant le Vérificateur Général.<br><br>Elargir le champ de compétence de la CENTIF à l'infraction de financement du terrorisme, lorsqu'elle sera incriminée en droit malien<br><br>• Solliciter l'adhésion du Mali au groupe Egmont, une fois l'infraction de financement du terrorisme incriminée en droit malien |
| Application de la loi, poursuites et autres autorités compétentes (R 27, R28) | • La mise en œuvre de la Loi 2006 doit être une priorité des autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment<br>• Les autorités doivent adopter les instruments nécessaires visant à incriminer le financement du terrorisme, ce qui devrait permettre d'enquêter sur ces types infractions<br>• Les autorités d'enquêtes et de poursuites des infractions liées au blanchiment devraient avoir les moyens et techniques spécialisés dans la détection et la poursuite du blanchiment<br>• La collecte de renseignements et de statistiques doit être systématique et un mécanisme national de collecte doit être mis en place<br>• Les différents services concernés, notamment entre la police du renseignement et la police judiciaire, doivent coordonner leurs activités en matière d'enquêtes et de poursuites pénales<br>• La formation regroupant l'ensemble des services engagés, y compris les magistrats, dans le dispositif pour faciliter leur coopération et leur coordination et en améliorer l'efficacité. |

| | |
|---|---|
| | • |
| Déclarations ou communications transfrontalières (RS IX) | • Instaurer soit un système de déclaration, soit un système de communication ;<br>• Mettre en place des modalités de communication entre les douanes et la CENTIF sur les renseignements recueillis suite à saisies de capitaux ;<br>• Etablir des sanctions liant le degré de répression à la mise en évidence ou non d'une origine ou d'une destination illicite des fonds saisis.<br>• Prévoir la possibilité de geler les fonds appartenant à des personnes visées dans le cadre des résolutions CSNU<br>• Mettre en place un système d'échange d'informations en matière de transport transfrontière inhabituel d'or, de métaux précieux ou de pierres précieuses<br>• Mettre en place un système informatisé de conservation d'informations relatives aux transports physiques de capitaux<br>• |
| Mesures préventives applicables aux institutions financières | |
| Risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme | • Le Mali devrait conduire une analyse des différents secteurs économiques les plus exposés au risque BC/FT et les vecteurs de blanchiment les plus utilisés |
| Devoir de vigilance ; Identification de la clientèle et devoir de conservation des documents (R. 5 à 8) | • Le Mali devrait étendre les obligations d'identification notamment en direction des bénéficiaires effectifs<br>• Prévoir une obligation de se renseigner sur l'objet et la nature de la relation d'affaires<br>• Instituer un devoir de vigilance constante<br>• Prévoir une obligation de vigilance sur les clients existants<br>• Instituer une obligation de vigilance à l'égard des PPE |
| Recours aux intermédiaires (R9) | • Instituer des exigences LBC/CFT claires et précises en matière de recours à des tiers et autres intermédiaires |
| Secret bancaire et confidentialité (R4) | • Prévoir une disposition garantissant que le secret professionnel n'entrave pas l'échange d'information lorsqu' 'il est requis. |
| Conservation des documents et transferts électronique de fonds (R10 et RS VII) | • Préciser la nature des documents et les conditions de leur conservation<br>Recommandation 10<br>• prévoir que des documents puissent être conservées plus longtemps si une autorité compétente le demande dans une |

