



MALI

Juillet 2015

RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE — ANTI-CORRUPTION ET LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Le présent rapport d'assistance technique au Mali a été préparé par une équipe du Département juridique du Fonds monétaire international. Il s'appuie sur les informations disponibles en décembre 2014, date à laquelle il a été achevé.

Un exemplaire de ce rapport peut être obtenu à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : +1 202 623 7430 • Télécopie : +1 202 623 7201
Courriel : publications@imf.org Site Internet : <http://www.imf.org>
Prix unitaire (imprimé) : 18 dollars

Fonds Monétaire International
Washington, D.C.

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département Juridique



MALI

**RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE
REDACTION LEGISLATIVE**

ANTI-CORRUPTION ET LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Gianluca Esposito et Charlotte Gunka

Décembre 2014

| Table des Matières | Page |
|---|-------------------------------------|
| Abreviations | Error! Bookmark not defined. |
| Preface | 5 |
| Resume | Error! Bookmark not defined. |
| I. Aperçu des Cadres Juridiques de LBC/FT et AC en Vigueur..... | 8 |
| A. Cadre LBC/FT | 8 |
| B. Cadre AC | 11 |
| II. Principaux Secteurs A Risque Spécifiques au Blanchiment des Produits de la Corruption | 14 |
| A. Immobilier | 15 |
| B. Système Bancaire | 16 |
| C. Création de Sociétés | 18 |
| D. Or et Métaux Précieux..... | 18 |
| III. Outils et Moyens LBC/FT Susceptibles de Combattre la Corruption | 19 |
| A. Politiques et Coordination en Matière de LBC/FT..... | 19 |
| B. Incrimination du Blanchiment de Capitaux et Confiscation..... | 24 |
| C. Mesures Préventives | 27 |
| D. Transparence et Bénéficiaires Effectifs des Personnes Morales et Constructions Juridiques | 34 |
| E. Pouvoirs et Responsabilités des Autorités Compétentes et Autres Mesures Institutionnelles | 35 |
| F. Coopération Internationale..... | 45 |
| IV. Conclusions et Principales Recommandations..... | 48 |
| Tables | |
| 1. Chronologie Indicative du Projet d'AT | 7 |
| 2. Actes de Corruption Prévus par la CNUCC et Incriminés au Mali..... | 12 |
| 3. DOS Reçues par Entités Déclarantes Depuis le Début des Activités de la CENTIF | 33 |
| 4. Priorités à Court et Moyen Termes | 50 |
| Figures | |
| 1. Eléments ayant Motivés les DOS en 2013 | 21 |
| 2. Situation des Politiques et de la Coordination au Sein de la Chaîne LBC | 23 |
| 3. Un Exemple: Le Système "Orange Money" | 32 |
| Boxes | |
| 1. Actions Immédiates | 49 |
| Annexes | |
| 1. Engagements de Lutte contre la Corruption adoptés par les Autorités | 54 |
| 2. Etapes de la Procédure Législative au Mali | 55 |
| 3. Institutions Rencontrées Lors de la Mission | 56 |

ABREVIATIONS

| | |
|---------------|--|
| APBEF | Association Professionnelle des Banques et Etablissements Financiers |
| AC | Anti-corruption |
| AT | Assistance Technique |
| BCEAO | Banque Centrale des Etats d’Afrique de l’Ouest |
| BC/FT | Blanchiment de Capitaux et Financement du Terrorisme |
| BICIM | Banque Internationale pour le Commerce et l’Industrie du Mali |
| BVG | Bureau du Vérificateur Général |
| CB | Commission Bancaire |
| CENTIF | Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières |
| CNUCC | Convention des Nations Unies contre la Corruption |
| CPM | Code Pénal Malien |
| CPPM | Code de Procédure Pénale Malien |
| CRF | Cellule de Renseignements Financiers |
| DOS | Déclaration d’Opération Suspecte |
| EP | Etablissements Public |
| EPNFD | Entreprises et Professions Non Financières Désignées |
| FCFA | Franc de la Communauté Financière Africaine |
| FEC | Facilité Elargie de Crédit |
| GAFI | Groupe d’Action Financière |
| GIABA | Groupe Intergouvernemental d’Action contre le Blanchiment d’Argent en Afrique de l’Ouest |
| IF | Institutions Financière |
| LBC/FT | Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme |
| LFT | Lutte contre le Financement du Terrorisme |
| MPEF | Mémorandum de Politiques Economiques et Financières |
| OHADA | Organisation pour l’Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires |
| OCLEI | Office Central de Lutte contre l’Enrichissement Illicite |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PPE | Personnes Politiquement Exposées |
| PREI | Prévention et Répression de l’Enrichissement Illicite |
| REM | Rapport d’Evaluation Mutuelle |
| UEMOA | Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine |
| ONUDC | Office des Nations Unies contre la Droque et le Crime |

PREFACE

Suite à une demande d'assistance technique (AT) formulée par Madame la Ministre de l'Économie et des Finances, et Monsieur le Ministre de la Justice et des Droits de l'Homme, un projet d'AT de « rédaction législative » a été approuvé par le Comité de pilotage du Fonds fiduciaire spécialisé sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). L'objectif de ce projet est d'assister les autorités à adresser les principaux risques de blanchiment des produits de la corruption, en renforçant la conformité des cadres juridiques maliens de LBC/FT et anti-corruption (AC) avec les normes internationales.

Une mission du Département Juridique du FMI s'est rendue à Bamako du 9 au 17 septembre 2014 afin de: (i) développer une meilleure compréhension des cadres juridiques de LBC/FT et AC en vigueur au Mali, ainsi que de leur mise œuvre; (ii) identifier les principaux facteurs de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT), en particulier ceux liés aux produits issus de la corruption; (iii) formuler des recommandations en vue d'atténuer ces facteurs de risque et de soutenir les efforts AC.

La mission comprenait M. Gianluca Esposito, chef de mission, et Mme Charlotte Gunka, du Département Juridique du FMI.

La mission a été reçue par Mme BOUARE Fily Sissoko, Ministre de l'Economie et des Finances; M. Mohamed Ali Bathily, Ministre de la Justice et des Droits de l'Homme; et M. Tiéman Hubert Coulibaly, Ministre des Domaines de l'Etat, des Affaires Foncières et du Patrimoine.

La mission a été accompagnée par Mme TOURE Aminata Dembélé, Secrétaire Générale de la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financière (CENTIF), et M. Soulaymane Traoré, Chef du Service du Renseignement et de la Stratégie de la CENTIF.

Elle a eu des entretiens avec plusieurs personnalités et collaborateurs de différents ministères et institutions (voir annexe 3). En outre, des réunions ont été tenues avec les représentants de l'Association Professionnelle des Banques et Etablissements Financiers (APBEF), et du Comité des assurances, des banques privées, des promoteurs immobiliers, des bijoutiers, un notaire, des magistrats, des hauts fonctionnaires de police, de la gendarmerie, et des douanes. La mission a par ailleurs rencontré M. Jean-Luc Stalon, Directeur adjoint auprès du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Les membres de la mission tiennent à exprimer leur sincère appréciation et remerciement pour la disponibilité des autorités maliennes, la qualité et la transparence des échanges.

La mission tient à remercier M. Anton Op de Beke, Représentant résident du FMI, et M. Bakary Traoré, économiste résident, pour leur disponibilité et l'organisation de la mission. La mission remercie enfin M. Christian Josz, chef de la mission du Département Afrique du FMI pour le Mali, ainsi que les membres de la mission, M. Milan Cuc, économiste principal, M. John Hooley, économiste, et M. Salvatore Dell'Erba, économiste au Département des Finances Publiques du FMI, pour leur coopération tout au long de la mission.

RESUME

Renforcer la LBC/FT peut aider à combattre la corruption. Le renforcement et l'application effective de certaines mesures anti-blanchiment, permettraient de prévenir et détecter les comportements criminels, et d'identifier et récupérer les produits de la corruption. La mise en œuvre d'un cadre LBC/FT solide contribuera aussi à la lutte contre les fraudes (i.e., faux, surfacturation, etc.), l'évasion fiscale, le terrorisme, et la criminalité organisée. Les moyens et outils LBC/FT susceptibles de soutenir les efforts AC sont les suivants:

- **Politiques et coordination en matière de LBC/FT:** Ces mesures visent à évaluer les risques de BC/FT et appliquer une approche fondée sur les risques spécifiques au blanchiment des produits de la corruption. Elles tendent également à renforcer la coopération et coordination nationale afin d'assurer l'application effective d'une politique pénale axée sur la LBC/FT, notamment sur les produits de la corruption.
- **Incrimination du blanchiment de capitaux et confiscation:** L'infraction de BC doit être correctement définie et les peines fixées dissuasives afin de favoriser le recours à la qualification de blanchiment par le juge, et permettre un renforcement et une application effective des mesures provisoires (gel et saisi des avoirs) et de confiscation. Ces mesures contribueraient à prévenir et détecter les actes de corruption, mais également d'identifier et récupérer les produits issus de la corruption.
- **Mesures préventives:** L'introduction et la mise en application de mesures préventives de LBC/FT spécifiques— devoir de vigilance à l'égard des personnes politiquement exposées (PPE) nationales, réglementation des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) —permettrait de prévenir le blanchiment des produits de la corruption et leur utilisation.
- **Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales:** Des sociétés peuvent être utilisées afin de dissimuler les transactions financières d'une ou plusieurs autres sociétés, ainsi que les bénéficiaires effectifs de celles-ci, et faciliter le blanchiment des produits de la corruption. Afin d'éviter l'utilisation de ces sociétés à des fins de BC, il est nécessaire d'introduire des mesures de transparence relatives aux informations de ces sociétés et leurs bénéficiaires.
- **Pouvoirs et responsabilités des autorités compétentes et autres mesures institutionnelles:** Renforcer les pouvoirs et les responsabilités des autorités responsables du fonctionnement de la « chaîne LBC » permettrait de stopper les flux de produits issus de la corruption, identifier plus efficacement les auteurs des crimes, et récupérer les avoirs illicites.
- **Coopération internationale:** Les éléments de preuve de la corruption et du blanchiment des produits de celle-ci, ainsi que l'auteur des faits et les avoirs illicites, se trouvent souvent à l'étranger. Une coopération internationale efficace en matière de LBC/FT peut faciliter la condamnation des auteurs de faits de corruption et le recouvrement des produits de la corruption.

Tableau 1. Chronologie Indicative du Projet d'AT

| Date | Action |
|------------------------|--|
| Juin 2014 | Demande d'assistance technique |
| 9–17 Septembre 2014 | Première mission: Diagnostic |
| 3 Novembre 2014 | Communication du rapport aux autorités |
| Novembre–Décembre 2014 | Retour des commentaires des autorités |
| Décembre 2014 | Finalisation de la proposition du projet d'AT |
| 28 Février 2015 | Plan d'action des autorités |
| Mars–Avril 2015 | Deuxième mission: Suivi des actions immédiates |
| Décembre 2015 | Troisième mission: Actions immédiates adoptées et mises en œuvre |
| Mars 2016 | Suivi des actions à court et moyen termes / Fin du projet |

I. APERÇU DES CADRES JURIDIQUES DE LBC/FT ET AC EN VIGUEUR

1. **Renforcer les synergies entre les cadres LBC/FT et AC permettrait de lutter efficacement contre la corruption.** La corruption et le blanchiment d'argent sont intrinsèquement liés.¹ Le BC est le processus de dissimulation des gains illicites qui ont été générés à partir de l'activité criminelle. Les infractions de corruption, comme le détournement de fonds publics, sont généralement commises dans le but d'obtenir des gains privés. Ces produits de la corruption doivent ensuite être blanchis afin qu'ils puissent être introduits dans le système financier et l'économie formelle, et/ou que les auteurs ou bénéficiaires du crime puissent en jouir sans crainte de détection ou de confiscation.

A. Cadre LBC/FT

2. **Le Mali est appelé à se conformer aux Recommandations du Groupe d'Action Financière (GAFI).** Le Mali est membre du Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA). Le GIABA est une institution spécialisée de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, chargée du renforcement des capacités de prévention et de LBC/FT des Etats membres. Le GIABA est devenu membre associé du GAFI en juin 2010.² Le standard de référence du GIABA en matière de LBC/FT sont donc les Recommandations du GAFI. Le GIABA évalue notamment la conformité des cadres LBC/FT de ses Etats membres, y compris le Mali, aux Recommandations du GAFI. Le GAFI a adopté des Recommandations révisées en février 2012.³ Certaines des mesures introduites par le nouveau standard visent directement à renforcer la lutte contre la corruption.⁴

¹ Voir: « Blanchiment de Capitaux et Corruption », GAFI, Rapport, juillet 2011: <http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/methodesetendances/documents/blanchimentdecapitauxetcorruption.html>.

² Voir: <http://www.fatf-gafi.org/fr/pages/groupeintergouvernementaldactioncontreleblanchimentgiaba.html>.

³ « Normes Internationales sur la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme et de la Prolifération – Les Recommandations du GAFI », GAFI, février 2012: <http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations-gafi.html>.

⁴ Il s'agit notamment des mesures suivantes: (i) évaluation des risques et approche fondée sur les risques; (ii) corruption en tant qu'infraction sous-jacente au blanchiment; (iii) mesures de vigilance renforcée à l'égard des PPE nationales; (iv) confiscation des produits de la corruption; (v) mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la Corruption; (vi) coopération internationale. Voir également: « Meilleures Pratiques sur l'Utilisation des Recommandations du GAFI pour la Lutte contre la Corruption », GAFI, octobre 2013: <http://www.fatf-gafi.org/fr/documents/documents/bpp-recommandations-corruption.html>.

3. **Le Mali est également soumis au cadre LBC/FT adopté au niveau régional.** L'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) vise à harmoniser⁵ la législation de LBC/FT au sein des Etats membres de l'Union,⁶ en conformité avec les Recommandations du GAFI.⁷ Le dispositif anti-blanchiment de l'UEMOA a pour fondement la loi uniforme relative à la LBC (loi LBC UEMOA), approuvée par la Conseil des Ministres de l'UEMOA le 20 mars 2003. Cette loi est une transposition de la directive No. 07/2002/CM/UEMOA relative à la LBC dans les Etats membres de l'UEMOA, adoptée le 19 septembre 2002. Le dispositif de lutte contre le financement du terrorisme (LFT) a été introduit en 2007 par la directive No. 04/2007/CM/UEMOA relative à la LFT dans les Etats membres de l'UEMOA et la loi uniforme relative à la LFT (loi LFT UEMOA). Le Mali a transposé les lois uniformes LBC et LFT UEMOA en adoptant la loi No. 06-066 portant loi uniforme relative à la LBC le 29 décembre 2006 (loi LBC No. 06-066), et la loi No. 10-062 portant loi uniforme relative à la LFT le 30 décembre 2010 (loi LFT No. 10-062). Le cadre juridique LBC malien – exacte transposition de la loi LBC UEMOA – a été évalué pour la dernière fois en février 2008 par la Banque Mondiale. Le rapport d'évaluation mutuelle (REM), publié en septembre 2008 par le GIABA,⁸ avait identifié de nombreuses insuffisances.⁹ Selon les informations

⁵ Traité de l'UMOA, Titre V « De l'Harmonisation des Législations », Article 34 (version amendée de 2010): « Les Gouvernements des Etats membres de l'UMOA conviennent d'adopter une réglementation uniforme dont les dispositions sont arrêtées par le Conseil des Ministres, en vue de permettre la pleine application des principes d'union monétaire définis ci-dessus. Cette réglementation uniforme concerne notamment: [...] - la répression du blanchiment de capitaux. » Du latin *harmonia*, l'harmonisation désigne « un simple rapprochement entre deux ou plusieurs systèmes juridiques » afin d'en réduire ou d'en supprimer certaines contradictions (« Vocabulaire juridique », G. Cornu, PUF, 10e édition, 2014). Ainsi, l'harmonisation est un moyen qui sert à établir les grandes lignes d'un cadre juridique (unité législative de premier degré) en laissant aux différentes parties prenantes à l'intégration le soin de compléter l'ossature commune par des dispositions qui correspondent mieux à leurs valeurs, à leurs préférences, ou à leur niveau de développement.

⁶ L'UEMOA comprend le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal, et le Togo.

⁷ Les lois uniformes de l'UEMOA relatives à la LBC/FT contiennent la mention suivante: « Soucieux de mettre en œuvre les recommandations internationales relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment celles découlant de la Convention des Nations Unies du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme et les recommandations du GAFI. »

⁸ Rapport d'Evaluation Mutuelle sur la LBC/FT au Mali, GIABA, préparé par la Banque Mondiale, septembre 2008: <http://www.giaba.org/reports/mutual-evaluation/Mali.html>. La prochaine évaluation mutuelle du cadre LBC/FT malien est prévue pour 2017. Le but de cette évaluation sera d'estimer la conformité du cadre LBC/FT malien avec les Recommandations du GAFI de 2012, et la mise œuvre effective de celui-ci.

⁹ En 2008, le Mali avait été noté par la Banque Mondiale « partiellement conforme » (PC) pour 9 Recommandations, et « non conforme » (NC) pour 29 Recommandations. Ces résultats reflétaient la conformité du cadre LBC/FT malien avec les 40+9 Recommandations, adoptées par le GAFI en 2003 et en vigueur jusqu'en 2012. Les scores du Mali étaient inférieurs à ceux obtenus en moyenne par les autres Etats membres du GIABA. Voir en ce sens: « *Improving Compliance with International AML/CFT Standards: Report on the Strategic Review of the First Round of Mutual Evaluations of GIABA Member States 2007-2012* », GIABA, janvier 2014: http://www.giaba.org/press/view_741.html.

communiquées par les autorités au GIABA depuis 2008, la plupart de ces lacunes n'ont pas été rectifiées.¹⁰

4. **Le Mali peut améliorer la conformité de son cadre LBC/FT avec les Recommandations du GAFI par des mesures internes, non contradictoires avec la directive UEMOA.** Les autorités maliennes et les représentants de la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ont confirmé que la loi LBC UEMOA établissait un cadre juridique « minimum » de LBC au sein de l'Union, mais laissait aux Etats membres le soin de compléter l'ossature commune par des dispositions qui correspondent le mieux à leurs risques de BC, vulnérabilités, et menaces. Par conséquent, la loi LBC UEMOA doit être transposée par chaque Etat membre en son droit interne, mais peut être renforcée au niveau national tant que la loi modifiée demeure non-contradictoire à la directive UEMOA. Les Etats peuvent donc adopter des mesures nationales complémentaires à la loi uniforme, dans le but de renforcer la conformité de la loi avec les Recommandations de 2012 du GAFI.

5. **Le Mali peut également œuvrer pour l'adoption d'un cadre LBC/FT régional conforme aux exigences du GAFI.** Un avant-projet de loi uniforme relative à la LBC/FT et la prolifération des armes de destruction massive dans les Etats membres de l'UEMOA a été préparé par la BCEAO (projet LBC/FT BCEAO) en décembre 2013, et mis à jour en août et décembre 2014. Le projet LBC/FT BCEAO a pour ambition de transposer les Recommandations du GAFI de 2012. Les représentants maliens de la CENTIF, du Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme (Ministère de la Justice), du Ministère de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile, et de la Direction Générale du Trésor ont participé à la rédaction du projet et aux discussions qui ont suivi. Les autorités maliennes, à l'instar des autres Etats membres de l'UEMOA, peuvent influencer l'adoption de certaines mesures de LBC/FT au niveau régional afin d'en assurer la conformité avec le standard du GAFI. En septembre 2014, les autorités ont indiqué à la mission que le projet LBC/FT BCEAO devrait être finalisé et adopté en Conseil des Ministres de l'UEMOA fin 2014. A partir de 2015, le Mali sera amené à transposer en droit malien la nouvelle loi uniforme LBC/FT de l'UEMOA, issue du projet LBC/FT BCEAO. En tout état de cause, les autorités maliennes devront assurer la conformité de leur cadre juridique LBC/FT malien avec les Recommandations de 2012 du GAFI.

6. **L'adoption et la mise en œuvre effective d'un cadre LBC/FT conforme aux Recommandations du GAFI soutiendrait la lutte contre la corruption au Mali.** Le REM de 2008 avait mis en exergue une situation particulièrement fragile en matière de corruption et recommandait de porter une plus grande attention à la bonne articulation entre le dispositif de lutte contre la corruption et celui de LBC afin de renforcer les synergies et leurs apports mutuels.¹¹

¹⁰ Depuis 2008, les autorités maliennes ont présenté au GIABA six rapports de suivi, le dernier datant de novembre 2014. Certaines mesures semblent avoir été prises pour remédier aux carences constatées en 2008, dont l'adoption d'une stratégie nationale et d'un plan d'action de LCB/FT pour 2013–2015. Néanmoins, des lacunes importantes demeurent. Voir: <http://www.giaba.org/reports/mutual-evaluation/Mali.html>.

¹¹ GIABA, REM, para. 20, p. 13.

Certaines provisions de la nouvelle loi uniforme LBC/FT pourront être adaptées aux risques spécifiques de blanchiment des produits de la corruption identifiés au Mali. En effet, en amont du BC, il y a toujours une infraction sous-jacente générant un revenu considéré comme un produit criminel. L'article 1^{er} de la loi LBC No. 06-066 définit l'infraction d'origine (i.e., infraction sous-jacente) comme « tout crime ou délit au sens de la loi, même commis sur le territoire d'un autre Etat membre ou sur celui d'un Etat tiers, ayant permis à son auteur de se procurer des biens ou des revenus ». L'infraction de BC s'applique donc à tous les types de biens qui proviennent de la commission d'un crime ou d'un délit.¹² Les actes de corruption incriminés par le Code pénal malien (CPM) sont tous des crimes ou des délits. Au Mali, la corruption est donc une infraction sous-jacente au blanchiment (voir section III, B, ci-dessous).

B. Cadre AC

7. **La plupart des actes de corruption prévus par la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) sont incriminés en droit malien.**¹³ La CNUCC ne donne pas de définition de la corruption, mais prévoit une liste d'actes de corruption qui doivent être incriminés par les Etats parties. Le législateur malien a érigé ces actes en crimes ou délits, à l'exception de la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales,¹⁴ et de la soustraction de biens dans le secteur privé (voir tableau 2). La corruption dite « active » (i.e., fait de promettre, offrir, ou accorder un avantage indu) et « passive » (i.e., fait de solliciter ou accepter le dit avantage) est sanctionnée par le CPM.¹⁵ Toutefois, les faits indirects ne semblent pas être visés.¹⁶ La notion de fonctionnaire public dans le CPM¹⁷ semble être plus limitative que celle

¹² Le CPM adopte une répartition tripartite des infractions en fonction de la gravité de la peine encourue (articles 1 et 2 CPM): (i) les *crimes* sont punis de la mort, de la réclusion à perpétuité, ou de la réclusion de 5 à 20 ans (article 4 CPM); (ii) les *délits* sont punis de l'emprisonnement de 11 jours à 5 ans, de la peine de travail d'intérêt général, ou de l'amende (article 7 CPM); (iii) les *contraventions* sont punies d'une simple peine de police.

¹³ Le Mali a signé la CNUCC le 9 décembre 2003, et l'a ratifiée le 18 avril 2008. Voir: <http://www.unodc.org/unodc/fr/corruption/>.

¹⁴ Voir également la Convention sur la Lutte contre la Corruption d'Agents Publics Etrangers dans les Transactions Commerciales Internationales, Organisation de Coopération et de Développement Economique: <http://www.oecd.org/fr/corruption/conventionsurlaluttecontrelacorrupcionagentspublicsetrangersdanslestansactionscommercialesinternationales.htm>. Le Mali n'a ni signé, ni ratifié cette Convention.

¹⁵ Voir en particulier l'article 122 CPM: « Quiconque pour obtenir, soit l'accomplissement ou l'obtention d'un acte, soit un des avantages ou faveurs prévus aux articles précédents, aura usé de voies de fait ou menaces, des promesses, offres, dons ou présents, ou cédé à des sollicitations tendant à la corruption, même s'il n'en a pas pris l'initiative sera, que la corruption ait ou non produit son effet, puni des peines édictées par l'article 120 du présent code contre la personne corrompue. »

¹⁶ Les articles 15 à 25 de la CNUCC définissent chaque acte de corruption (voir tableau 2), et font référence aux faits directs et indirects. Les actes de type « corruption passive », par exemple, sont définis comme « le fait de promettre,

(continued)

d' « agent public » définie par la CNUCC.¹⁸ L'incrimination de certaines infractions est également trop restrictive, notamment l'abus de fonctions (le délit de favoritisme est limité aux marchés publics) et le recel (le receleur est considéré comme complice, et peut être puni comme auteur principal uniquement dans le cadre de certaines infractions).

Tableau 2. Actes de Corruption Prévus par la CNUCC et Incriminés au Mali

| Acte CNUCC ¹⁹ | Infraction Droit Malien |
|--|--|
| Corruption d'agents publics nationaux | Articles 120 et 122 CPM |
| Corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques | <i>Non incriminé</i> |
| Soustraction, détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public | Articles 106 et 107 CPM: Atteintes aux biens publics |
| Trafic d'influence | Article 121 CPM |
| Abus de fonctions | Articles 110 à 111 CPM: Prise illégale d'intérêt Articles 112 à 119 CPM: Délit de favoritisme |
| Enrichissement illicite | Loi PREI No. 14-015 |
| Corruption dans le secteur privé | Article 122 CPM |
| Soustraction de biens dans le secteur privé | <i>Non incriminé</i> |
| Blanchiment du produit du crime ²⁰ | Loi LBC No. 06-066: BC Articles 298 et 299 CPM: Blanchiment d'argent ²¹ |

d'offrir ou d'accorder, directement ou indirectement [...] ». Le CPM ne semble pas viser les faits de corruption indirects.

¹⁷ L'article 120 CPM vise notamment les fonctionnaires publics de l'ordre administratif ou judiciaire, militaire ou assimilé, assesseur d'une juridiction de jugement, agent ou préposé d'une administration publique ou d'une administration placée sous le contrôle de la puissance publique, citoyen chargé d'un ministère de service public, étant investi d'un mandat électif.

¹⁸ L'article 2(a) de la CNUCC définit l' « agent public » comme: « i) toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État Partie, qu'elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non rémunérée, et quel que soit son niveau hiérarchique; ii) toute autre personne qui exerce une fonction publique, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique, ou qui fournit un service public, tels que ces termes sont définis dans le droit interne de l'État Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet État; iii) toute autre personne définie comme « agent public » dans le droit interne d'un État Partie. [...] »

¹⁹ CNUCC, chapitre III, articles 15 à 25.

²⁰ La CNUCC considère le blanchiment du produit du crime comme un acte de corruption.

²¹ L'article 298 CPM définit le blanchiment d'argent dans les mêmes termes que la loi LBC No. 06-066 criminalise le BC. Une incohérence existe toutefois entre les peines pour BC fixées par l'article 299 CPM et celles prévues par le chapitre III de la loi LBC No. 06-066 (voir section III, B, ci-dessous).

| | |
|---|--|
| Recel | Article 24 CPM: Complicité active Article 43 CPM: Chose publique – Crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'Etat Article 177 CPM: Recel de malfaiteurs Article 244 CPM: Trafic d'enfant Article 249 CPM: Objets contrefaits |
| Entrave au bon fonctionnement de la justice | Article 84 CPM: Opposition à l'autorité légitime |

8. **L'enrichissement illicite a été récemment incriminé, mais les mesures adoptées ne sont pas conformes aux bonnes pratiques internationales.**²² La loi portant prévention et répression de l'enrichissement illicite No. 14-015 du 27 mai 2014 (loi PREI No. 14-015) a incriminé les faits d'enrichissement illicite. Néanmoins, cette loi contient de nombreuses lacunes qui limitent son champs d'application et sont susceptibles d'amoinrir considérablement l'efficacité de sa mise en œuvre. Ces carences concernent, en particulier,²³ la définition de l'infraction d'enrichissement illicite, qui n'est pas conforme à celle de la CNUCC,²⁴ et l'exclusion des parlementaires et enfants majeurs²⁵ de l'obligation de déclaration de patrimoine et de la possibilité d'être condamnés pour enrichissement illicite.

²² Voir en ce sens: « *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption* », L. Muzila, M. Morales, M. Mathias, T. Berger, *Stolen Asset Recovery Initiative*, Banque Mondiale et Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUCC), 2012: <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2012/08/17559619/take-criminalizing-illicit-enrichment-fight-corruption>.

²³ Ces lacunes concernent également, entre autres: (i) l'incrimination de l'infraction d'enrichissement illicite en tant que délit (article 1), qui limite son délai de prescription à 3 ans (il est de 10 ans pour les crimes); (ii) l'absence de précision sur la période durant laquelle l'infraction d'enrichissement illicite peut être constituée; (iii) le nombre trop étendu d'agents publics soumis à la déclaration de patrimoine (article 9) qui risque de compromettre la mise en œuvre effective de la loi dans un contexte de ressource limitée (la loi inclut les personnes de rang moyen ou inférieur, mais pas les parlementaires – cf. définition des PPE); (iv) l'absence de publication de la déclaration de patrimoine (article 11); (v) la limitation de l'obligation de déclaration aux biens meubles et immeubles uniquement (article 11), ce qui exclu les avoirs de l'agent public bénéficiaire effectif d'une personne morale ou autre construction juridique, et (vi) au conjoint marié sous le régime de communauté de biens et enfants mineurs (article 11), alors que se référer à tous les biens, et aux membres de la famille et personnes qui leur sont étroitement associées serait moins restrictif (cf. définition des PPE); (vii) la limitation de l'obligation de déclarer son patrimoine à un mois après la cessation de ses fonctions ou la fin de son mandat (article 12), étant donné que certaines informations pourraient être maintenues confidentielles durant la durée du mandat du fonctionnaire, et n'être révélées qu'après son départ; (viii) l'absence de déclaration ou la fausse déclaration ne font l'objet d'aucune sanction pénale précise (article 35); (ix) les sanctions définies par la loi ne prennent pas toujours en compte certaines catégories d'agents (article 38), et des sanctions particulières devraient viser les personnes qui bénéficient d'une immunité par exemple.

²⁴ L'article 2 de la loi PREI No. 14-015 se réfère au « train de vie » mené par la personne sans rapport avec ses revenus légitimes. Le train de vie se rapporte moins à l'enrichissement illicite qu'au blanchiment de son produit. L'article 20 de la CNUCC ne mentionne pas le train de vie dans sa définition de l'enrichissement illicite.

²⁵ L'infraction d'enrichissement illicite devrait également être constituée lorsque les enfants majeurs ne peuvent expliquer raisonnablement une augmentation significative de patrimoine, comme en témoignent certains exemples récents: (i) le procès de Karim Wade, fils de l'ancien président du Sénégal Abdoulaye Wade, pour enrichissement

(continued)

9. **L'Office Central de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (OCLEI) n'est pas encore opérationnel, et aucune déclaration de patrimoine n'a été enregistrée en 2014.** Le Titre II de la loi PREI No. 14-015 est consacré aux organes chargés de la lutte contre l'enrichissement illicite. Les autorités ont indiqué à la mission que la loi fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de l'OCLEI avait été adoptée, mais la copie de cette loi n'a pas été communiquée aux membres de la mission. Selon l'article 6 de la loi PREI No. 14-015, l'OCLEI a pour mission de mettre en œuvre l'ensemble des mesures de prévention, de contrôle et de lutte envisagées au plan national, sous régional, régional et international pour lutter de manière efficace et coordonnée contre l'enrichissement illicite. Des moyens conséquents doivent être consacrés et mis en œuvre afin de permettre à l'OCLEI d'exercer les fonctions précitées de manière efficace et autonome. En septembre 2014, la mission a estimé que ces moyens n'étaient pas réunis. De plus, bien que la CENTIF soit considérée comme une des autorités impliquées dans la lutte contre l'enrichissement illicite (article 7, loi PREI No. 14-015), aucune indication n'est donnée quant à son rôle et les moyens mis en place afin d'assurer une coopération et coordination efficace avec l'OCLEI (voir section III, E, ci-dessous).

II. PRINCIPAUX SECTEURS A RISQUE SPECIFIQUES AU BLANCHIMENT DES PRODUITS DE LA CORRUPTION

10. **Les produits issus de la corruption au Mali sont potentiellement blanchis dans l'économie formelle.** L'économie malienne recourt largement à des paiements en liquide, ce qui implique que les produits de la corruption sont souvent blanchis en dehors du système financier. Le taux de bancarisation du Mali est de l'ordre de 6 à 7 pour cent,²⁶ à l'instar d'autres Etats membres de l'UEMOA. Ainsi, les cas de petite corruption, pouvant mettre en cause, par exemple, des fonctionnaires locaux, des entreprises de taille moyenne, et de faibles sommes d'argent, alimentent l'économie informelle et sont difficilement détectables. Néanmoins, les produits de la grande corruption (soustraction et détournement de biens publics par les hauts fonctionnaires de l'Etat, pots-de-vin versés à des dirigeants d'entreprise, publiques et privées, pour la conclusion d'un contrat, etc.) peuvent, quant à eux, également être obtenus en argent liquide et représenter des sommes importantes. Ils sont ensuite intégrés dans l'économie formelle et sont blanchis au Mali ou

illicite, a débuté à Dakar le 31 juillet 2014; (ii) Teodoro Nguema Obiang Mangue, fils aîné du président guinéo-équatorien Teodoro Obiang Nguema, a été mis en examen le 18 mars 2014 pour blanchiment d'argent (en rapport avec des produits issus de la corruption, dits « biens mal acquis ») par le Tribunal de Grande Instance de Paris.

²⁶ Rapport d'AT—Audit de la Chaîne de la Dépense, B. Taiclet, M-L Berbach, C. Maurin, FMI, Département des Finances Publiques, Rapport No. 14/122, mai 2014, p. 47:
<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41561.0>.

à l'étranger.²⁷ Ainsi, les principaux secteurs à risque de blanchiment des produits de la grande corruption, identifiés au Mali, semblent concerner: l'immobilier, les banques, les sociétés, et l'or.²⁸

A. Immobilier

11. **Les secteurs immobilier et foncier au Mali ne sont ni formellement réglementés, ni supervisés.** L'absence de dispositif juridique et institutionnel national régulant l'accès à la propriété foncière, dominé par des pratiques coutumières d'attribution des terres,²⁹ et le secteur immobilier, favorise la spéculation et les pratiques frauduleuses qui aboutissent à une attribution des terrains arbitraires, et une accapuration des biens immobiliers de l'Etat, potentiellement par des personnes privées et/ou fonctionnaires. La supervision du Ministère du Logement, des Affaires Foncières et de l'Urbanisme (Ministère du Logement) sur ce secteur apparaît inefficace. A cet égard, il existe une confusion entre le rôle du Ministère du Logement et celui du Ministère des Domaines de l'Etat, des Affaires Foncières et du Patrimoine (Ministère des Domaines de l'Etat) sur l'exercice de celle-ci, qu'il conviendrait de résoudre (voir section III, E, ci-dessous).