| | |
|---|---|
| | affaire spécifique et pour l'accomplissement de sa mission ;<br>• 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 ;<br>• 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 ;<br>• préciser la définition des autorités de contrôle afin de garantir que seules les autorités compétentes ont accès aux informations confidentielles conservées par les assujettis ;<br>• 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<br>Recommandation. Spéciale VII<br>• obliger les institutions financières des donneurs d'ordre à obtenir et à 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 (ou un numéro de référence unique s'il n'y a pas de numéro de compte) et adresse du donneur d'ordre (ou numéro national d'identité, numéro d'identification du client ou date et lieu de naissance, si le Mali décide de l'autoriser) ;<br>• 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), obliger l'institution financière du donneur d'ordre à faire figurer les renseignements complets sur le donneur d'ordre dans le message ou le formulaire de paiement accompagnant le virement ;<br>• pour les virements nationaux (y compris les transactions utilisant une carte de crédit ou de débit comme système de paiement pour effectuer un virement), obliger l'institution financière du donneur d'ordre à se conformer au critère VII.2 précédent ou à 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 ;<br>• obliger les institutions financières à 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 ;<br>• obliger chaque institution financière intermédiaire dans la chaîne de paiement à conserver l'ensemble des renseignements nécessaires sur le donneur d'ordre avec le virement correspondant ;<br>• 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 ;<br>• mettre en place des mesures efficaces de contrôle de la mise en œuvre de la RS VII ;<br>• veiller à ce que les critères 17.1 à 17.4 s'appliquent à la RS VII. |
| Surveillance des opérations (R11 et R21) | • Prescrire aux institutions financières l'obligation d'apporter une attention particulière à toutes les opérations complexes oui de montants anormalement élevés |
| Déclaration d'opérations suspectes (R. 13, R14, R19, R 25 et SR IV) | • Instituer la CENTIF afin que les institutions financières puissent déclarer leurs soupçons<br>• Assurer une meilleure protection des informations confidentielles transmises à la CENTIF |
| Contrôles internes, conformité, audit et établissements à l'étranger (R15 et R22) | Définir des obligations en matière de procédure d'embauche des employés ;<br>Adopter des règlementations sectorielles en dehors des assujettis relevant de la CB-UMOA en matière de contrôle interne lié au blanchiment ;<br>Clarifier les obligations en matière de contrôle interne pesant sur les établissements de micro-finance<br>Engager rapidement le contrôle du respect de leurs obligations par les assujettis<br>Créer pour tous les établissements financiers non bancaires une obligation relative aux filiales et succursales à l'étranger, et pour le secteur bancaire, requérir qu'en cas d'obstacle, le superviseur bancaire soit informé<br>• |
| Banques fictives (R18) | Interdir aux institutions financières de nouer ou de poursuivre des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives<br>• 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.<br><br>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.<br><br>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.<br><br>Un effort notable de formation est par ailleurs indispensable.<br><br>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.<br><br>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.<br><br>Prévoir des sanctions pécuniaires à l'égard de banques contrevenantes, les seules sanctions disciplinaires apparaissant insuffisamment dissuasives.<br><br>Au niveau du Mali, et s'agissant des entreprises de micro finance, des actions de sensibilisation et de formation doivent être engagées au plus vite. |

| | |
|---|---|
| | Mener des actions spécifiques contre les changeurs manuels du secteur informel.<br><br>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<br><br>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) | • Adopter une approche plus proactive envers les services de transfert de fonds actuellement dans le secteur informel.<br>• Faire entrer dans le champ direct des mesures de vigilance relatives au blanchiment de capitaux les services de transmission de fonds ou de valeurs.<br>• Permettre l'exercice de l'activité sans la délégation d'un agrément bancaire<br>• Assurer la délivrance de l'agrément, la supervision et la régulation de la profession. |
| Mesures préventives applicables aux entreprises et professions non financières désignées | |
| Identification de la clientèle et conservation des documents (R12) | • Inclure l'obligation de procéder à des mesures de vigilance spécifiques en ce qui concerne les personnes politiquement exposées ;<br>• assujettir les prestataires de services aux sociétés et trusts ainsi que les experts-comptables aux obligations prudentielles et de déclaration de soupçon<br>• 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.<br>• relever le seuil d'identification des clients de casinos<br>• imposer les obligations prudentielles au casino en tant que personne morale<br><br>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) | • S'assurer du respect de la loi anti-blanchiment par les casinos et par les autres EPNFD.<br>• Réguler sans attendre la profession d'agents immobiliers<br>• Etablir des lignes directrices pour aider les EPNFD à appliquer et respecter leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. |
| 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<br>• Assurer l'application de la réglementation relative aux paiements en espèces, au besoin en relevant le seuil admis, qui paraît très bas dans une économie qui fonctionne essentiellement en cash. |
| 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,<br>• Prendre toutes mesures appropriées afin de réduire la part de l'économie informelle.<br>• |
| 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.<br>• Mettre en place des mécanismes de suivis et de contrôle des associations. Ces mesures de suivis et de contrôle devraient en particuliers viser les associations qui représentent une part significative des ressources financières contrôlées par le secteur, ainsi qu'un part sensible des activités internationales du secteur.<br>• Transposer au plus vite la Directive CFT et ces dispositions relatives aux obligations de vigilance particulières à l'égard des associations.<br>• |
| Coopération nationale et internationale | |
| Coopération nationale et | • Mettre en œuvre la Loi 06-066 de 2006 afin de faciliter la coopération et la coordination entre les services compétents |