12. **L'immobilier au Mali semble être actuellement le secteur le plus à risque de blanchiment des produits de la corruption.** Ce risque – confirmé par les autorités – est dû aux nombreuses insuffisances et vulnérabilités caractérisant le cadre LBC malien. La loi LBC No. 06-066 soumet les agents immobiliers et les notaires aux obligations LBC lorsqu'ils effectuent des transactions pour leurs clients concernant l'achat et la vente de biens immobiliers. Néanmoins, il apparaît que les agents immobiliers et les notaires n'appliquent aucune mesure de vigilance LBC lors de la conduite de ces opérations (voir section III, C, ci-dessous). Les promoteurs immobiliers, acteurs principaux dans la construction immobilière au Mali, ne sont pas formellement soumis à la loi LBC No. 06-066 et n'ont aucune connaissance des mesures de vigilance. La supervision LBC de ces professions est inexistante. Le dispositif LBC/FT est de ce fait non effectif.

²⁷ Voir: « Facteurs de Risque Spécifiques au Blanchiment des Produits de la Corruption », GAFI, Rapport, juin 2012: <http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/corruption/documents/facteursderisquespecifiquesaublanchimentdesproduitsdelacorruption.html>.

²⁸ Cette identification des secteurs à risque est préliminaire et basée sur de simples observations, perceptions, et entretiens effectués par la mission au Mali. Les autorités ont demandé l'AT du FMI pour la réalisation d'une analyse nationale du risque de BC/FT. La mission a indiqué qu'elle en informera sa hiérarchie afin d'examiner la faisabilité d'une telle demande (voir section III, A, ci-dessous).

²⁹ Le principe de propriété au Mali est basé sur le droit coutumier. Depuis quelques années, le législateur national tente de s'imposer en droit foncier afin de faire reculer le droit coutumier et instaurer une meilleure visibilité et gestion des domaines de l'Etat et de l'immobilier.

13. **Malgré l'absence de jurisprudence, une typologie des modes de BC dans le secteur immobilier semble apparaître.** Le blanchiment des produits de la corruption dans ce secteur au Mali combinerait plusieurs techniques, entre autres:³⁰ (i) les biens immobiliers peuvent être utilisés pour dissimuler des activités illégales (cf. de nombreuses constructions servant uniquement à dissimuler les produits du crime et qui demeurent inachevées); (ii) les prix des terrains et des biens immobiliers sont sur ou sous évalués; (iii) les biens immobiliers peuvent être achetés ou vendus par des sociétés, nationales et/ou internationales, dont les bénéficiaires effectifs ne sont pas connus; (iv) les transactions d'achat et de vente de terrains et de biens immobiliers sont le plus souvent effectuées en espèces, et ces transactions ne sont pas enregistrées. La réforme de la gestion foncière visant à l'instauration d'un cadastre, actuellement en cours au Mali, devrait contribuer à atténuer les risques de BC/FT dans le secteur de l'immobilier grâce à l'instauration d'un système d'information et d'enregistrement des transactions.

B. Système Bancaire

14. **Le système bancaire est un secteur potentiellement à risque d'abus criminels et de blanchiment des produits de la corruption.** Le développement du système bancaire en Afrique pose des défis majeurs, transfrontaliers, en matière de régulation, supervision, et gouvernance, en particulier au sein de l'UEMOA où les intérêts régionaux et nationaux doivent être conciliés. Au Mali, le secteur bancaire représentait 96 pour cent des avoirs du secteur financier en 2012.³¹ Les risques rencontrés dans le secteur bancaire se situent principalement à deux niveaux: (i) des individus corrompus, y compris des hauts fonctionnaires, et/ou des organisations criminelles, peuvent détenir ou devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle d'une banque, ou y occuper un poste de direction (voir section III, E, ci-dessous) et (ii) l'absence de mise en œuvre effective des mesures de vigilance par les banques, notamment envers les PPE nationales (personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans le pays), permet aux individus corrompus de ne pas être assujettis à des règles renforcées de connaissance du client, et de blanchir les produits de la corruption en opérant aisément des transferts d'argent au Mali et/ou à l'étranger (voir section III, C, ci-dessous).

³⁰ Certaines de ces typologies ont été identifiées par le GIABIA en 2009. Voir: « Typologies du Blanchiment d'Argent par le Biais du Secteur Immobilier en Afrique de l'Ouest », GIABA, juillet 2009: <http://www.giaba.org/reports/typologies/reports.html>.

³¹ En 2012, la taille du secteur bancaire était estimée à \$4.2 million, ce qui équivalait à environ 40 pour cent du produit intérieur brut du Mali. Sur les 13 banques présentes au Mali en 2012, 11 étaient des banques étrangères et détenaient environ 80 pour cent du total des avoirs du secteur financier. Voir: « *Mali. Achieving Strong and Inclusive Growth with Macroeconomic Stability* », C. Jozs, FMI, Département Afrique, août 2013, pp. 20–33: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2013/afr1308.pdf>.

15. **Au Mali, les produits criminels issus de la corruption pourraient être blanchis via le système bancaire.** Selon l'audit effectué par le FMI en janvier 2014,³² les occasions de corruption dans la chaîne des dépenses publiques sont nombreuses, et semblent concerner « tous les acteurs de la dépense publique, à tous les niveaux de l'administration centrale et locale et dans l'ensemble des services publics ». ³³ Ces constatations confirment les conclusions du rapport annuel 2012 du Bureau du vérificateur général (BVG)³⁴ qui relèvent que le détournement des ressources publiques survient tant au moment du recensement, du recouvrement et de l'encaissement, que de la gestion et du reversement des recettes fiscales.³⁵ A cet égard, les recettes ne sont pas toujours versées sur le compte unique du Trésor³⁶ mais sur différents comptes détenus par des établissements publics (EP), financés majoritairement par l'Etat,³⁷ dans des banques primaires.³⁸ La loi LBC No. 06-066 ne prévoit aucune mesure de vigilance particulière concernant les comptes d'organismes publics (voir section III, C, ci-dessous). Aussi, certaines sommes d'argent qui font l'objet de décaissement et transfert, en faveur notamment des régies et des ambassades du Mali à l'étranger, sont d'un montant anormalement élevées et font l'objet d'un contrôle *a posteriori* très allégé.³⁹ Enfin, la réglementation applicable à la passation des marchés publics peut être aisément ignorée ou

³² Rapport d'Assistance Technique —Audit de la Chaîne de la Dépense, *op. cit.*, p. 7.

³³ *Ibid.*, p. 18.

³⁴ Le BVG est une institution de contrôle indépendante, introduite par la loi No. 12-009 du 8 février 2012. Le BVG est chargé de contrôler les performances et la qualité des services et organismes publics, la régularité des recettes et des dépenses des institutions de l'Etat, les opérations de gestion des entreprises dans laquelle l'Etat ou une autre personne publique détient une participation financière, les exonérations de droits de douanes et fiscaux pour l'acquisition des sociétés. Un des objectifs du plan stratégique du BVG pour 2012–2018, datant de décembre 2012, est la contribution à la lutte contre la corruption et la fraude.

³⁵ BVG, Rapport annuel, 2012: <http://www.bvg-mali.org/article/categorie/categorie/14.html>.

³⁶ Les liquidités du Trésor étaient encore récemment répandues parmi plus de 3 000 comptes détenus dans des banques commerciales. A ce jour, plus d'une centaine d'institutions publiques et administratives détiennent encore des comptes dans des banques.

³⁷ Au Projet de Loi de Finance 2014, la part des dotations des EP représentait 11,4 pour cent du budget de l'Etat. Trois ministères (Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique, Ministère de la Santé et de l'hygiène publique, Ministère du Travail des affaires sociales et humanitaires) concentraient 58.9 pour cent des dotations globales des EP.

³⁸ Selon l'inventaire des EP au Mali, préparé par le Département des Finances Publiques du FMI en janvier 2014, les EP détenaient 485 comptes dans des banques primaires au 31 janvier 2011. 4 banques concentraient 75 pour cent de l'ensemble des liquidités des EP recensées, et près d'un compte sur quatre d'EP présentait un solde débiteur, ce qui accredité l'idée que l'utilisation des comptes primaires permet aux EP d'obtenir des découverts leur permettant de financer leurs dépenses.

³⁹ Rapport d'Assistance Technique —Audit de la Chaîne de la Dépense, *op. cit.*, p. 29.

contournée,⁴⁰ et les avoirs issus de ces pratiques frauduleuses peuvent être potentiellement blanchis via les banques.

C. Création de Sociétés

16. **La création de sociétés permet le blanchiment des produits de la corruption provenant de plusieurs secteurs.**⁴¹ L'opacité des conditions de création des sociétés et de tenue des registres, et le manque de supervision des agents concernés favorisent la création de sociétés dite « écran » au Mali (voir section III, D, ci-dessous). Ces sociétés, qui cachent leurs véritables détenteurs par l'utilisation de prête-noms, sont créées uniquement pour accroître la difficulté de connaître le véritable donneur d'un ordre de virement, et/ou le véritable propriétaire ou bénéficiaire effectif d'une société. Selon les autorités, certaines sociétés sont supprimées le jour suivant leur création afin d'empêcher la traçabilité des transactions. En outre, les notaires et avocats, responsables de la création et de la gestion de ces sociétés, ne sont pas supervisés et n'appliquent pas leurs obligations de LBC, ce qui accroît le risque de BC (voir section III, E, ci-dessous). Ces sociétés utilisées à des fins de BC peuvent également être créées à l'étranger, notamment dans des juridictions dites « offshore », dans le but d'accroître davantage l'anonymat et la difficulté du suivi des transactions.

D. Or et Métaux Précieux

17. **L'activité minière, l'or en particulier,**⁴² **constitue un secteur à risque élevé de BC.**⁴³ Tout d'abord, les produits criminels, notamment les produits de la corruption, peuvent être blanchis via l'achat et la vente d'or, le plus souvent en espèces.⁴⁴ Ensuite, l'or peut être utilisé comme une

⁴⁰ Les contrats conclus par le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC) et les dépenses militaires, notamment, ne sont pas soumis aux règles de passation du Code des marchés publics. Certains contrats militaires ont récemment révélé des pratiques de surfacturation, analysées par la Cour Suprême du Mali et le BVG. Voir: « Audit de Conformité et de Régularité de l'Acquisition de l'Aéronef et des Equipements et Matériels Militaires », Cour Suprême du Mali, septembre 2014: <http://www.primature.gov.ml/>; et « Acquisition d'un Aéronef et Fourniture aux Forces Armées Maliennes de Matériels d'Habillement, de Couchage, de Campement et d'Alimentation (HCCA), ainsi que de Véhicules et de Pièces de Rechange », BVG, octobre 2014: <http://www.bvg-mali.org/85-rapport-definitif-aeronef-et-fourniture-dequipements-aux-fama.html>.

⁴¹ Voir en ce sens: « *Guidance on Transparency and Beneficial Ownership* », GAFI, Guide, octobre 2014: <http://www.fatf-gafi.org/fr/documents/alaune/transparency-and-beneficial-ownership.html>; « Les Marionnettistes – Comment Dissimuler les Biens Mal Acquis Derrière des Structures Juridiques, et Que Faire pour l'Empêcher », E. van der Does de Willebois, E. Halter, R. Harrison, J. Won Park, J.C. Sharman, *Stolen Asset Recovery Initiative*, Banque Mondiale et ONUDC, 2011: <http://star.worldbank.org/star/publication/puppet-masters>.

⁴² L'or est la première source d'exportation au Mali.

⁴³ Voir: « *Implementing AML/CFT Measures in the Precious Minerals Sector: Preventing Crime while Increasing Revenue* », E. Mathias et B. Feys, FMI, Département Juridique, Notes Techniques et Manuels, août 2014.

⁴⁴ En 2008, le REM notait qu'une banque malienne avait transmis une DOS à la BCEAO dans laquelle un client orpailleur demandait à retirer au guichet de la banque \$1.5 million en espèces, somme en provenance de Russie.

(continued)

devise alternative à l'achat de marchandises prohibées ou réglementées, comme les drogues, ou comme un moyen de stocker la richesse générée par l'activité illégale et éviter la saisie et la confiscation (l'or est en effet facile à faire fondre et couler dans une forme quelconque). Enfin, l'or peut être utilisé dans les systèmes de BC fondés sur les transactions commerciales. Il peut s'agir alors d'une couverture pour le blanchiment de fonds illicites générés par d'autres crimes, par exemple par la manipulation des prix ou de fausses factures couvrant des ventes fictives d'or, alors qu'en fait, l'argent a été généré par diverses infractions. La création de sociétés par des intermédiaires multiples, de nationalité malienne ou étrangère, facilite également le blanchiment lors de la distribution et la commercialisation.

18. **Au Mali, le secteur de l'or est complexe.** Le secteur de l'or est divisé entre exploitation industrielle, dominée par les entreprises étrangères (notamment Sud Africaines), et exploitation artisanale (orpaillage). La production et l'exploitation industrielle minière est placée sous la supervision de la Direction Nationale de la Géologie et des Mines, au sein du Ministère des Mines et de l'Energie (Ministère des Mines). La plupart des ressources industrielles sont exportées (en Europe essentiellement), et gérées par des comptoirs d'achat et d'exportation, sous la supervision de la Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence. Les bijoutiers se fournissent auprès des orpailleurs locaux uniquement, dont le nombre semble avoir fortement augmenté depuis 2012.⁴⁵ Les agents des secteurs industriel et artisanal n'ont aucune connaissance de leurs obligations en matière de LBC/FT et n'appliquent pas de mesure de vigilance (voir section III, C, ci-dessous). Comme indiqué dans le REM de 2008,⁴⁶ le concept même de blanchiment n'est souvent pas compris pas les services en charge de la réglementation et de la supervision.

III. OUTILS ET MOYENS LBC/FT SUSCEPTIBLES DE COMBATTRE LA CORRUPTION

A. Politiques et Coordination en Matière de LBC/FT

Evaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques

19. **Justification.** La mission a identifié des risques importants de BC/FT, notamment de blanchiment des produits de la corruption, dans certains domaines, tels que, entre autres, l'immobilier, les banques, la création de sociétés, et le secteur de l'or (voir section II, ci-dessus). Certains secteurs tels que, par exemple, le transfert de fonds et les paiements par téléphonie mobile, semblent également être à risque de BC (voir section III, C, ci-dessous).

Toutefois, la BCEAO n'ayant aucun pouvoir d'instruire les dossiers, la banque n'a eu d'autres choix que d'exécuter l'opération de retrait.

⁴⁵ Selon les autorités, le nombre d'orpailleurs a considérablement augmenté depuis le coup d'Etat de mars 2012, et est favorisé par l'exode rural croissant. Il est impossible d'estimer la taille de ce secteur avec les moyens actuels, l'orpaillage étant une activité informel obéissant à des règles « non officielles » les plus souvent imposé par les pouvoirs de police locaux.

⁴⁶ GIABA, REM, para. 717, p. 158.

20. **Norme internationale.** La Recommandation 1 du GAFI prévoit que les pays devraient identifier, évaluer et comprendre les risques de BC/FT auxquels ils sont exposés et devraient prendre des mesures, parmi lesquelles la désignation d'une autorité ou d'un mécanisme pour coordonner les actions d'évaluation des risques, et mobiliser des ressources, afin de s'assurer que les risques sont efficacement atténués. Sur la base de cette évaluation, les pays devraient appliquer une approche fondée sur les risques pour s'assurer que les mesures de prévention et d'atténuation du BC/FT sont à la mesure des risques identifiés. Cette approche devrait constituer le fondement essentiel d'une allocation efficace des ressources au sein du régime de LBC/FT et de la mise en œuvre de mesures fondées sur les risques pour toutes les recommandations du GAFI. Lorsque les pays identifient des risques plus élevés, ils devraient s'assurer que leur régime de LBC/FT fait face à ces risques de manière satisfaisante. Lorsque les pays identifient des risques plus faibles, ils peuvent décider d'autoriser sous certaines conditions des mesures simplifiées pour certaines Recommandations du GAFI. A cet égard, les pays devraient obliger les institutions financières (IF) et les EPNFD⁴⁷ à identifier et évaluer leurs risques de BC/FT et à prendre des mesures efficaces pour les atténuer.

21. **Situation actuelle.** Bien que certains risques de BC/FT soient identifiés par les autorités et par la mission, de nombreuses incertitudes demeurent sur l'ampleur des vulnérabilités et menaces. Les autorités chargées de la LBC/FT n'ont pas de connaissance approfondie des divers risques et ont exprimé, notamment la CENTIF, leur besoin de réaliser une analyse nationale des risques. Elles ont reconnu que le manque de moyens les empêchait d'effectuer une telle étude sur le territoire malien. A cet égard, une identification ciblée des risques permettrait une meilleure allocation des ressources afin de se focaliser sur les domaines qui sont les plus vulnérables, ceci notamment à cause du faible revenu accordé au Ministère de la Justice. Enfin, une évaluation des risques permettrait d'accroître la sensibilisation des différents agents chargés de la LBC aux risques spécifiques de blanchiment des produits de la corruption (la plupart se focalise uniquement sur le trafic de stupéfiants, terrorisme, ou fraude/escroquerie – voir figure 1). Une demande d'assistance en ce sens a été faite à la mission.