| | |
|---|---|
| coordination (R31) | en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux.<br>• Mettre en place un mécanisme de coopération interne entre les différentes autorités compétentes en matière d'enquête et de poursuite de l'infraction du blanchiment des capitaux et des crimes sous-jacents. |
| Conventions Internationales et résolutions des Nations Unies (R35 et RS I) | • Compléter la transposition et la conformité des dispositions des Conventions de Vienne et de Palerme.<br>• Signer, ratifier et incorporer la Convention 1999 sur le FT et transposer en droit national la Directive de l'UEMOA de lutte contre le financement du terrorisme. |
| Entraide judiciaire (R 32, 36-38 et RS V) | • L'incrimination du FT devrait permettre le gel, la saisie et la confiscation des biens ou instruments lies au FT.<br>• Revoir les dispositions touchant aux mesures conservatoires afin d'enlever les incohérences.<br>• Collecter des statistiques d'entraide judiciaire, ce qui facilitera l'analyse de cette entraide. |
| Extradition (R32, 37 et 39, RS V) | • Enlever la condition de double-incrimination.<br>• Compiler des statistiques afin de permettre une évaluation de l'efficacité du dispositif en matière d'entraide judiciaire et d'extradition.<br>• 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.<br>• Adopter la Loi sur le FT afin de permettre la coopération internationale en matière de lutte contre le FT.<br>• Mettre en place un système de collecte d'information ayant trait à la coopération internationale en matière de lutte LBC/CFT<br>• 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 | • |

## TABLEAU 3: REPONSE DES AUTORITES A L'EVALUATION.

Sont annexés au présent rapport :

(1) La lettre de SE Abou-Bakar TRAORE, Ministre des Finances du Mali, en date du 24 juin 2008

(2) Les Observations de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de L'Ouest en date du 8 septembre 2008

Ω

MINISTÈRE DES FINANCES

---

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

---

3008 - Youssouf
ES - JDU

RÉPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple - Un But - Une Foi

---

Bamako, le 24 JUIN 2008

Le Ministre des Finances

A

N° N° 01708 MF/SG

RECEIVED ON 25/06/08
N° 001209
FILE

**Monsieur Pierre- Laurent CHATAIN,**
**Senior Financial Sector Specialist,**
**Financial Market Integrity**
**Banque Mondiale, 1818H Street, N.W**
**Washington, D.C. 20433**

**S/c Représentation Résidente de la Banque Mondiale au Mali**
**Bamako**

**Objet :** Rapport de la mission sur l'évaluation du dispositif national de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (version 5 - mai 2008).

**Monsieur,**

J'ai l'honneur de vous communiquer ci-après, les observations faites par les services suite à l'examen du Rapport visé en objet.

**Point 20 du rapport** : la mission n'a pas mentionné l'existence des autres structures de contrôle du Mali comme faisant partie du dispositif de lutte contre la corruption, au même titre que le Bureau du Vérificateur Général. Par conséquent la dernière phrase du paragraphe devra être reformulée comme suit : « .... Une grande attention doit être portée à la bonne articulation entre le dispositif de lutte contre la corruption incarné par le Bureau du Vérificateur Général et les autres structures de contrôle de l'administration publique (Contrôle Général des Services Publics, Inspection des Finances et les autres Inspections des départements ministériels), et celui de lutte contre le blanchiment afin de renforcer les synergies et leurs apports mutuels. »

**Point 50** : la mission affirme sans aucune preuve à l'appui que « ... les faux documents sont répandus au Mali ». En l'absence d'une preuve formelle ce membre de phrase devra être biffé du document.

**Point 84** : le rapport mentionne en parlant des régies financières la Direction des Impôts et Domaines, alors qu'il existe plutôt une Direction Générale des Impôts relevant du Ministère des Finances et une Direction Nationale des Domaines et

BP 234 - Tél. : 22 57 26 / 22 58 58 - 22 58 06 / 22 77 98 - Fax 22 01 92

Cadastres relevant du Ministère des Logements des Affaires Foncières et de l'Urbanisme.

**Point 107** : au lieu de « La Direction Générale de la police est placée sous la tutelle du ministère de la Sécurité Intérieure et comprend les 4 services de Police Judiciaire, de la Gendarmerie, de la Garde Nationale, et de la Police de la Protection Civile. » il faut lire plutôt en lieu et place « La Direction Générale de la police et celle de la Gendarmerie Nationale ont compétence en matière de police judiciaire. » La suite du paragraphe est sans changement.

**Point 268** : La mission affirme que la mise en place effective de la CENTIF a été présentée par les Autorités comme subordonnée à l'assurance d'un financement extérieur pour compléter son budget. Cette affirmation de la mission n'est pas fondée, pour preuve les autorités ont prévu en 2008 une dotation dans le budget national pour la Cellule laquelle est à ce jour opérationnelle (personnel en place), sans qu'une requête n'ait été adressée aux partenaires techniques et financiers. Par conséquent ce paragraphe doit être biffé.

**Point 563** : Les procédures d'agrément, de surveillance et de sanctions sont régies, non pas par la loi 06-002 du 06 janvier 2006, mais plutôt par la loi 94-040 du 15 août 1994 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit et son décret d'application 94-302 du 20 septembre 2006 complété par la lettre circulaire 00011 de novembre 1998 du Ministre des finances
Par contre la loi 06-002 du 06 janvier 2006 visée dans le rapport porte création de la Cellule de Contrôle et de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (CCS/SFD.

Sous réserve de ces différents amendements, je vous marque mon accord sur cette version et vous autorise à la transmettre au secrétariat du GIABA.

Veuillez croire **Monsieur,** en l'assurance de ma haute considération.

MINISTERE DES FINANCES
République du Mali
Un Peuple - Un But - Une Foi
Le Ministre

**Abou- Bakar TRAORE**

BCEAO
BANQUE CENTRALE DES ETATS
DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

-

-

-

# - OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE RAPPORT D'EVALUATION DU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME DU MALI ELABORE PAR LA BANQUE MONDIALE

**08 septembre 2008**

Avenue Abdoulaye FADIGA
BP 3108 – Dakar - Sénégal

Tel. (221) 33 839 05 00 / Fax. (221) 33 823 93 35
**www.bceao.int**

La Banque Mondiale a procédé à une évaluation du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) du Mali, du 04 au 14 février 2008, à l'issue de laquelle elle a élaboré un projet de Rapport d'Evaluation. Le projet de rapport propose une synthèse des mesures de LBC/FT en vigueur au Mali et apprécie leur conformité avec les Recommandations du Groupe d'Action Financière sur le Blanchiment de capitaux (GAFI). Il formule, par ailleurs, des recommandations relatives aux mesures à prendre pour renforcer certains aspects du dispositif susvisé.

Le rapport définitif sera soumis à la plénière des organes du GIABA en vue de son adoption comme Rapport d'évaluation mutuelle du groupe régional.

**I - OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL**

Il convient de faire remarquer que les insuffisances relevées sur le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme résultent en partie de l'antériorité de la Loi uniforme relative à la LBC à de nouvelles exigences (ex. Obligation d'inclusion des renseignements sur le donneur d'ordre d'un virement international). Pour sa part, la BCEAO dans l'attente de la mise à jour de la législation, a pris des mesures conservatoires idoines pour les virements transfrontaliers exécutés par ou en faveur des titulaires de comptes dans ses livres, notamment en les assujettissant aux dispositions prévues par le Règlement européen n° CE/2006/1781.

Par ailleurs, les commentaires du rapport relative à la mise en oeuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) au Mali devraient être atténuées (paragraphes 24 et 25). En effet, des évolutions positives ont été enregistrées dans le processus de mise en place de la CENTIF, créée depuis le 10 août 2007, avec la nomination de ses membres intervenue le 16 mai 2008. Le démarrage effectif des activités de la Cellule permettra d'assurer la sensibilisation et la formation des assujettis à la loi contre le blanchiment de capitaux.

Au titre des observations portant sur la lutte contre le financement du terrorisme, il y a lieu de noter que le cadre juridique s'est sensiblement renforcé avec l'adoption par le Conseil des Ministres de l'Union, lors de sa session de mars 2008, de la Loi uniforme y relative, dont le processus de transposition dans l'ordre juridique interne des Etats membres de l'Union est en cours. Aussi, les commentaires selon lesquels le dispositif de lutte contre le financement du terrorisme est inexistant au Mali devraient être nuancés (ex paragraphes 153, 201, 853, 862, etc).

**II - OBSERVATIONS SPECIFIQUES**

**Paragraphe 7.** Ajouter à la liste des Etats membres de l'UEMOA, le Sénégal.

**Paragraphe 34.** L'observation selon laquelle les obligations d'identification sont trop limitées, notamment en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs est contredite par l'article 9 de la Loi uniforme relative à la LBC portant sur l'«identification de l'ayant droit économique par les organismes financiers». De même, le commentaire relatif à l'absence de devoir de vigilance constante et renforcée ne paraît pas justifié au regard de l'article 10 de la loi LBC relative à la « surveillance particulière de certaines opérations ».

**Paragraphe 90.** La mission, dans son interprétation de l'article 5 de la loi uniforme LBC, considère que « *seules les personnes nommément désignées par cette loi sont assujetties à ses dispositions* ». A cet égard, il y a lieu de relever que les critères matériels contenus dans cet article permettent de couvrir toute personne qui viendrait à les remplir. En effet, il vise *«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 tous autres biens».*

**Page 28, renvoi 32.** Le rapport fait une confusion entre les dates d'adoption de la loi LBC par les Etats membres et les dates de promulgation de ladite loi. Vous trouverez en annexe le tableau récapitulatif relatif aux dates d'adoption et de promulgation de ce texte.