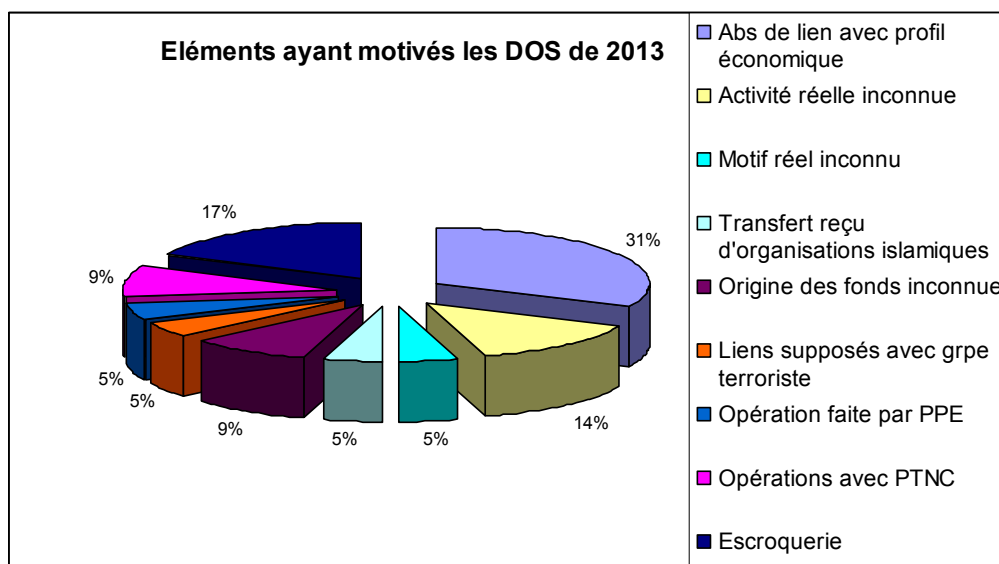
22. **Mesures recommandée:** (i) Introduire des mesures obligeant les IF et les EPNFD à identifier et évaluer leurs risques de BC/FT et à prendre des mesures efficaces pour les atténuer;⁴⁸ (ii) sensibiliser les IF et les EPNFD aux risques spécifiques de blanchiment des produits de la

⁴⁷ Les EPNFD comprennent, entre autres, (i) les agents immobiliers, (ii) les négociants en métaux précieux, (iii) les avocats, notaires, les autres professions juridiques indépendantes, et les comptables, et (iv) les prestataires de services aux sociétés.

⁴⁸ Le Chapitre III, Titre I, du projet LBC/FT BCEAO concerne l'évaluation des risques. Le projet prévoit que les autorités communautaires de contrôle et de supervision doivent rendre un avis conjoint sur les risques de BC/FT pesant sur le marché de l'UEMOA (article 11), et qu'une autorité compétente doit être désignée afin de prendre des mesures appropriées pour identifier, évaluer, comprendre et atténuer les risques BC/FT nationaux (article 12). En outre, le projet requiert également que les personnes assujetties à la loi uniforme prennent des mesures appropriées pour identifier, évaluer, atténuer et gérer efficacement les risques de BC/FT auxquelles elles sont exposées (article 13). Les personnes assujetties comprennent les IF et les EPNFD (articles 5 et 6).

corruption; et (iii) procéder à une évaluation nationale des risques de BC/FT, avec le soutien de l'AT du FMI (sous réserve d'accord du Comité de pilotage du Fonds fiduciaire spécialisé sur la LBC/FT⁴⁹ et de la disponibilité des ressources humaines et financières).⁵⁰

Figure 1. Eléments ayant Motivés les DOS en 2013



Source: CENTIF, septembre 2014.

⁴⁹ Voir: <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml3.htm>.

⁵⁰ Le Département Juridique du FMI a élaboré une méthode d'évaluation des risques nationaux de BC/FT, destinée à devenir un outil d'AT afin d'aider les Etats à comprendre, évaluer et atténuer ces risques. La méthode est basée sur l'application des normes internationales de gestion des risques. Elle définit le risque comme une fonction de la menace, la vulnérabilité, et les conséquences. En vertu de cette méthode, une évaluation des risques prend en compte la probabilité d'un événement et les conséquences qui en découleront si cet événement se produit. Pour déterminer la probabilité qu'un événement se produise, le cadre examine la menace qui découle de la masse des avoirs acquis illégalement qui ont besoin d'être blanchis, ou des actifs nécessitant un traitement pour être utilisés par des terroristes, et les vulnérabilités associées à une juridiction, y compris s'agissant de ses marchés financiers et de ses contrôles de LBC/FT. Une évaluation des conséquences examine les différents résultats sociaux, économiques et politiques qui résultent de la survenance d'événements liés aux risques de BC/FT dans la juridiction en question. L'approche utilisée consiste à acquérir une meilleure compréhension et modélisation des procédés de BC et FT, en désagrégeant l'ensemble du processus par l'identification d'événements clés qui augmentent la probabilité substantielle de BC ou TF de se matérialiser, et en analysant attentivement ces événements. En générant des scores pour une série d'indicateurs objectifs et subjectifs qui sont utilisés pour suggérer le niveau des menaces, des vulnérabilités et des conséquences liés aux pilotes et catalyseurs associés aux événements, il est possible d'évaluer l'ensemble des probabilités de BC et FT réussies et leurs potentielles nature, ampleur et conséquences. L'analyse est utilisée pour créer deux variables de substitution pour le BC et le FT individuellement: (i) une pour la probabilité substantielle de BC ou FT, et (ii) une pour les conséquences. Ces deux variables sont combinées pour mesurer le niveau du risque de BC ou FT.

Coopération et coordination nationales

23. **Justification.** La mission a constaté des lacunes dans la coopération et coordination nationale de la « chaîne LBC ». Or, le cadre LBC/FT ne peut être effectivement mis œuvre que si toutes les autorités chargées de son application⁵¹ échangent systématiquement des informations entre elles, de façon pertinente et en temps opportun.

24. **Norme internationale.** La Recommandation 2 du GAFI prévoit que les pays devraient disposer de politiques nationales de LBC/FT prenant en compte les risques identifiés. Ces politiques devraient être régulièrement réexaminées. Les pays devraient désigner une autorité ou disposer d'un mécanisme de coordination ou de tout autre mécanisme responsable de ces politiques. Les pays devraient s'assurer que les responsables de l'élaboration des politiques, la cellule de renseignements financiers (CRF), les autorités de poursuite pénale, les autorités de contrôle et les autres autorités compétentes concernées, tant au niveau opérationnel qu'à celui de l'élaboration des politiques, disposent de mécanismes efficaces leur permettant de coopérer et, le cas échéant, de se coordonner au plan national pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des activités visant à lutter contre le BC/FT.

25. **Situation actuelle.** A travers les discussions avec les différentes autorités chargées de la LBC/FT, la mission a constaté que la coopération LBC/FT entre les autorités, publiques et privées, pourrait être améliorée. L'efficacité de la « chaîne LBC » est diminuée du fait d'une coordination entre les différentes institutions chargées de la LBC/FT (voir figure 2) qui n'est pas toujours efficace: (i) selon les représentants des IF rencontrés durant la mission, même lorsque les banques font des DOS, la CENTIF ne donne pas systématiquement d'information à ces dernières sur les suites qui y sont données;⁵² la CENTIF a toutefois déclaré informer les banques déclarantes dès que les DOS sont transmises à la justice; (ii) le nombre de DOS transmis par la CENTIF aux autorités de poursuite est faible;⁵³ (iii) la CENTIF a également déclaré n'avoir souvent aucun retour d'information de la part des autorités de poursuite; (iv) enfin, les autorités d'enquête et de poursuite,

⁵¹ Les autorités responsables de la LBC/FT sont les suivantes: (i) cellule de renseignements financiers; (ii) les autorités de supervision des IF; (iii) les autorités de supervision des EPNFD; (iv) les autorités d'enquête, de poursuite pénale, et de jugement. Les IF et les EPNFD doivent également mettre en œuvre des mesures préventives.

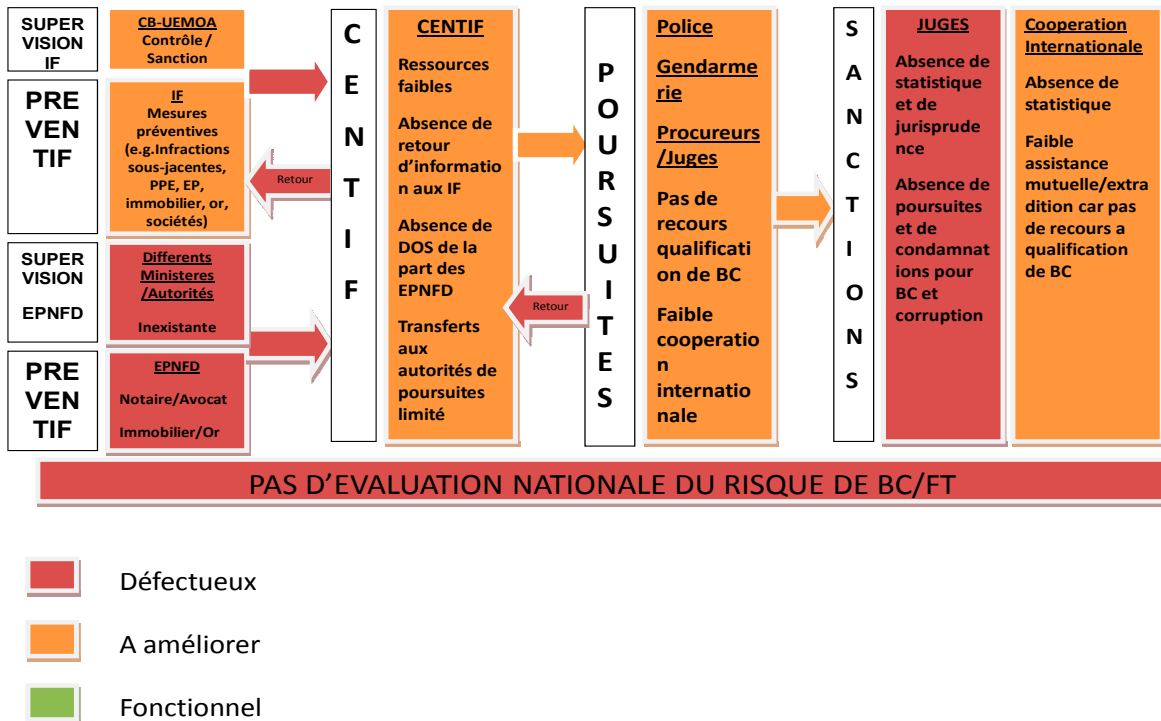
⁵² Les banques ont indiqué aux membres de la mission avoir été parfois contraintes d'exécuter une opération qu'elles soupçonnaient de blanchiment car la CENTIF n'avait donné aucune suite à leur DOS. En effet, l'article 28 de la loi LBC No. 06-066 indique qu'« à titre exceptionnel, la CENTIF peut, sur la base d'informations graves, concordantes et fiables en sa possession, faire opposition à l'exécution de ladite opération avant l'expiration du délai d'exécution mentionné par le déclarant. Cette opposition est notifiée à ce dernier par écrit et fait obstacle à l'exécution de l'opération pendant une durée qui ne peut excéder 48 heures. A défaut d'opposition ou si, au terme du délai de 48 heures, aucune décision du juge d'instruction n'est parvenue au déclarant, celui-ci peut exécuter l'opération ». Lors d'une réunion avec l'APBEF, une des banques représentées a indiqué devoir exécuter une opération de 142 millions de FCFA qu'elle avait déclarée suspecte à la CENTIF, et qui s'est ensuite confirmée être une opération de blanchiment d'argent.

⁵³ En 2013, sur 22 DOS reçues par la CENTIF, une seule a été transmise au Parquet.

même lorsqu'elles reçoivent des analyses de DOS de la part de la CENTIF, préfèrent poursuivre pour « atteintes aux biens publics » (voir partie B ci-dessous), plutôt que pour BC, diminuant ainsi l'efficacité de la « chaîne LBC » visant à examiner l'infraction de blanchiment et les infractions sous-jacentes. Le résultat est que, souvent, les affaires de corruption sont classées sans suite.

26. **Mesures recommandées.** (i) Compléter la stratégie nationale de LBC/FT et son plan d'action pour 2013–2015 par les recommandations d'AT énoncées dans le présent rapport, et la mettre en application; (ii) mettre en œuvre les dispositions nécessaires (formation, budget, personnel) pour faire de la CENTIF l'autorité de référence pour la LBC/FT;⁵⁴ (iii) renforcer la formation des services existants à la LBC/FT et aux risques liés aux produits de la corruption, afin de rationaliser la coordination et la coopération entre eux, en particulier au niveau des poursuites judiciaires.

Figure 2. Situation des Politiques et de la Coordination au Sein de la Chaîne LBC



⁵⁴ Le Chapitre II, Titre III, du projet LBC/FT BCEAO prévoit des mesures spécifiques afin d'assurer les coordinations nationale (section 1), intracommunautaire (section 2), et internationale (section 3). La CENTIF est décrite comme l'autorité centrale dans le traitement et la transmission d'informations en vue de la LBC/FT (Chapitre I, Titre III).

B. Incrimination du Blanchiment de Capitaux et Confiscation

Infraction de blanchiment de capitaux

27. **Justification.** Les autorités ont déclarés avoir recours à la qualification d'atteintes aux biens publics⁵⁵ plutôt qu'à l'infraction de BC car les peines fixées pour atteintes aux biens publics sont plus sévères.⁵⁶ L'infraction de BC doit être correctement définie et les peines fixées dissuasives afin de favoriser le recours à la qualification de blanchiment par le juge, et permettre une mise en œuvre efficace de la « chaîne LBC ».

28. **Norme internationale.** La Recommandation 3 du GAFI prévoit que les pays devraient conférer le caractère d'infraction pénale au BC sur la base de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (Convention de Vienne) et de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000 (Convention de Palerme). Les pays devraient appliquer l'infraction de BC à toutes les infractions graves afin de couvrir la gamme la plus large d'infractions sous-jacentes. La note interprétative de la Recommandation 3 précise que l'infraction de BC devrait s'appliquer à tous les types de biens, qui indépendamment de leur valeur, représentent directement ou indirectement le produit du crime. Nonobstant l'absence de condamnation pour une infraction de corruption, une personne doit pouvoir être poursuivie et condamnée pour blanchiment de produits issus de la corruption, et ces produits doivent être considérés comme des avoirs criminels. Enfin, des sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives devraient s'appliquer aux personnes physiques et morales condamnées pour BC.

⁵⁵ Les articles 106 et 107 CPM traitent des atteintes aux biens publics. Article 106 CPM: « Ont le caractère de biens publics les biens appartenant aux institutions et organismes suivants: - L'Etat et les collectivités publiques; - Les sociétés et entreprises d'Etat; - Les établissements publics; - Les organismes coopératifs, unions, associations ou fédérations desdits organismes; - Les associations reconnues d'utilité publique - Les organismes à caractère industriel ou commercial dont l'Etat ou d'autres collectivités publiques détiennent une fraction du capital social. Les biens visés à l'alinéa précédent comprennent a) Les deniers, fonds, pièces de monnaie, valeurs fiduciaires et d'une façon générale les titres ayant une valeur estimative en deniers, qui sont entrés dans les caisses ou qui sont perçus pour être versés dans les caisses de l'Etat, des collectivités publiques ou des organismes visés à l'alinéa premier ci-dessus; b) Les titres actifs tenant lieu desdits deniers c) Les pièces et titres de paiement, les valeurs mobilières d) Les actes contenant ou opérant obligation ou décharge e) Les effets mobiliers, les matériaux, matériels, armes, munitions, marchandises, denrées ou objets quelconques f) Les titres immobiliers. » Article 107 CPM: « 1. Tout fonctionnaire civil ou militaire, tout agent ou employé de l'Etat, des collectivités publiques ou des organismes visés à l'article précédent, qui aura porté atteinte aux biens publics par l'un des moyens suivants: soustraction frauduleuse, détournement ou abus de confiance, escroquerie, faux et usage de faux, autres malversations, sera puni des peines prévues au présent article. 2. Seront considérés comme complices, les responsables de sociétés et entreprises d'Etat, fonctionnaires et agents de l'Etat ou des entreprises, préposés au contrôle qui, par manquement aux devoirs de leurs charges, auront facilité ou couvert les atteintes aux biens publics. »

⁵⁶ Les autorités ont communiqué aux membres de la mission 11 arrêts concernant les atteintes aux biens publics, rendus entre 2009 et 2011 par la Section Judiciaire, Chambre Criminelle, de la Cour Suprême du Mali. Toutefois, aucune statistique sur le nombre de peines prononcées pour atteintes aux biens publics n'a été fournie, et la jurisprudence relative au BC semble inexistante.

29. **Situation actuelle.** Le BC est défini aux articles 2 et 3 de la loi LBC No. 06-066 en conformité avec les Conventions de Vienne et de Palerme. L'infraction de BC s'applique à tous les types de biens qui proviennent de la commission d'un crime ou d'un délit (infractions sous-jacentes – voir section I, A, ci-dessus), notamment les infractions de corruption. Toutefois, comme indiqué par le REM de 2008, la loi 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 ou du délit en question. De plus, l'infraction de BC, ainsi que les diverses infractions de corruption sous-jacentes au BC – incluses dans le CPM mais également spécifiées dans d'autres textes (loi PREI, Codes des marchés publics,⁵⁷ Code des douanes,⁵⁸ etc.) – ne sont pas utilisées par les autorités qui ont déclaré n'avoir recours qu'à la qualification d'atteintes aux biens publics, en raison de peines plus sévères.⁵⁹ Cette dernière est utilisée comme « infraction fourre tout » pour toutes formes de « malversation ». En outre, la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques et la soustraction de biens dans le secteur privé ne sont pas incriminées (voir section I, B, ci-dessus). Le recel est incriminé de façon limitative. Enfin, il existe une confusion entre les peines pour BC prévues par la loi LBC No. 06-066 et celles fixées par le CPM.⁶⁰

⁵⁷ Article 24, Nouveau Code des marchés publics (décret No. 08-485/ P-RM du 11 août 2008 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public): « De l'engagement de la lutte contre la corruption. Les offres et soumissions doivent contenir l'engagement du candidat ou soumissionnaire de ne pas octroyer ou promettre d'octroyer à toute personne intervenant à quelque titre que ce soit dans la procédure de passation du marché un avantage indu, pécuniaire ou autre, directement ou par des intermédiaires, en vue d'obtenir le marché, d'informer l'autorité contractante de l'octroi de toute somme ou avantage à ce titre, et en général de respecter les dispositions légales relatives notamment à l'interdiction des actes de corruption passive ou de trafic d'influence ou constitutifs d'infractions de cette nature.»

⁵⁸ Article 50, Code des douanes (loi No. 01-075 du 18 juillet 2001): « 1. Il est interdit aux agents des Douanes, sous peines 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. 2. Le coupable qui dénonce la corruption ou la concussion peut être absous des peines, amendes et confiscation dans la mesure où les renseignements fournis ont conduit à la constatation de l'exactitude de la dénonciation. »

⁵⁹ Les peines énoncées à l'article 107 CPM sont proportionnelles au montant du préjudice subi: « 3. a) Lorsque le montant du préjudice est inférieur à dix millions de francs, la peine sera de un à cinq ans d'emprisonnement b) Lorsque le montant du préjudice est égal à dix millions mais inférieur à vingt millions de francs, la peine sera de cinq à dix ans de réclusion; c) Lorsque le montant du préjudice est égal ou supérieur à vingt millions de francs, mais inférieur à cinquante millions de francs, la peine sera de cinq à vingt ans de réclusion; d) Lorsque le montant du préjudice est supérieur à cinquante millions de francs, la peine sera la réclusion à perpétuité. 4. Dans les cas prévus à ces mêmes alinéas, il sera toujours prononcé contre le condamné une amende allant de 20 000 à 500 000 francs. L'interdiction de séjour de deux à vingt ans pourra être prononcée dans les cas prévus au 3-a et -b. » La corruption des fonctionnaires et des employés des entreprises privées, et le trafic d'influence, sont criminalisés aux articles 120 à 123 du CPM, et punis d'une peine de cinq à dix années de réclusion et d'une amende double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à 100 000 francs. Toutefois, les autorités ont indiqué que les faits de corruption étaient le plus souvent poursuivis sous la qualification des atteintes aux biens publics.

⁶⁰ L'article 37 de la loi LBC No. 06-066 punit les personnes physiques déclarées coupables de BC d'une peine d'emprisonnement de 3 à 7 ans et d'une amende égale au triple de la valeur des biens ou fonds sur lesquels ont porté les

(continued)

30. **Mesures recommandées.** Amender la loi LBC No. 06-066 afin de⁶¹ (i) préciser que l'infraction de BC s'applique aux biens représentant indirectement le produit du crime, (ii) indiquer qu'il n'est pas nécessaire qu'une personne soit condamnée pour une infraction sous-jacente pour pouvoir prouver qu'un bien constitue le produit du crime, et (iii) sanctionner plus sévèrement l'infraction de BC en clarifiant les peines, afin de favoriser le recours à la qualification de blanchiment par le juge, et permettre une mise en œuvre efficace du cadre LBC; (iv) incriminer dans le CPM, la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques, la soustraction de biens dans le secteur privé, et le recel, en conformité avec les articles 16, 22 et 24 de la CNUCC; (v) établir un répertoire complet des infractions de corruption considérées comme infractions sous-jacentes au BC.

Confiscation et mesures provisoires

31. **Justification.** A la connaissance de la mission, aucune mesure provisoire ou de confiscation n'a été imposée en rapport avec des faits de blanchiment des produits issus de la corruption.

32. **Norme internationale.** La Recommandation 4 du GAFI prévoit que les pays devraient adopter des mesures similaires à celles prévues par la Convention de Vienne, la Convention de Palerme et la Convention sur le financement du terrorisme, y compris des mesures législatives, afin de permettre à leurs autorités compétentes de geler ou saisir et de confisquer, sans préjudice des droits des tiers de bonne foi: (i) les biens blanchis; (ii) le produit de, ou les instruments utilisés pour le, ou destinés à être utilisés en vue du BC ou d'infractions sous-jacentes; (iii) les biens qui constituent le produit du, sont utilisés pour le, ou destinés à être utilisés en vue du ou affectés au FT, des actes terroristes ou des organisations terroristes; et (iv) des biens d'une valeur correspondante. De telles mesures devraient comprendre le pouvoir: (i) d'identifier, de dépister et d'estimer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation; (ii) de mettre en œuvre des mesures provisoires, telles que le gel et la saisie, afin de faire obstacle à toute opération sur ou tout transfert ou disposition de ces biens; (iii) de prendre des mesures pour empêcher ou annuler les actions qui compromettent la faculté du pays de geler, saisir ou recouvrer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation; et (iv) de prendre toutes les mesures d'enquête appropriées. Les pays devraient envisager d'adopter des mesures permettant la confiscation de tels produits ou instruments sans condamnation pénale préalable (confiscation sans condamnation préalable) ou des mesures obligeant l'auteur présumé de l'infraction à apporter la preuve de l'origine licite des biens présumés passibles de confiscation, dans la mesure où une telle obligation est conforme aux principes de leur droit interne.

opérations de blanchiment. L'article 299 CPM dispose, quant à lui, que « toute personne convaincue de blanchiment d'argent sera punie de 5 à 10 ans de réclusion et d'une amende allant de 5 000 000 à 50 000 000 francs ».

⁶¹ Le plan d'action de LBC/FT pour 2013-2015 prévoit également (i) l'ajout dans la loi No. 06-066 une précision sur la possibilité de poursuivre l'auto-blanchiment, (ii) l'insertion dans le CPM de dispositions concernant les infractions boursières. L'incrimination du BC défini par le projet LBC/FT BCEAO (article 8) prévoit également un alinéa sur l'auto-blanchiment.

33. **Situation actuelle.** La loi LBC No. 06-066 prévoit que le juge d'instruction puisse prescrire des mesures conservatoires (article 36),⁶² et que les tribunaux puissent ordonner la confiscation obligatoire des produits du blanchiment (article 45, et articles 41 et 42 pour les sanctions complémentaires). Ceci dit, les autorités de poursuite ont indiqué à la mission que toutes les formes de « malversation » étaient poursuivies sous la qualification d'atteintes aux biens publics (voir Recommandation 3, ci-dessus). Ni les articles 106 et 107 CPM, ni le Code de procédure pénale malien (CPPM) ne comportent de provision écrite se référant explicitement à la possibilité d'imposer des mesures provisoire et de confiscation en cas d'atteinte aux biens publics.⁶³ En conséquence, ces mesures conservatoires de gel et saisie, qui représentent l'une des valeurs ajoutées du cadre LBC/FT, ne sont pas utilisées par les autorités maliennes étant donné qu'elles ne se réfèrent pas à l'infraction de BC. A ce jour, aucun bien relatif au blanchiment de produits de la corruption n'a donc été gelé, saisi ou confisqué par les autorités maliennes. Enfin, si la confiscation de certains biens immobiliers est opérée, il n'existe pas de cadre régulant leur gestion. Selon les autorités maliennes, ces biens sont souvent récupérés par des fonctionnaires locaux corrompus.

34. **Mesures recommandées.** (i) Amender la loi LBC No. 06-066⁶⁴ et le CPPM afin d'assurer la mise en place systématique de confiscation des biens issus du BC et de la corruption; (ii) créer un cadre juridique et une structure adéquate pour la gestion des biens confisqués; (iii) sensibiliser et former les autorités aux outils LBC/FT en matière de confiscation et les former afin d'en assurer une bonne application.

C. Mesures Préventives

Devoir de vigilance relatif à la clientèle

35. **Justification.** Un des points faibles de la gestion des finances publiques est l'existence de plusieurs milliers de comptes appartenant à des organismes publics dans les banques maliennes, particulièrement en l'absence de l'utilisation d'un compte unique du Trésor (voir section II, B, ci-dessus). Cette situation peut faciliter le détournement de fonds publics et le blanchiment des produits de ceux-ci. Les autorités ont indiqué que les comptes des comptables publics ont été centralisés au niveau de la BCEAO, mais que les EP continuaient à détenir des comptes secondaires dans banques primaires. Si au niveau des pays membres du GAFI les comptes des administrations publiques sont généralement considérées comme présentant un risque faible, le contexte d'un pays comme le Mali est certainement différent.

⁶² « [...] 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 conditions prévues par les textes législatifs et réglementaires spécifiques en vigueur. »

⁶³ Selon les autorités de poursuite, des principes généraux non écrits permettent d'ordonner de telles mesures. La section II, du Titre IV, Chapitre 1^{er} « De la juridiction d'instruction du 1^{er} degré » du CPPM, autorise le juge d'instruction à effectuer des perquisitions et saisies, mais il s'agit de dispositions générales uniquement.

⁶⁴ Le Titre V du projet LBC/FT BCEAO comprend des mesures provisoires et de confiscation détaillées.

36. **Norme internationale.** La Recommandation 10 du GAFI indique que les institutions financières devraient être obligées de prendre des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsque: (i) elles établissent des relations d'affaires; (ii) elles effectuent des opérations occasionnelles (a) supérieures au seuil désigné applicable (15 000 dollars/euros) ou (b) sous forme de virements électroniques dans les circonstances visées par la note interprétative de la Recommandation 16; (iii) il existe un soupçon de BC/FT; (iv) l'institution financière doute de la véracité ou de la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues. Le principe selon lequel les institutions financières devraient exercer leur devoir de vigilance relatif à la clientèle devrait être prescrit par la loi. Chaque pays peut déterminer la façon dont il impose les obligations de vigilance spécifiques, soit par la loi, soit par des moyens contraignants. [...] Les institutions financières devraient être obligées d'appliquer chacune des mesures de vigilance indiquées aux points (a) à (d) ci-dessus mais devraient déterminer l'étendue de ces mesures en se fondant sur l'approche fondée sur les risques conformément aux notes interprétatives de la présente recommandation et de la Recommandation 1. [...] La Recommandation 1 du GAFI prévoit que les institutions financières appliquent des mesures de vigilance renforcées pour les relations d'affaires présentant un risque plus élevé.

37. **Situation actuelle.** En 2008, le cadre LBC/FT malien en matière de devoir de vigilance à l'égard de la clientèle avait été estimé non conforme au standard du GAFI. Aucune amélioration substantielle du cadre juridique n'a été introduite depuis la dernière évaluation. Le secteur bancaire semble avoir une meilleure connaissance des obligations de LBC/FT, mais la mise en œuvre des mesures de vigilance n'a pas pu être évaluée par la mission. S'agissant des EP, les cadres juridiques malien et régional ne prévoient pas de mesures de vigilance particulières concernant les comptes détenus par ces EP dans les banques primaires. Par ailleurs, les discussions avec la BCEAO ont révélé l'absence de DOS concernant les opérations des EP. Toutefois, la BCEAO a indiqué à la mission qu'une « Convention » est en cours de discussion avec le Trésor (dans le contexte de la création du compte unique du Trésor) et que cette dernière devrait inclure des mesures spécifiques en matière de LBC/FT.

38. **Mesures recommandées.** (i) Prévoir l'application de mesures de vigilance renforcées sur les comptes bancaires d'organismes publics présentant des risques élevés; (ii) assurer la mise en œuvre de ces mesures par une supervision bancaire efficace; (iii) mener une analyse typologique de cas de détournement de fonds publics depuis des comptes d'organismes publics.

Personnes politiquement exposées

39. **Justification.** Les relations d'affaires nouées avec des individus détenant ou ayant détenu une position officielle importante, notamment au Mali, présentent des risques plus importants,

particulièrement en lien avec le blanchiment des produits de la corruption (voir section II, B, ci-dessus).⁶⁵

40. **Norme internationale.** La Recommandation 12 du GAFI prévoit que les institutions financières soient obligées de soumettre ces PPE —étrangères, nationales, et représentants des organisations internationales —à des mesures de vigilance particulières. Par exemple, des mesures raisonnables devraient être adoptées pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds de ces personnes. Au niveau national, devraient être soumises à ces mesures particulières les personnes physiques qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans le pays, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques. Les obligations applicables à tous les types de PPE devraient également s'appliquer aux membres de la famille de ces PPE et aux personnes qui leur sont étroitement associées.

41. **Situation actuelle.** La loi LBC No. 06-066 ne contient aucune obligation relative aux PPE, tant étrangères que nationales. L'article 1 de la loi FT No. 10-062 définit les PPE mais exclut les personnes qui ont exercé des fonctions publiques importantes au Mali.

42. **Mesures recommandées.** (i) Mettre la loi malienne et les textes d'applications pour le secteur financier en conformité avec la Recommandation 12 du GAFI;⁶⁶ (ii) établir une liste des PPE nationales; (iii) assurer une supervision de la mise en œuvre du cadre juridique révisé axée sur le risque particulier présenté par les PPE, en particulier nationales.⁶⁷

Services de transfert de fonds ou de valeurs et nouvelles technologies

43. **Justification.** Les services de transferts de fonds, mais également ceux de transferts d'argent par téléphonie mobile, peuvent être considérés comme un bon outil pour réduire la dépendance aux

⁶⁵ Le rapport de typologie du GIABA sur les typologies du blanchiment d'argent par le biais du secteur immobilier en Afrique de l'Ouest (*op. cit.*) indique que les PPE sont régulièrement impliquées dans l'acquisition de biens immobiliers dans leur pays ou à l'étranger en utilisant des avoirs issus de la corruption.

⁶⁶ Le projet LBC/FT BCEAO prévoit des mesures spécifiques à l'égard des PPE (article 57). Les PPE nationales, étrangères, celles des organisations internationales, sont concernées (article 1). Toutefois, il convient de noter que les dispositions du projet relatives aux PPE ne sont pas conformes à la Recommandation 12 du GAFI, en ce que, entre autre: (i) les membres de la famille et les personnes étroitement associées aux PPE nationales et des organisations internationales ne semblent pas être incluses (ceux-ci sont considérés uniquement dans le cadre des PPE étrangères); (ii) la définition des PPE nationales semble inutilement être limitée aux Chefs d'Etat ou de Gouvernement, Ministres, Ministres délégués, Secrétaires d'Etat, et hauts responsables des partis politiques (sans mentionner, entre autres, les Directeurs généraux, les parlementaires, et les membres des entreprises publiques); (iii) aucune distinction n'est prévue entre les mesures applicables aux PPE étrangères, et celles basées sur le risque applicables aux PPE nationales; (iv) aucune obligation spécifique n'est introduite à l'attention des IF afin de déterminer si leur client est une PPE nationale.

⁶⁷ Voir: « Personnes Politiquement Exposées », GAFI, Guide, juin 2013: <http://www.fatf-gafi.org/fr/documents/lignesdirectrices/peps-r12-r22.html>.

paiements anonymes en espèce, en particulier dans les pays à faible taux de bancarisation tels que le Mali. Toutefois, ces transferts, notamment ceux effectués par téléphone mobile (par exemple « Orange Money » —voir figure 3), utilisés par un nombre croissant de personnes au Mali, posent des risques en matière de BC. Ces risques peuvent provenir, entre autres, de l'absence de relation directe entre le client et l'institution chargée d'appliquer les normes LBC/FT, de l'identification et de la vérification, et les contrôles sur les sources de financement; difficulté à dresser ou à agréger les transactions entre les différents agents; vaste couverture géographique; accès à des liquidités au moyen de cartes prépayées; implication des acteurs non-traditionnels (tels que les entreprises de télécommunication) et leurs agents qui ne peuvent être réglementés à des fins de LBC/FT, ou réglementées à un niveau inférieur à celui des institutions bancaires, et l'absence d'obligation pour les fournisseurs et les agents de détecter et déclarer les opérations suspectes.⁶⁸

44. **Norme internationale.** La Recommandation 14 du GAFI prévoit que les pays devraient prendre des mesures afin de s'assurer que les personnes physiques ou morales qui fournissent des services de transfert de fonds ou de valeurs sont agréées ou enregistrées et qu'elles font l'objet de systèmes efficaces de surveillance garantissant qu'elles respectent les obligations applicables découlant des recommandations du GAFI. Les pays devraient prendre des mesures afin d'identifier les personnes physiques ou morales qui fournissent des services de transfert de fonds ou de valeurs sans être agréées ou enregistrées, afin de leur appliquer des sanctions appropriées. Toute personne physique ou morale qui opère en tant qu'agent devrait également être agréée ou enregistrée par une autorité compétente, ou le prestataire de services de transfert de fonds ou de valeurs devrait tenir à jour une liste de ses agents accessible aux autorités compétentes des pays dans lesquels le prestataire de services de transfert de fonds ou de valeurs et ses agents opèrent. Les pays devraient prendre des mesures afin de s'assurer que les prestataires de services de transfert de fonds ou de valeurs recourant à des agents les intègrent dans leurs programmes de LBC/FT et surveillent le respect par ces agents de ces programmes. La Recommandation 15 du GAFI, quant à elle, indique que les pays et les institutions financières devraient identifier et évaluer les risques de BC/FT pouvant résulter (i) du développement de nouveaux produits et de nouvelles pratiques commerciales, y compris de nouveaux mécanismes de distribution, et (ii) de l'utilisation de technologies nouvelles ou en développement en lien avec de nouveaux produits ou des produits préexistants. Dans le cas des institutions financières, cette évaluation du risque devrait avoir lieu avant le lancement des nouveaux produits ou des nouvelles pratiques commerciales ou avant l'utilisation de technologies nouvelles ou en développement. Les institutions financières devraient prendre les mesures appropriées pour gérer et atténuer ces risques.

45. **Situation actuelle.** La mission estime que ces services de paiement et transfert de fonds par le biais de téléphones mobiles peuvent faciliter le blanchiment des produits du crime, y compris ceux issues de la corruption. Au Mali, le service « Orange Money » peut constituer un exemple.

⁶⁸ Voir notamment: « *Guidance for a Risk-Based Approach to Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet Payment-Based Service* », GAFI, juin 2013; et « *Oversight Issues in Mobile Payment* », T. Khiaonarong, FMI, *Working Paper* (WP/14/123), juillet 2014: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41747.0>.