**Paragraphe 209.** Ajouter à la liste des Décisions du Conseil des Ministres de l'UEMOA arrêtant la liste des personnes, entités et organismes dont les fonds doivent faire l'objet de gel, la Décision n°09/2008/CM/UEMOA portant modification de la Décision N°09/2007/ CM/UEMOA du 6 avril 2007. Au demeurant, l'énumération des décisions prises en application du Règlement n°14/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 relatif au gel de fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA n'est pas nécessaire, la dernière en date étant celle en vigueur.

**Paragraphes 218 et 232**

Évoquant le Règlement n°14/2002/CM/UEMOA relatif au gel des fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les Etats membres de l'UEMOA (ci-après, « le Règlement n°14 »), le paragraphe 218 du Rapport indique que *« le considérant du Règlement 14/2002 vise à la fois la Résolution 1267 et 1373 ; toutefois, seule la Résolution 1267 est visée en son article 2 "objet du règlement" »* et conclut que ce Règlement *« ne contient aucune disposition propre à la mise en oeuvre de la Résolution 1373 ».* Cette affirmation transparaît également au paragraphe 232 du Rapport. A cet égard, il convient de souligner que, nonobstant le fait qu'elle reflète la lettre du Règlement n°14, cette analyse n'est pas corroborée par l'esprit de cet instrument. En effet, le fait que la Résolution 1373 ne soit mentionnée que dans un *considérant* du Règlement n°14, n'a pas empêché le Conseil des Ministres de l'UEMOA, lorsqu'il prend les Décisions portant mise en oeuvre dans l'Union des mesures de gel décidées par le Comité des Sanctions des Nations Unies, de viser expressément ladite Résolution. Ainsi par, exemple, l'article 1er de la Décision n°09/2008/CM/UEMOA[1] dispose expressément que *« [l]a présente Décision a pour objet de modifier la Décision [...] destinée à mettre en oeuvre les mesures de gel de fonds et autres ressources financières prises par le Comité des Sanctions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, en application notamment des résolutions n°1267 (1999) et n°1373 (2001) du Conseil de Sécurité ».*

**Paragraphe 243**. Le commentaire relatif à la création de la CENTIF devrait être revu. En effet les membres de la Cellule ont été nommés par Décret du Ministre de l'Economie et des Finances, le 16 mai 2008.

1 Décision n°09/2008/CM/UEMOA du 28 mars 2008 portant modification de la Décision n°09/2007/CM/UEMOA du 06 avril 2007, 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.

En rapport avec les observations formulées aux **paragraphes 247 et 274**, il convient de noter qu'avec l'adoption de la loi uniforme relative à la lutte contre le financement du terrorisme, les missions de la CENTIF ont été étendues en vue de couvrir cet aspect de la délinquance financière.

**Paragraphe 356**. Il est notamment indiqué qu'aucun texte régissant les entreprises d'investissement à capital fixe n'a pu être identifié. Ces entreprises sont couvertes par le champ d'application de la Loi LBC du Mali.

**Paragraphe 347.** Le Rapport indique qu'*« [a]ucune disposition particulière n'a été mise en place concernant un transport transfrontière inhabituel d'or, de pierres ou de métaux précieux [...]. La mention sur le formulaire destiné aux voyageurs de "sommes, titres ou valeurs, ou matières d'or autres que bijoux" ne trouve pas de base légale concernant le transport d'or. Il n'est en effet pas concerné par la réglementation des changes [...] ».*

**Ce constat n'est pas tout à fait exact** car même si la loi uniforme LFT vise exclusivement les *« transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur »* (article 15), **il y a lieu de prendre en compte l'interdépendance entre les législations LBC et LFT** (*cf.* articles 8, *alinéa* 2, 1er tiret, loi uniforme LFT et 6, loi uniforme LBC ). En vertu de cette interdépendance, le Règlement n°09/98/CM/UEMOA du 20 novembre 1998 relatif aux relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA, s'applique de plein droit en matière de LBC/FT. Ainsi, l'article 6 de la loi uniforme LBC consacré au respect de la réglementation des changes, dispose que *« [l]es opérations de change, mouvements de capitaux et règlements de toute nature avec un État tiers doivent s'effectuer conformément aux dispositions de la réglementation des changes en vigueur ».* Or, l'article 9, *alinéa* 1er du Règlement n°09/98/CM/UEMOA précité pose le principe selon lequel, *« [l]'importation et l'exportation d'or en provenance et à destination de l'étranger, sont soumises à autorisation préalable du Ministre chargé des Finances ».*

**Paragraphe 353.** Aux termes de ce paragraphe, *« les établissements émetteurs de monnaie électronique [...] ne sont pas assujettis aux dispositions prudentielles, y compris celles relatives à la LBC/CFT, de l'instruction n°01/2006/SP de la BCEAO relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique, lorsque leurs activités demeurent limitées ».* A cet égard, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 5 de la loi uniforme LBC, les établissements de monnaie électronique sont assujettis à la législation LBC/FT, dès lors que *« dans le cadre de [leur] profession, [ils] réalise[nt], contrôle[nt] ou conseille[nt] des opérations entraînant des dépôts, des échanges, des placements, des conversions ou tous autres mouvements de capitaux ou de tous autres biens [...] ».*

Par ailleurs, le non assujettissement de ces établissements aux dispositions prudentielles visées à l'article 3, *alinéa* 1er de l'instruction susvisée, ne concerne pas les dispositions de LBC (article 7, Instruction n°01/2006/SP). En effet, cette limitation devrait être interprétée comme visant les dispositions du Chapitre II de l'Instruction relatif au *« Dispositif de surveillance prudentielle »* (articles 8 et suivants).

**Paragraphe 355** Le commentaire fait au niveau le paragraphe 355 ne prend pas suffisamment en compte la spécificité de l'ordonnancement juridique communautaire et des actes qui en découlent au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain, notamment les Instructions de la BCEAO et les Directives de l'UEMOA, lors des notations. En effet, il y est indiqué que *« [c]onformément à la Méthodologie d'évaluation de la conformité aux 40 Recommandations et aux 9 Recommandations Spéciales du GAFI, les lois ont été considérées comme "lois et réglementations", les instructions de la BCEAO comme "d'autres moyens contraignants" et les directives comme non contraignantes lors des notations de conformité avec les différentes recommandations ».*

De façon symptomatique, cette approche écarte la directive des instruments juridiques contraignants. Or, celle-ci *« li[e] tout Etat membre quant aux résultats à atteindre »* (article 43, *alinéa* 2, Traité de l'UEMOA du 10 janvier 1994). Dès lors, toute directive communautaire, notamment la Directive n°04/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 relative à la lutte contre le financement du terrorisme doit être considérée comme contraignante par les évaluateurs et, en l'occurrence, comme source d'obligations pour l'Etat malien.

**Paragraphe 357.** Il est indiqué que « *le fondement juridique sur la base duquel l'instruction de la BCEAO s'applique aux services financiers de la Poste et à la Caisse des dépôts et Consignations apparaît incertain ».* A cet égard, il convient de rappeler qu'aux termes de la restructuration de ces structures, elles sont désormais régies par la loi bancaire.

Il est mentionné au **Paragraphe 361** du rapport qu' « *il n'existe pas au Mali de dispositions interdisant spécifiquement aux institutions financières de tenir des comptes anonymes ou sous des noms fictifs ».* Cette affirmation doit être revue, eu égard aux dispositions de l'article 7 de la Loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, qui stipulent que « *Les organismes financiers doivent s'assurer de l'identité de leurs clients avant de leur ouvrir un compte, prendre en garde, notamment des titres, valeurs ou bons, attribuer un coffre ou établir avec eux toutes autres relations d'affaires...».*

La dispense pour les organismes financiers d'effectuer les mesures d'identification du bénéficiaire effectif *«[lorsque leur] client est un organisme financier, soumis à la [Loi uniforme LBC]»*, relevée aux **Paragraphes 372 et 380** s'explique par le fait que l'organisme financier client est présumé avoir appliqué les dites mesures d'identification, dès lors qu'il est lui même assujetti à la législation LBC.

**Paragraphe 387.** Il est indiqué que « *Lorsque la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif est requise, il n'existe pas de dispositions autorisant les institutions financières à la compléter après l'établissement de la relation d'affaires* ». Sur ce point, il y a lieu de noter qu'il n'y a aucune interdiction en la matière. Par ailleurs, la possibilité de compléter les vérifications de l'identité du client et du propriétaire effectif après l'établissement de la relation d'affaires est un élément du programme interne LBC prévu à l'article 13 de la Loi uniforme LBC. Au demeurant, ces vérifications relèvent des modalités de «connaissance du client» (Know Your Customer).