Orange, compagnie de service téléphonique, achète des unités de monnaie à une banque, la Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Mali (BICIM), afin de les revendre à des intermédiaires (agences de voyage, kiosques) qui à leur tour les offrent à des particuliers en échange de paiements. En ce sens, Orange, ainsi que ses intermédiaires devraient être considérés comme des services de transfert de fonds ou de valeurs au sens de la définition des IF du GAFI,⁶⁹ et soumis aux mêmes obligations LBC/FT que les IF. La mission note que ces intermédiaires n'appliquent pas systématiquement de mesures de vigilance et ne disposent pas de moyens fiables leur permettant d'identifier leurs clients et de répertorier leurs transactions. La BICIM, à qui la BCEAO a délégué, dans les faits, la supervision de ce service, a informé la mission qu'elle n'effectuait aucun contrôle sur les milliers de kiosques opérant à Bamako (la mission n'a pas eu l'occasion de se rendre dans d'autres villes pour mesurer l'ampleur du phénomène). La BICIM vérifie uniquement les noms des clients Orange de façon électronique avec les listes désignant les potentiels terroristes et organisations terroristes établies par l'Union Européenne, les Nations Unies et les Etats-Unis, si des opérations suspectes sont transmises par les intermédiaires (par exemple, un même client transférant plusieurs montants dans une journée). Toutefois, la BICIM a déclaré ne pas gérer les comptes des clients Orange.⁷⁰

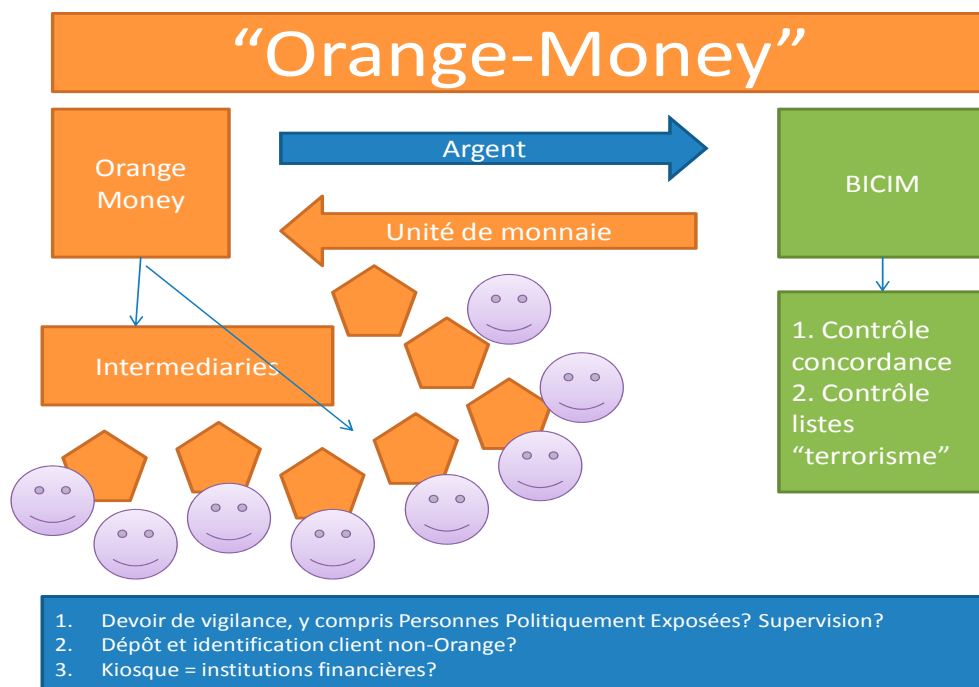
46. **Mesures recommandées.** (i) Amender la loi LBC No. 06-066 afin de soumettre ces services et leurs intermédiaires aux obligations de LBC/FT, au même titre que les IF; (ii) placer ces services sous la supervision de la Commission Bancaire (CB)-UEMOA; (iii) évaluer les risques de BC/FT liés au paiement par téléphonie mobile, notamment ceux relatifs au blanchiment des produits issus de la corruption.⁷¹

⁶⁹ Voir: « Les Recommandations du GAFI », *op. cit.*, Glossaire, p. 126. Le projet LBC/FT BCEAO définit les IF (article 1) globalement en conformité avec la définition du GAFI. Toutefois, sont exclus les IF qui exercent des opérations ou activités pour leur compte (pas uniquement pour le compte de leur client), et les « services » de transfert d'argent ou de valeurs ne sont pas mentionnés (seules les activités et opérations sont comprises).

⁷⁰ La BICIM a déclaré uniquement gérer (i) les contre valeurs en espèces des unités de valeur qui circulent, et (ii) les bases de données et les flux de transactions en mettant en œuvre des mesures de vigilance, c'est-à-dire, selon la BICIM, la vérification des « listes terroristes ». Selon le site Internet d' « Orange Money », les utilisateurs du service peuvent envoyer et recevoir jusqu'à 400 000 FCFA entre la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal. Très peu d'information supplémentaire sur les transferts, le paiement de facture et autres n'est disponible.

⁷¹ L'article 40 du projet LBC/FT BCEAO concerne la gestion des risques liés aux nouvelles technologies et requière les IF d'identifier et évaluer les risques BC/FT pouvant en résulter.

Figure 3. Un Exemple: Le Système « Orange Money »



Entreprises et professions non financières désignées

47. **Justification.** Les autorités et les agents privés (promoteurs immobiliers et bijoutiers notamment) ont indiqué à la mission que les transactions dans les secteurs immobiliers et des métaux précieux, notamment l'or (voir section II, A et D, ci-dessus), sont souvent effectuées en espèces ou par le biais de sociétés (voir section II, C, ci-dessus), et peuvent permettre l'intégration des produits issus de la corruption.

48. **Norme internationale.** Les Recommandations 22 et 23 du GAFI⁷² soumettent les professionnels intervenant dans l'achat et la vente de biens immobiliers (agents et promoteurs immobiliers, notaires, avocats), et dans le secteur des métaux précieux et négociants en pierres précieuses (industriel et artisanal – orpaillage) à des obligations de vigilance envers leur clientèle, et à la déclaration d'éventuels soupçons de blanchiment à la CRF.

49. **Situation actuelle.** L'article 5 de la loi LBC No. 06-066 étend les obligations de prévention et de détection du blanchiment (titres II et III de la loi) 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 ». Cet article inclut les membres des professions juridiques indépendantes lorsqu'ils représentent ou assistent des clients en dehors de toute procédure judiciaire (y compris pour l'achat

et vente de biens, d'entreprises commerciales ou de fonds de commerce), les agents immobiliers, et marchands d'articles de grande valeur, tels que les pierres et métaux précieux. Toutefois, plusieurs obligations relatives aux IF ne sont pas applicables, ni appliquées, par ces professions (identification des clients, clients occasionnels, et de l'ayant-droit économique). S'agissant de la mise en œuvre des mesures LBC/FT, les promoteurs immobiliers, les bijoutiers et la Direction de la Géologie et des Mines ont reconnu qu'ils n'effectuaient aucun contrôle LBC sur leur clientèle. De même, le Président de la Chambre des Notaires a indiqué à la mission les difficultés auxquels la profession doit faire face (par exemple, confidentialité des relations avec les clients; difficulté de soupçonner le BC et/ou une infraction sous-jacente) dans l'application du cadre LBC. Aucune DOS n'a par ailleurs été effectuée par les notaires maliens à la CENTIF. Ceci est d'autant plus inquiétant que les risques dans le secteur immobilier (dans lequel les notaires jouent un rôle important) sont sévères. La mission n'a pas été en mesure de rencontrer les avocats, nonobstant une demande spécifique à cet effet.

50. **Mesures recommandées.** (i) Réviser le cadre légal et réglementaire pour assurer la conformité avec les Recommandations 22 et 23 du GAFI,⁷³ (ii) préparer des lignes directrices à l'intention des professions libérales, notamment les notaires et les avocats, et les agents immobiliers et les marchands de métaux précieux (voir Recommandation 34 ci-dessous); (iii) assurer la formation des ces professions à la mise en œuvre de leurs obligations de vigilance suivant une approche basée sur les risques.

Tableau 3. DOS Reçues par Entités Déclarantes Depuis le Début des Activités de la CENTIF

| Entités déclarantes | Nombre de déclarations reçues | | | | | | |
|--------------------------------|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | TOTAL |
| Banques | 2 | 16 | 25 | 28 | 35 | 22 | 128 |
| Etablissements financiers | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Etablissements de Microfinance | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Professions juridiques | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Commissaires aux comptes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Agents immobiliers | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Transporteurs de fonds | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Casino | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Agences de voyage | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ONG | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Autres assujettis | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 2 | 16 | 25 | 28 | 35 | 22 | 128 |

Source: CENTIF, septembre 2014.

⁷³ Le projet LBC/FT BCEAO soumet les EPNFD aux obligations LBC/FT (article 5) et prévoit des obligations additionnelles, notamment liées aux opérations immobilières (article 48).

D. Transparence et Bénéficiaires Effectifs des Personnes Morales et Constructions Juridiques

Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales

51. **Justification.** Les autorités ont indiqué à la mission que des sociétés étaient utilisées afin de dissimuler les transactions financières d'une ou plusieurs autres sociétés, et faciliter le blanchiment des produits de la corruption (voir section II, C, ci-dessus).

52. **Norme internationale.** La Recommandation 24 du GAFI prévoit que les pays devraient prendre des mesures pour empêcher l'utilisation des personnes morales et autres constructions juridiques à des fins de BC/FT. Les pays devraient s'assurer que des informations satisfaisantes, exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales peuvent être obtenues ou sont accessibles en temps opportun par les autorités compétentes. En particulier, les pays dans lesquels les personnes morales peuvent émettre des actions au porteur ou des bons de souscription d'actions au porteur, ou qui autorisent les actionnaires ou administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne (« *nominee shareholder* » ou « *nominee director* »), devraient prendre des mesures efficaces pour s'assurer qu'elles ne sont pas détournées à des fins de BC/FT. Les pays devraient envisager de prendre des mesures pour faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales par les IF et les EPNFD, lorsqu'elles mettent en œuvre les obligations des Recommandations 10 et 22.

53. **Situation actuelle.** Des sociétés seraient créées au Mali puis supprimées dans les 24 heures qui suivent la réception et le transfert de l'argent. La CENTIF a déclaré que cette pratique semble se généraliser, à Bamako mais également dans d'autres régions du Mali. Les notaires jouent un rôle clé dans la création des sociétés. Le REM de 2008 avait noté que l'importance de l'activité informelle ne permettait pas d'obtenir d'informations adéquates et pertinentes sur l'ensemble des opérateurs économiques. A cet égard, les autorités avaient été encouragées à mettre en œuvre l'ensemble des dispositions des textes de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), notamment en matière de tenue des registres et d'enregistrement des sociétés et d'actualisation des données, en conformité avec le standard du GAFI.⁷⁴ Les sociétés doivent en théorie être immatriculées 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. Plusieurs autorités ont indiqué à la mission que des « sociétés écran » étaient utilisées pour blanchir les produits de la corruption, dans le secteur immobilier notamment (voir section II, A, ci-dessus).

⁷⁴ Il s'agit notamment de l'Acte Uniforme relatif au Droit Commercial Général et l'Acte Uniforme relatif au Droit des Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique qui fixe le régime juridique des sociétés commerciales et les conditions de leur création/immatriculation dans les Etats de la zone UEMOA.

54. **Mesures recommandées.** (i) Amender la loi LBC No. 06-066 afin d'introduire une obligation d'identification des bénéficiaires légaux et effectifs des sociétés;⁷⁵ (ii) renforcer les documents nécessaires afin de créer une société, notamment en établissant une circulaire spécifiques à l'obligation des notaires et en renforçant leur supervision; (iii) établir un registre des sociétés, dont certaines informations telles que les bénéficiaires légaux et effectifs, et l'activité des sociétés, seront disponibles au public; (iv) assurer le contrôle régulier de la mise en œuvre effective de ces dispositions, notamment en identifiant une autorité chargée de la supervision.

E. Pouvoirs et Responsabilités des Autorités Compétentes et Autres Mesures Institutionnelles

Réglementation et contrôle des institutions financières

55. **Justification.** Le contrôle d'une IF par des criminels facilite le BC. En particulier, des PPE corrompues peuvent chercher à contrôler des IF pour blanchir les produits issus de la corruption (voir section II, B, et section III, C, ci-dessus). Les systèmes de LBC/FT doivent être régulièrement contrôlés suivant une approche fondée sur les risques.

56. **Norme internationale.** La Recommandation 26 du GAFI prévoit que les pays devraient s'assurer que les IF sont soumises à une réglementation et font l'objet d'un contrôle adaptés et qu'elles mettent efficacement en œuvre les Recommandations du GAFI. Les autorités compétentes et les autorités de contrôle du secteur financier devraient prendre les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de détenir ou de devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle d'une IF, ou d'y occuper un poste de direction. Selon la Note Interprétative de la Recommandation 26, une approche fondée sur les risques doit être adoptée pour contrôler les systèmes et les contrôles de LBC/FT mis en œuvre par les IF et permettre aux autorités de contrôle d'orienter leurs ressources vers les secteurs qui paraissent présenter un risque plus élevé. La Recommandation 40 du GAFI et sa note interprétative requièrent d'introduire et de mettre en œuvre des systèmes d'échange d'informations (réglementaires, prudentielles, et relatives à la LBC/FT) entre les autorités de contrôle du secteur financier, et d'accorder la coopération internationale la plus large possible en matière de BC, d'infractions sous-jacentes associées, et de FT.

57. **Situation actuelle.** La CB-UEMOA est l'institution chargée de la réglementation et du contrôle des banques maliennes. La BCEAO a également un pouvoir de supervision autonome et peut effectuer des contrôles de sa propre initiative.⁷⁶ 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

⁷⁵ Le projet LBC/FT BCEAO introduit une obligation d'identifier les bénéficiaires effectifs (article 1, et articles 21 à 25 notamment).

⁷⁶ Articles 13 et 2 de l'annexe à la Convention portant création de la CB-UEMOA.

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. En pratique, les demandes d'agrément sont adressées au Ministre des Finances du pays concerné et déposées auprès de la BCEAO qui les instruit. Toutefois, le REM notait qu'en ce qui concerne le contrôle de l'origine des capitaux, il n'existait pas de procédure particulière ad-hoc au sein de la BCEAO, et que les autorités d'agrément ne remontaient pas systématiquement jusqu'au bénéficiaire effectif lorsqu'elles étaient saisies d'une demande d'autorisation. La mission n'a constaté aucune mesure additionnelle prise à cet égard depuis 2008. De plus, la CB-UEMOA ne semble pas baser son contrôle sur une approche basée sur les risques. Enfin, si la coopération entre la CB-UEMOA, BCEAO et les agences nationales de la BCEAO semble exister, l'échange d'information avec les autorités de supervision internationale apparaît absent. S'agissant des assurances, il s'agit d'un secteur peu développé au Mali qui ne présente pas actuellement de risque majeur de BC.⁷⁷

58. **Mesures recommandées.** (i) Mettre en place des procédures claires de mise en œuvre des mesures assurant la qualité des gestionnaires des banques et empêchant les criminels de prendre le contrôle d'IF; (ii) assurer l'existence de personnels compétents et en nombre suffisant pour contrôler la mise en œuvre du dispositif; (iii) introduire une approche de contrôle basée sur les risques, en particulier ceux liés blanchiment des produits de la corruption;⁷⁸ (iv) assurer une coopération et un échange d'information efficace entre la CB-UEMOA et les autres autorités de supervision au sein de l'UEMOA et au niveau international (notamment la possibilité de rechercher les information pour le compte des homologues étrangers).

Pouvoirs des autorités de contrôle

59. **Justification.** La CB-UMEOA devrait s'assurer que les IF mettent en œuvre les mesures préventives de manière adéquate, notamment en effectuant des inspections spécifiques à la LBC des banques, sur pièces et sur place, et en appliquant des sanctions et peines dissuasives en cas de non respect des normes LBC/FT.

⁷⁷ Il existe actuellement 11 assureurs au Mali. Le chiffre d'affaire du secteur était d'environ 30 milliards de FCFA en 2013, dont 6 milliards de FCFA pour les assurances vie. La population malienne est peu familière avec ce secteur. La Direction Nationale des Assurances est chargée de la supervision des assurances, y compris la supervision LBC/FT, mais c'est la Commission Régionale de Contrôle des Assurances, au sein de la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances, qui effectue les contrôles. Toutefois, aucune supervision LBC/FT n'est mise en œuvre, et aucune DOS par des assureurs n'a été formulée à la CENTIF. Les superviseurs ne sont pas formés à la LBC/FT.

⁷⁸ Le projet LBC/FT BCEAO introduit une approche basée sur les risques en requérant notamment les personnes assujetties aux obligations de vigilance LBC/FT d'évaluer le risque de BC/FT posé par leur client, en particulier en recueillant et analysant les éléments d'information nécessaires, parmi ceux figurant sur la liste dressée à cet effet par une autorité compétente telle que la BCEAO ou le Ministère des Finances (article 22).

60. **Norme internationale.** La Recommandation 27 du GAFI prévoit que les autorités de contrôle devraient être dotées de pouvoirs satisfaisants, y compris celui de procéder à des inspections, sur pièces et sur place, pour contrôler ou surveiller les institutions financières afin d'assurer qu'elles respectent leurs obligations en matière de LBC/FT. A cette fin, elles devraient être autorisées à exiger des institutions financières la production de toute information pertinente et à imposer des sanctions conformément à la Recommandation 35 en cas de non-respect de leurs obligations de LBC/FT. Les autorités de contrôle devraient disposer des pouvoirs d'imposer une gamme de sanctions disciplinaires et financières, y compris du pouvoir, le cas échéant, de retirer, limiter ou suspendre l'agrément de l'institution financière.