**Paragraphe 431, 3e tiret**

Sous cette rubrique, les évaluateurs signalent que les autorités maliennes devraient *« [s]'assurer de la validité juridique de l'assujettissement (i) de la BCEAO aux dispositions de la loi n°06-066 [loi uniforme LBC transposée au Mali] ainsi que (ii) de la Caisse des dépôts et consignations et des services financiers de la Poste aux dispositions de l'Instruction n°01/07/RB de la BCEAO ».*

A cet égard, il convient de relever que l'assujettissement de la BCEAO à la loi n°06-066 trouve son fondement juridique dans le corpus même de cette loi uniforme qui vise expressément l'Institut d'émission (*cf.* article 5). Quant à l'assujettissement de la Caisse des Dépôts et Consignations et des Services Financiers de la Poste à l'instruction n°01/2007/RB du 2 juillet 2007 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les organismes financiers, elle résulte d'une mise en application de la loi n°06-066 et se limite pour la Poste et, le cas échéant, la Caisse des Dépôts et Consignations, à leurs activités ayant un caractère bancaire (ex. Services financiers des Postes).

**Paragraphes 437 et 439**

Il ressort du paragraphe 437 du Rapport qu'*« il n'existe [...] 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 »*. En conséquence, les évaluateurs recommandent aux autorités maliennes de prendre des dispositions correspondantes (paragraphe 439).

Toutefois, il est à souligner que dans l'esprit du dispositif de LBC/FT en vigueur dans l'Union, le refus par un organisme financier de fournir un renseignement à un autre organisme financier n'est pas une entrave absolue à la LBC/FT. En effet, l'organisme financier est tenu de faire une déclaration de soupçon à la CENTIF, dès lors qu'une information qu'il juge utile à la détermination de l'origine des fonds lui est refusée en vertu du secret professionnel. Or, convient-il de le rappeler, le secret professionnel n'est pas opposable à la CENTIF (article 34 loi n°06-066 qui transpose au Mali la loi uniforme LBC).

**Paragraphe 451.** L'observation selon laquelle seul le numéro de compte du donneur d'ordre dans le cadre de virement électronique doit nécessairement accompagner un virement s'explique par le fait que le numéro de compte ou de référence est associé à un donneur d'ordre unique et permet par conséquent son identification formelle.

Contrairement aux commentaires faites au **paragraphe 518**, la loi anti-blanchiment au point 4 de l'annexe précise que les procédures de contrôle interne doivent tenir spécialement compte des opérations à distance.

**Paragraphe 486.** Contrairement à l'interprétation faite par les évaluateurs, la notion d'*« anomalies »* visée dans l'article 7 de l'Instruction n°01/2006/SP relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique, n'est pas *« confuse »*. En effet, elle renvoie aux *« transactions inhabituelles »* visées à l'*alinéa* 1er de cet article. Or, en matière de LBC, est réputée être une transaction inhabituelle, toute transaction qui paraît anormale notamment au regard de la connaissance que le banquier a du client et de la nature

de l'opération en cause.

**Paragraphe 520.** Les sociétés de bourse (SGI, SGP) sont à prendre en compte dans les textes édictés par le Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers, lorsqu'il précisera la mise en oeuvre de la loi par les assujettis sous sa tutelle.

**Paragraphe 550.** L'affirmation selon laquelle il n'existerait pas de dispositions interdisant directement l'établissement de banques fictives ne nous paraît pas justifiée dès lors que toute banque qui ne se conforme pas aux conditions d'exercice prévues par la loi unforme tombe dans l'illégalité et qu'il n'existe pas de tolérance dans ce domaine.

**Au Paragraphe 584,** il est mentionné que « *En terme de sanction, le changeur encours un retrait d'agrément si son activité n'a pas démarré dans les 6 mois qui suivent l'agrément »*. Il convient de souligner que ce délai est accordé aux bureaux de change dont l'autorisation date de moins d'un an. Il est de trois mois pour ceux dont l'agrément remonte à un an ou plus.

**Paragraphe 590**. Il est relevé que l'Instruction 01/2007/RB relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux au sein des organismes financiers ne s'applique pas aux services de transferts de fonds. Ceci s'explique par le fait que **conformément aux dispositions de la réglementation régissant les relations financières extérieures des Etats membres de l'Union, ces sociétés ne peuvent exécuter leurs opérations que sous le couvert des banques chargées d'en assurer la conformité avec les dispositions réglementaires, en particulier celles relatives à la LBC/FT.**

**Paragraphe 671.** Commentant l'article 5 de la loi n°06-066, le Rapport observe que *« [c]ette disposition, 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 réalistement être interprétée comme visant la majeure partie des acteurs économiques maliens ».* A cet égard, comme indiqué ci-dessus (*cf*. nos observations sous le paragraphe 353), l'article 5 doit être interprété comme s'appliquant 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 tous autres biens [...] ».* Dès lors, tout acteur économique malien qui tombe dans le champ d'application de cet article, tel que rappelé ci-dessus, est assujetti à la loi n°06-066, nonobstant le fait qu'il n'y soit pas expressément cité. **Il s'agit**, en l'espèce, **d'une définition matérielle des assujettis et non une définition organique**. En conséquence, le fait pour une catégorie professionnelle (ex. experts-comptables, *cf*. paragraphe 700) ou un opérateur économique donné de ne pas y être expressément mentionné dans la liste ne l'exonère pas des dispositions de LBC dans la mesure où son activité entre dans le champ d'application matériel de l'article 5.