61. **Situation actuelle.** Les contrôles LBC exercés par la CB-UEMOA dans les banques sont insuffisants et n'apparaissent pas conformes aux standards internationaux en la matière. La CB-UEMOA a déclaré inspecter chaque banque tous les deux ans, ce qui a été confirmé par les représentants de l'APBEF. Toutefois, la CB-UEMOA n'effectue pas d'inspections spécifiques à la LBC/FT et ne sanctionne pas les banques à proprement dit pour non respect des normes LBC/FT (il s'agit uniquement d'une invitation à renforcer le dispositif LBC de la banque inspectée). En outre, les inspections sur place sont peu nombreuses, et l'analyse des dispositifs LBC s'effectue uniquement via des contrôles sur pièces. En conséquence, aucune banque au Mali n'a jamais été sanctionnée pour non respect des normes LBC/FT. Enfin, les superviseurs bancaires ne sont pas spécialisés en LBC/FT et bénéficient de peu de formation en la matière.

62. **Mesures recommandées.** (i) Renforcer les contrôles et inspections spécifiques à la LBC des banques par le CB-UEMOA en conformité avec la Recommandation 27 du GAFI; (ii) introduire dans le cadre juridique, et mettre en œuvre, des sanctions et peines dissuasive, y compris pécuniaires, contre les banques ayant violé leurs obligations LBC/FT (voir Recommandation 35, ci-dessous); (iii) former les superviseurs à la LBC/FT et aux risques de blanchiment des produits de la corruption.

Réglementation de contrôle des entreprises et professions non financières désignées

63. **Justification.** Les autorités et les agents privés (promoteurs immobiliers et bijoutiers notamment) ont indiqué à la mission que les transactions dans le secteur immobilier et des métaux précieux, notamment l'or, sont souvent effectuées en espèces ou par le biais de sociétés, et peuvent permettre l'intégration du produit de la corruption (voir section II, et Recommandations 22 et 23, ci-dessus).

64. **Norme internationale.** La Recommandation 28 du GAFI prévoit que ces professions soient soumises à des mesures de réglementation et de contrôle assurant qu'elles respectent leurs obligations en matière de LBC/FT. Ces mesures devraient être prises en fonction des risques. Cette surveillance peut être effectuée par (i) une autorité de contrôle ou (ii) par l'organisme d'autorégulation pertinent, à condition qu'un tel organisme puisse garantir que ses membres respectent leurs obligations en matière de LBC/FT. L'autorité de contrôle ou l'organisme d'autorégulation devrait également (i) prendre les mesures nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices d'accéder au statut de professionnel agréé ou de détenir une participation

significative ou de contrôle, de devenir les bénéficiaires effectifs d'une telle participation, ou d'occuper des fonctions de direction, par exemple en soumettant ces personnes à un test d'aptitude et d'honorabilité; et (ii) disposer de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives conformes à la Recommandation 35 en cas de non-respect des obligations de LBC/FT.

65. **Situation actuelle.** Selon le REM de 2008, la supervision des secteurs précités, bien que prévue par certains textes, était inopérante. En septembre 2014, les autorités rencontrées sur place pendant la mission ont indiqué que cette supervision est assurée en fonction de l'activité exercée comme suit: (i) les *notaires* sont supervisés par la Chambre des Notaires;⁷⁹ (ii) les *avocats* sont supervisés par l'Ordre des avocats;⁸⁰ (iii) les *agents et promoteurs immobiliers* sont (en théorie) supervisés par le Ministère des Domaines de l'Etat; (iv) les *sociétés d'exploitation minières* sont supervisées par la Direction Nationale de la Géologie et des Mines; (v) les *bijoutiers* ne sont pas supervisés; et (vi) l'orpaillage n'est pas supervisé. Il convient de noter que le Ministre des Domaines de l'Etat a indiqué à la mission que la supervision des agents et promoteurs immobiliers était assuré par le Ministère du Logement, bien que les fonctionnaires du Ministère du logement ait indiqué à la mission auparavant ne pas être en charge de cette supervision. Cette situation témoigne d'un manque de clarté quant à l'autorité en charge de la supervision, et que celle-ci est dans les faits, inexistante.

66. **Mesures recommandées.** (i) Réviser le cadre légal et réglementaire pour assurer la conformité avec la Recommandation 28 du GAFI; (ii) assurer la mise en place de superviseurs efficaces, qualifiés et compétents pour les professionnels des secteurs immobilier et des métaux précieux, les avocats et les notaires; et (iii) mettre en œuvre une supervision des obligations LBC/FT de ces professions fondée sur les risques.

Cellule de renseignements financiers

67. **Justification.** La CENTIF devrait être l'autorité centrale de LBC/FT au sein de la chaîne LBC, et disposer des ressources et de l'autorité nécessaire afin d'exercer de manière indépendante et efficace ses fonctions d'analyse de DOS, et de dissémination des informations. Une synergie devrait être introduite entre les activités de la CENTIF et de l'OCLEI afin d'assurer une lutte efficace contre le blanchiment issus des produits de la corruption.

⁷⁹ La profession de notaire est organisée par la loi No. 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. 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).

⁸⁰ La profession d'avocat est organisée par la loi No. 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. Une loi régissant les professions d'administrateur de biens et d'agent immobilier a été adoptée en 2010.

68. **Norme internationale.** La Recommandation 29 du GAFI prévoit que les pays devraient instituer une CRF servant de centre national pour (i) la réception et (ii) l'analyse des DOS et des autres informations concernant le BC, les infractions sous-jacentes associées et le FT, et (iii) pour la dissémination du résultat de cette analyse. La CRF doit être opérationnellement indépendante et autonome, ce qui implique de disposer de ressources humaines et techniques suffisantes. Cette autonomie doit lui permettre de collaborer avec d'autres autorités compétentes nationales et étrangères, dans le but de faciliter la coopération internationale et l'échange d'information à la fois spontanément et sur demande. Selon la Recommandation 40 du GAFI, la CRF doit faire tout son possible pour fournir à ses homologues étrangers des informations factuelles complètes et, le cas échéant, juridiques, décrivant notamment le cas en cours d'analyse et spécifiant le lien potentiel avec le pays requis. La note interprétative de la Recommandation 40 indique que ceci implique également la possibilité de rechercher des informations pour le compte d'un homologue étranger, et d'échanger toutes les informations qui pourraient être obtenues si ces demandes étaient effectuées au niveau national. La CRF devrait avoir le pouvoir d'échanger (i) toutes les informations accessibles à la CRF ou pouvant être obtenues par la CRF, directement ou indirectement, en vertu des recommandations du GAFI, en particulier de la Recommandation 29; (ii) toutes autres informations auxquelles elles peuvent avoir accès ou qu'elles peuvent obtenir, directement ou indirectement, au niveau national, sous réserve du principe de réciprocité.

69. **Situation actuelle.** La CENTIF a formellement commencé ses activités en juillet 2008, avec six membres permanents désignés. Ces membres ont néanmoins tous été remplacés entre 2013 et 2014, et la CENTIF ne compte aujourd'hui que cinq membres permanents, ce qui a ralenti considérablement l'activité de la cellule. Quatre membres permanents et huit autres personnes (analystes et enquêteurs) sont chargés d'analyser les DOS. Les ressources accordées à la CENTIF et aux autres autorités nationales chargées de la LBC sont très limitées (voir section III, A, ci-dessus). A cet égard, les délais fixés dans la loi LBC No. 06-066 (article 24) afin de permettre à la CENTIF d'analyser et de répondre à ses homologues nationaux sont trop courts (voir section III, A, ci-dessus). Les agents ne bénéficient pas toujours de la formation nécessaire en matière de LBC/FT. Enfin, la CENTIF coopère en échangeant des informations avec ses homologues étrangers, sous réserve de réciprocité, et la loi LBC No. 06-066 ne prévoit pas la possibilité pour la CENTIF de rechercher des informations pour le compte de ses homologues étrangers. S'agissant de la lutte contre la corruption, la CENTIF ne semble pas recueillir de statistiques sur le nombre de DOS relatives à la corruption en tant qu'infraction sous-jacente au BC, et au blanchiment des produits de la corruption. Il n'existe aucune précision sur le rôle de la CENTIF dans la mise en œuvre de la loi PREI No. 14-015, ni sur les modalités de coopération et de coordination avec l'OCLEI (voir section I, B, ci-dessus).

70. **Mesures recommandées.** (i) Prolonger le délai fixé de 48 heures fixé par la loi LBC No. 06-066 afin de permettre à la CENTIF d'analyser les DOS et de répondre aux différentes instances nationales; (ii) amender la loi LBC No. 06-066 afin de prévoir la possibilité pour la CENTIF de mener des enquêtes pour le compte de ses homologues étrangers; (iii) employer des ressources humaines et techniques adéquates pour permettre à la CENTIF d'exercer en toute indépendance et efficacement ses fonctions; (iv) assurer la formation des agents de la CENTIF aux risques liés au

blanchiment des produits issus de la corruption; (v) assurer l'existence et la mise en œuvre d'un dispositif assurant la protection et la confidentialité des informations détenues par la CENTIF.

Pouvoir des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes

71. **Justification.** Les infractions économiques et financières, en particulier le BC et la corruption, nécessitent des moyens d'enquêtes spéciaux afin de pouvoir détecter et récupérer les produits du crime. Les autorités de poursuite doivent donc bénéficier de ressources nécessaires afin de pour mener ces enquêtes, mais également afin de qualifier correctement les infractions.

72. **Norme internationale.** La Recommandation 31 du GAFI indique que lors d'enquêtes sur le BC, les infractions sous-jacentes associées ou le FT, les autorités compétentes devraient pouvoir avoir accès à tous les documents et informations nécessaires pour les utiliser dans le cadre de ces enquêtes et des poursuites et actions qui s'y rapportent. Ceci devrait inclure les pouvoirs d'appliquer des mesures coercitives pour la production de documents détenus par les IF, les EPNFD ou d'autres personnes physiques ou morales, pour la fouille de personnes et de locaux, pour recueillir des témoignages et pour la saisie et l'obtention de preuves. Les pays devraient s'assurer que les autorités compétentes qui mènent des enquêtes peuvent utiliser une vaste gamme de techniques d'enquêtes spécifiques adaptées aux enquêtes sur le BC, les infractions sous-jacentes associées et le FT. Ces techniques d'enquêtes comprennent: les opérations sous couverture, l'interception de communications, l'accès aux systèmes informatiques et la livraison surveillée. En outre, les pays devraient disposer de mécanismes efficaces leur permettant de déterminer en temps opportun si des personnes physiques ou morales détiennent ou contrôlent des comptes. Ils devraient également assurer que les autorités compétentes disposent d'un mécanisme d'identification des biens sans notification préalable au propriétaire. Lors de la conduite d'enquêtes sur le BC, les infractions sous-jacentes associées et le FT, les autorités compétentes devraient pouvoir demander toutes les informations pertinentes détenues par la CRF. La Recommandation 40 du GAFI et sa note interprétative requièrent que les autorités de poursuite pénale soient en mesure d'échanger des informations et collaborer efficacement avec leurs homologues étrangers (notamment en conduisant des enquêtes et obtenant des informations pour leur compte), à des fins de renseignement ou d'enquête liés à des cas de BC, d'infractions sous-jacentes associées ou de FT, y compris dans le but d'identifier et de dépister le produit du crime et les instruments du crime.

73. **Situation actuelle.** Les autorités d'enquête, notamment la police, la gendarmerie et les douanes ne semblent pas utiliser régulièrement de moyens d'enquête spéciaux, tels que les agents sous couverture et les écoutes téléphoniques, pour enquêter sur les infractions économiques et financières sophistiqués. Les autorités d'enquête ont expliqué à la mission que la culture malienne est basée sur les transactions en espèces. Les autorités d'enquêtes ne sont pas formées à reconnaître les « criminels en col blanc », et ont déclaré les assimiler à des « personnes respectables. » Leurs moyens et effectifs sont également très faibles (considérant l'ampleur du territoire malien et la sensibilité de la situation dans le Nord du pays) et, selon les autorités, ont été réduits après le coup d'état de mars 2012. Les procureurs bénéficient d'une connaissance approfondie des infractions économiques. Ils ont déclaré avoir recours à l'infraction d'atteintes aux biens publics plutôt qu'à l'infraction de BC en raison des peines encourues (voir section III, B, ci-dessus), et ne pas disposer

de moyens suffisant pour poursuivre les enquêtes de BC. Les autorités ont également reconnu que les affaires concernant les atteintes aux biens publics concernaient des dossiers relativement anciens, remontant « à bien avant les événements de mars 2012 ». Le dernier arrêt pour atteintes aux biens publics semble en effet dater de décembre 2011.⁸¹ Aucun jugement impliquant une condamnation pour BC et/ou d'autres infractions de corruption n'est donc disponible, et il n'y a jamais eu, à la connaissance de la mission, de condamnation pour BC. Enfin, la coopération internationale avec les autorités de poursuites et d'enquête étrangères est limitée, notamment en ce qui concerne l'échange d'information, en partie du fait de l'absence de recours aux outils LBC.

74. **Mesures recommandées:**⁸² (i) Amender la loi LBC No. 06-066 et le CPPM afin d'assurer la conformité aux Recommandations 31 et 40 du GAFI; (ii) doter les autorités de moyens suffisants et spéciaux afin de mener les enquêtes de BC et de corruption;⁸³ (iii) assurer une coopération efficace avec les autorités d'enquête et de poursuite pénale étrangères; (iv) sensibiliser et former les autorités d'enquête et de poursuite aux infractions économiques et financières, en particulier le BC et la corruption.

Mesures relatives au contrôle du flux d'espèces transfrontières

75. **Justification.** Les frontières poreuses du Mali facilitent les flux transfrontaliers d'argent liquide, incluant les produits de la corruption. L'amélioration et l'intensification des contrôles pourraient rendre le blanchiment du produit de la corruption à l'étranger plus difficile.

76. **Norme internationale.** La Recommandation 32 du GAFI prévoit que les pays devraient avoir en place des mesures pour détecter les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur, y compris un système de déclaration et/ou de communication. Les pays devraient s'assurer que leurs autorités compétentes ont le pouvoir de bloquer ou retenir les espèces ou instruments négociables au porteur suspectés d'être en rapport avec le BC/FT, ou des infractions sous-jacentes, ou faisant l'objet d'une fausse déclaration ou communication. Les pays devraient s'assurer que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives sont applicables aux personnes qui ont effectué une fausse déclaration ou une communication d'informations fausses. Lorsque des espèces ou instruments négociables au porteur sont liés au financement du terrorisme, au BC ou à des infractions sous-jacentes, les pays devraient aussi adopter des mesures, y compris de nature législative, conformes à la Recommandation 4, autorisant la confiscation de ces espèces ou instruments.

⁸¹ Selon les informations communiquées par les autorités en décembre 2014 (voir également Section III, B, ci-dessus).

⁸² Le PNUD a également élaboré un programme 2015–2019 pour le Mali avec des recommandations visant notamment à renforcer la gouvernance, réformer la justice et le système pénal. Certaines de ces mesures s'inspirent des conclusions du Comité pour l'élaboration d'un plan stratégique de la réforme de la justice, Programme pour les Droits de l'Homme.

⁸³ Le projet LBC/FT BCEAO prévoit la mise à disposition de moyens spéciaux d'enquête, notamment s'agissant des communications et infiltrations (articles 95 et 96).

77. **Situation actuelle.** Le système de détection des transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur a été jugé non conforme avec le standard du GAFI par le REM de 2008. L'analyse des rapports de suivi ne semble pas montrer de progrès en la matière. En septembre 2014, les institutions publiques (CENTIF, douanes, gendarmerie, police) et privées (banques, notaires, promoteurs immobiliers) ont indiqué que la prévalence des opérations en espèce au Mali constituait un risque élevé de blanchiment et une difficulté majeure dans l'application des mesures nécessaires à l'identification de l'origine des fonds. Les autorités ont également mentionné les services *hawala* comme posant un risque élevé de BC.⁸⁴ Bien que les douanes disposent de certains moyens techniques permettant de repérer les larges sommes transportées en espèces à l'aéroport, les autorités ont indiqué que des saisies ont été effectuées en France sur des voyageurs en provenance du Mali, et transportant des sommes d'argent très importantes. Ces sommes n'avaient pas été déclarées à Bamako mais à Paris. En ce sens, le règlement No. 09/2010/CM/UEMOA du 1 octobre 2010 donne la liberté aux résidents de l'UEMOA de déclarer ou non le transport d'argent en espèces, en requérant une domiciliation seulement après huit jours.

78. **Mesures recommandées.** (i) Adopter un cadre juridique de contrôle des flux d'espèces transfrontaliers conformes à la Recommandation 32 du GAFI;⁸⁵ (ii) assurer les capacités humaines et techniques pour sa mise en œuvre; (iii) encourager la CB-UEMOA et la BCEAO à amender le règlement No. 09/2010/CM/UEMOA afin de requérir une déclaration immédiate aux postes de douanes des transports d'espèces, y compris pour les résidents de l'UEMOA.

Statistiques

79. **Justification.** La mise à jour de statistiques précises permet de définir les risques majeurs et d'élaborer une stratégie pour les mitiger efficacement en temps opportun. Les statistiques sur le BC et la corruption (i.e., nombre de DOS analysées et transmises relatives au blanchiment et à la corruption, nombre d'entraides judiciaires en relation avec des pays spécifiques...) permettraient d'élaborer une stratégie et une politique pénale plus efficace de lutte contre le blanchiment des produits de la corruption.