**Paragraphe 850.** Il ressort de ce paragraphe que *« [l]a loi LBC n°06-066 est muette en matière de double incrimination et de mesures d'entraide autres que l'extradition ».* Cette affirmation devrait être supprimée du Rapport. D'une part, l'article 71, *alinéa* 2 est relatif à la *« double incrimination »* en ce qu'il précise qu'en matière d'extradition, *« [i]l n'est pas dérogé aux règles de droit commun [...], notamment celle relative à la double incrimination ».* D'autre part, outre l'extradition, les articles 53 à 70 de la loi n°06-066 sont relatifs à l'entraide judiciaire.

**Paragraphe 860.** Aux termes de ce paragraphe *« [a]ucune disposition de la législation malienne ne permet le partage des biens confisqués »*. Ce commentaire n'est pas confirmé par l'article 66 de la loi n°06-066 relatif au *« Sort des biens confisqués »* qui prévoit que *« [l]'Etat [malien] jouit du pouvoir de disposition sur les biens confisqués sur son territoire à la demande d'autorités étrangères, à moins qu'un accord conclu avec le gouvernement requérant n'en dispose autrement »*.

**Page 174.** Une incohérence subsiste au Tableau 1. En effet, l'infraction de blanchiment de capitaux a été jugée "Largement Conforme", alors que les facteurs justifiant la notation précisent une absence de mis en oeuvre de la loi LBC 06-066.

==========

**ADOPTION DE LA LOI UNIFORME ET MISE EN PLACE DES CENTIF**

| | *Adoption de la Loi* | *Promulgation de la Loi* | *Création de la CENTIF* |
|---|---|---|---|
| **BENIN** | 26/06/2006 | 31/10/2006 | 31/12/2006 |
| **BURKINA** | 28/11/2006 | 29/12/2006 | 20/06/2007 |
| **COTE D'IVOIRE** | 28/11/2005 | 02/12/2005 | 09/08/2006 |
| **GUINEE-BISSAU** | 29/07/ 2004 | 02/11/2004 | 29/05/2006 |
| **MALI** | 30/11/2006 | 29/12/2006 | 10/08/2007 |
| **NIGER** | 07/04/2004 | 08/06/ 2004 | 14/09/2004 |
| **SENEGAL** | 27/01/2004 | 06/02/2004 | 18/08/2004 |
| **TOGO** | 20/06/2007 | 06/07/2007 | 25/03/2008 |
| **UNION** | **8** | **8** | **8** |

## Liste des Annexes :

**Annexe 1 : Liste des Acronymes et Abréviations**

**Annexe 2 : Listes des Institutions et organismes rencontrés par la mission**

**Annexe 3 : Principaux textes maliens examinés par la mission**

## Annexe 1 : Liste des Acronymes et Abréviations

| | |
|---|---|
| BCEAO | Banque Centrale des Etats 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 Economique des Etats 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 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 Economique et Monétaire Ouest Africaine |
| USD | Dollar des Etats-Unis d'Amérique |

## Annexe 2 : Listes des Institutions et organismes rencontrés par la mission

| |
|---|
| **I- Ministères** |
| S.E. Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances |
| Ministère de l'Economie 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'Energie et de l'Eau (Direction Nationale de l'Energie) |
| Monsieur le Vérificateur Général, chargé de la lutte contre la corruption et la délinquance financière. |
| Ministère du Logement |
| Autorités de poursuite pénale, y compris la police et autres organismes d'enquête compétents. |
| Service des douanes. |
| **II- Institutions régionales** |

| |
|---|
| BCEAO, Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| Commission Bancaire de l'UMOA |
| Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers |
| **III- Etablissements Financiers** |
| 5 banques commerciales de la place |
| Réseau des Caisses d'Epargne |
| Office National des Postes |
| Union des Caisses Mutuelles d'Epargne et de Crédit |
| **IV- Entreprises non financières et professions indépendantes** |
| Ordre des avocats et des notaires |
| 1 ONG |
| 1 Casino |
| 1 agent immobilier |

15/12/2002 12:27:42