⁸⁴ Les services *hawala* et autres prestataires de service similaires présentent des risques de BC accrus car ils reposent sur le règlement en valeurs ou en espèces qui passent par de nombreux pays et en dehors du système bancaire dans la plupart des cas. Voir en ce sens: « Le Rôle des Hawala et Autres Prestataires de Services Similaires dans le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme », GAFI, Rapport, octobre 2013: <http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/gafiengeneral/documents/resultats-pleniere-octobre-2013.html#hawala>.

⁸⁵ Le Chapitre I, Titre II, du projet LBC/FT BCEAO introduit des mesures spécifiques concernant les espèces et les instruments négociables au porteur, parmi lesquelles, (i) l'interdiction de payer en espèces une dette d'un montant égal ou supérieur à 5 millions de FCFA (article 15), (ii) l'obligation d'acquitter au moyen de virement ou cheque un bien immobilier dont le montant est supérieur à 3 millions de FCFA (article 16), et (iii) l'obligation pour les IF et EPNFD de déclarer à la CENTIF les transactions en espèces d'un montant égal ou supérieur à 15 millions de FCFA, qu'il s'agisse d'une opération unique ou de plusieurs opérations qui apparaissent liées (article 17).

80. **Norme internationale.** La Recommandation 33 du GAFI prévoit que les pays devraient tenir des statistiques complètes sur les questions relatives à l'effectivité et à l'efficacité de leur système de LBC/FT. Elles devraient comprendre des statistiques sur les DOS reçues et disséminées, les enquêtes sur le BC/FT, les poursuites et condamnations liées au BC/FT, les biens gelés, saisis ou confisqués et l'entraide judiciaire ou autres demandes internationales de coopération.

81. **Situation actuelle.** La plupart des autorités en charge de la mise en œuvre de la LBC/FT ne dispose d'aucune statistique. La CENTIF a transmis à la mission des statistiques sur le nombre de DOS reçues et disséminées. Toutefois, les autorités d'enquête, de poursuite et de condamnation ne disposent que très rarement de données statistiques.⁸⁶

82. **Mesures recommandées.** Augmenter les moyens des autorités en charge de la LBC/FT afin de les doter de matériels appropriés, notamment électroniques, pour collecter et disséminer les statistiques relatives à la LBC/FT.

Lignes directrices et retour d'informations

83. **Justification.** Des lignes directrices sont nécessaires pour guider les IF et les EPNFD dans l'application des mesures de LBC/FT, notamment afin d'assurer une meilleure coopération entre les services avec la CENTIF et l'OCLEI.

84. **Norme internationale.** La Recommandation 34 du GAFI prévoit que les autorités compétentes, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation devraient établir des lignes directrices et assurer un retour d'informations qui aideront les IF et les EPNFD dans l'application des mesures nationales de LBC/FT, et, en particulier, à détecter et déclarer les opérations suspectes.

85. **Situation actuelle.** L'instruction de la BCEAO No. 01/2007/RB du 2 juillet 2007 relative à la LBC au sein des organismes financiers donne des indications aux IF sur la mise en œuvre de leurs obligations de vigilance LBC/FT, mais nécessite d'être mise à jour. Aucune indication n'est donnée aux EPNFD. Le rôle de la CENTIF dans l'application de la loi PREI No. 14-015 n'est pas définie.

86. **Mesures recommandées.** (i) Préparer des circulaires pour chaque EPNFD; (ii) préparer une circulaire relative à la coopération entre la CENTIF et l'OCLEI; (iii) encourager la BCEAO à réviser l'instruction relative à la LBC au sein des organismes financiers.⁸⁷

⁸⁶ Malgré une demande expresse, aucune statistique sur le nombre de peines prononcées pour atteintes aux biens publics n'a été communiquée aux membres de la mission.

⁸⁷ La section 2, Chapitre IV, Titre III, du projet LBC/FT BCEAO introduit des mesures spécifiques aux lignes directrices et retour d'information, qui requiert notamment des IF de mettre en place une approche fondée sur les risques (article 92).

Sanctions

87. **Justification.** L'application de sanctions proportionnées contre les personnes physiques et morales n'ayant pas respecté leurs obligations de LBC/FT, en particulier les banques et les EPNFD dans le contexte du Mali, auraient un effet dissuasif et inciterait ces personnes et entités à une mise en œuvre efficace du cadre LBC/FT. Ces sanctions permettraient ainsi de prévenir le blanchiment des produits de la corruption, et rendrait la dissimulation de ces produits moins aisée pour les criminels.

88. **Norme internationale.** La Recommandation 35 du GAFI prévoit que les pays devraient s'assurer qu'une gamme de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, pénales, civiles ou administratives, est applicable aux personnes physiques et morales visées par les Recommandations 6 et 8 à 23 qui ne respectent pas les obligations en matière de LBC/FT. Les sanctions devraient être applicables non seulement aux IF et aux EPNFD, mais également à leurs dirigeants.

89. **Situation actuelle.** Aucune sanction coercitive autre que disciplinaire n'est prévue en cas de non-respect des normes LBC/FT par les banques et les EPNFD. Les chapitres III et IV, Titre V, de la loi LBC No. 06-066 consacrent les peines applicables aux personnes physiques et morales pour BC et violation de la loi LBC. Ces dispositions sont identiques à la loi LBC UEMOA. S'agissant des IF, la loi cadre portant réglementation bancaire (article 68) indique que les établissements de crédit peuvent être déclarés pénalement responsables, dans les conditions prévues à l'article 42 de la loi uniforme LBC. Toutefois, la plupart des sanctions listées dans la loi uniforme ne sont pas applicables aux institutions financières (seules l'exclusion des marchés publics et la confiscation des biens ayant servi à commettre l'infraction le sont).⁸⁸ La CB-UEMOA peut également infliger des sanctions disciplinaires⁸⁹ et pécuniaires.⁹⁰ Néanmoins, l'instruction de la BCEAO No. 003-03-

⁸⁸ Sont exclus les sanctions suivantes: (i) le placement sous surveillance judiciaire pour une durée de cinq ans au plus; (ii) l'interdiction, à titre définitif, ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise; (iii) la fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus, des établissements ou de l'un des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés; (iv) la dissolution, lorsqu'elles ont été créées pour commettre les faits incriminés; et (v) l'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci par la presse écrite ou par tout moyen de communication audiovisuelle, aux frais de la personne morale condamnée.

⁸⁹ L'article 28 de l'annexe à la Convention régissant la CB-UEMOA liste les sanctions disciplinaires suivantes: (i) l'avertissement; (ii) le blâme; (iii) la suspension ou l'interdiction de tout ou partie des opérations; (iv) toutes autres limitations dans l'exercice de la profession; (v) la suspension ou la démission d'office des dirigeants responsables; et (vi) le retrait d'agrément ou d'autorisation d'installation. Les sanctions pécuniaires sont fixées par instruction de la BCEAO.

⁹⁰ L'article 3 de l'instruction No. 003-03-2014 fixant les modalités d'application des sanctions pécuniaires prononcées par la CB-UEMOA fixe le montant maximal des sanctions pécuniaires comme suit: (i) 500 millions de FCFA pour les banques; (ii) 150 millions de FCFA pour les établissements financiers à caractère bancaire; et (iii) 10 pour cent des fonds propres requis en vue du respect de la norme de capitalisation pour les systèmes financiers décentralisés de l'UEMOA, sans toutefois excéder 100 millions de FCFA. En cas d'infractions multiples nécessitant l'application de plusieurs sanctions pécuniaires, le montant cumulé desdites sanctions ne pourra excéder les montants plafonds susvisés.

2014 fixant les modalités d'application des sanctions pécuniaires prononcées par la CB-UEMOA, entrée en vigueur le 1 avril 2014, ne contient aucune référence aux infractions de BC.⁹¹ Il en résulte qu'aucune sanction financière pour BC et violation des règles LBC/FT ne peut être infligée aux banques.⁹² En pratique, aucune sanction n'est appliquée en cas de non-respect des normes LBC/FT par les banques et les EPNFD. Les représentants de la BCEAO rencontrés lors de la mission ont confirmé qu'aucune sanction coercitive n'avait jamais été prononcée contre une banque pour violation des normes LBC/FT, seuls des « rappels à l'ordre » sont émis par la CB-UEMOA à l'occasion des rapports d'inspection. De même, s'agissant des EPNFD, aucune sanction n'a été prononcée à l'égard de notaires, agents immobiliers, avocats, ou négociants en métaux et pierres précieuses.

90. **Mesures recommandées.** (i) Encourager la BCEAO à amender l'instruction BCEAO No. 003-03-2014, ou adopter une nouvelle réglementation, introduisant des sanctions pour non-respect des obligations LBC/FT contre les IF, notamment en prévoyant des sanctions financières; et (ii) introduire des sanctions spécifiques et dissuasives contre les EPNFD, en particulier les notaires, avocats, agents et promoteurs immobiliers, et les négociants en métaux et pierres précieuses.

F. Coopération Internationale

Entraide judiciaire

91. **Justification.** Les éléments de preuve de la corruption et du blanchiment des produits de celle-ci, ainsi que les avoirs illicites, se trouvent souvent à l'étranger. Une coopération judiciaire internationale efficace peut faciliter la condamnation et le recouvrement des avoirs liés à la corruption. Les échanges étant souvent basés sur la réciprocité, il est important que le Mali se dote d'un système d'entraide judiciaire crédible et efficace.

92. **Norme internationale.** La Recommandation 37 du GAFI prévoit que les pays devraient, de manière rapide, constructive et efficace, fournir l'entraide judiciaire la plus large possible pour les enquêtes, les poursuites et les procédures connexes ayant trait au BC, aux infractions sous-jacentes associées et au FT. Les pays devraient disposer d'une base juridique adéquate pour fournir cette assistance et, le cas échéant, devraient disposer de traités, accords ou autres mécanismes permettant d'accroître la coopération. La recommandation 38 du GAFI est relative au gel et à la confiscation des avoirs.

⁹¹ L'article 2 de l'instruction No. 003-03-2014 fixant les modalités d'application des sanctions pécuniaires prononcées par la CB-UEMOA classe les infractions à la réglementation bancaire ou des systèmes financiers décentralisés en trois catégories, mais ne mentionne pas le BC.

⁹² Des peines contre les dirigeants des personnes morales (qui incluent les banques) sont prévus à l'article 40 de la loi de LBC No. 06-066. L'avant projet de loi uniforme reprend des mesures similaires.

93. **Situation actuelle.** Le chapitre III de la loi LBC No. 06-066 est consacré à l'entraide judiciaire (articles 53 à 70) en matière de LBC. Le REM de 2008 notait que le cadre juridique comprenait différentes faiblesses, en particulier l'absence de mécanisme de coordination en matière de saisie et de confiscation, l'absence de clarté sur la nécessité de double incrimination comme condition à l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire, des limitations aux instruments permettant la prise de mesures conservatoires. A la connaissance de la mission, aucune mesure n'a été prise pour remédier à ces faiblesses depuis 2008. De plus, le REM indiquait également l'absence de mise en œuvre du système d'entraide judiciaire, ce qui ne semble pas avoir évolué puisqu'une seule requête pour entraide judiciaire paraît avoir été formulée (à la France) en 2013. Le Procureur en charge du Pôle économique et financier de Bamako près le Tribunal de première instance de la Commune III et son substitut, ont indiqué à la mission que deux personnes avaient récemment fait l'objet de mandats d'arrêt internationaux. Toutefois, ces mandats concernaient des infractions de droit commun et non des faits liés à la corruption ou au BC. Ils ont confirmé que les affaires d'entraide judiciaire étaient rares.

94. **Mesures recommandées.** (i) Assurer la conformité avec les Recommandations 37 et 38 du GAFI, notamment en clarifiant les conditions de double incrimination; (ii) favoriser le recours à la qualification de BC; (iii) sensibiliser et former les magistrats à la pratique de l'entraide judiciaire; (iv) améliorer les données statistiques renseignant sur le nombre de demande d'entraides judiciaires formulées et reçues.

Extradition

95. **Justification.** Les auteurs de faits de corruption et de blanchiment se trouvent souvent à l'étranger. Une procédure d'extradition claire et efficace facilite la coopération judiciaire internationale, dans le but de condamner les auteurs jugés coupables de ces faits. Les échanges étant souvent basés sur la réciprocité, il est important que le Mali se dote d'un système d'extradition crédible et rapide.

96. **Norme internationale.** La Recommandation 39 du GAFI prévoit que les pays devraient sans retard indu exécuter de manière constructive et efficace les demandes d'extradition en matière de BC/FT. Les pays devraient également prendre toutes les mesures possibles afin de s'assurer qu'ils ne fournissent pas un refuge aux personnes poursuivies pour des faits de financement du terrorisme, des actes terroristes ou des organisations terroristes. En particulier, les pays: (i) devraient garantir que le BC/FT constituent des infractions pouvant donner lieu à extradition; (ii) devraient s'assurer qu'ils disposent de procédures claires et efficaces pour l'exécution en temps opportun des demandes d'extradition, y compris, le cas échéant, pour l'établissement de priorités;⁹³ (iii) ne devraient pas assortir l'exécution des demandes de conditions déraisonnables ou indûment restrictives; et (iv) devraient s'assurer qu'ils disposent d'un cadre juridique adapté pour

⁹³ Afin de suivre l'avancement du traitement des demandes, un système de gestion des dossiers devrait être mis en place.

l'extradition. Les pays devraient extraditer leurs nationaux. Lorsqu'ils ne le font pas pour des raisons uniquement liées à la nationalité, les pays devraient, à la demande du pays requérant l'extradition, soumettre l'affaire sans retard indu à leurs autorités compétentes afin que des poursuites portant sur les infractions mentionnées dans la demande soient engagées. Ces autorités devraient prendre leurs décisions et conduire leurs procédures comme elles le feraient dans le cas de toute autre infraction grave selon leur droit interne. Les pays concernés devraient coopérer, en particulier pour les aspects concernant la procédure et la preuve, afin d'assurer l'efficacité de telles poursuites. Lorsque la double incrimination est exigée pour l'extradition, cette obligation devrait être considérée comme remplie, que les deux pays classent ou non l'infraction dans la même catégorie d'infractions, ou qu'ils utilisent ou non la même terminologie pour la désigner, lorsque les deux pays incriminent l'acte qui est à la base de l'infraction. Conformément aux principes fondamentaux du droit interne, les pays devraient disposer de mécanismes simplifiés d'extradition, par exemple en autorisant la transmission directe des demandes d'arrestation provisoire entre les autorités compétentes, l'extradition des personnes sur le seul fondement d'un mandat d'arrêt ou d'un jugement ou l'extradition simplifiée des personnes acceptant de renoncer à la procédure formelle d'extradition. Les autorités responsables de l'extradition devraient bénéficier de ressources financières, humaines et techniques suffisantes. Les pays devraient mettre en place des procédures visant à s'assurer que le personnel de ces autorités respecte des normes professionnelles strictes, notamment en matière de confidentialité, fait preuve d'une grande intégrité et est doté de compétences appropriées.

97. **Situation actuelle.** Le chapitre IV de la loi LBC No. 06-066 est consacré à l'extradition (articles 71 à 75) en matière de LBC. Le REM notait que l'extradition des ressortissants maliens n'était pas autorisée et que l'article 72, qui semblait définir une procédure simplifiée par laquelle les demandes d'extradition sont directement adressées au procureur général, complétait les dispositions générales du CPPM. Les évaluateurs avaient recommandé de préciser si les dispositions du CPPM étaient supplantées par la loi LBC, et de clarifier les règles permettant de s'assurer que le Mali puisse poursuivre, sur demande d'un Etat étranger, ses propres ressortissants qu'il ne peut extraditer en raison de leur nationalité. De plus, la loi LBC No. 06-066 ne prévoyait 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. A la connaissance de la mission, aucune mesure n'a été prise les autorités maliennes afin de remédier à ces lacunes. Aucune statistique ne semble disponible en matière d'extradition.

98. **Mesures recommandées.** (i) Préciser les règles d'extradition en matière de LBC/FT en assurant une procédure simplifiée;⁹⁴ (ii) clarifier les règles permettant de s'assurer que le Mali puisse poursuivre, sur demande d'un Etat étranger, ses propres ressortissants qu'il ne peut extraditer en raison de leur nationalité; (iii) introduire des dispositions prévoyant 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 (iv) améliorer les données statistiques renseignant sur le nombre de demandes d'extradition formulées et reçues.

⁹⁴ L'article 158 du projet LBC/FT BCEAO prévoit l'obligation d'instaurer une telle procédure simplifiée.

IV. CONCLUSIONS ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

99. **Bien que quelques progrès aient été accomplis depuis 2008, les cadres maliens de LBC/FT et AC nécessitent des améliorations importantes afin d’être conformes aux pratiques et standards internationaux.** Les récents dérapages dans la gestion des finances publiques⁹⁵ témoignent, encore une fois, de la nécessité d’abord d’une amélioration du cadre juridique et réglementaire de LBC/FT et AC. Les autorités ont pris dans ce contexte des engagements importants dans le cadre du programme de Facilité élargie de crédit (FEC) conclu entre le Mali et le FMI (voir annexe 1), qui témoignent de leur volonté de lutter efficacement contre la corruption.⁹⁶ La conformité des cadres LBC/FT et AC avec les standards internationaux et leur mise en œuvre effective par les autorités compétentes doivent être renforcées, en sus des changements prévus par le programme soutenu par le FMI.⁹⁷ Sans ce véritable changement de vitesse dans la LBC/FT et la lutte contre la corruption au Mali, les problèmes de gouvernance dans le pays demeureront.

100. **La mission a formulé des recommandations afin de renforcer les cadres juridiques de LBC/FT et AC maliens et leur synergie.** Un classement des recommandations par ordre de priorité indique la chronologie de la mise en œuvre. L’encadré 1 ci-après décrit les actions à prendre dans l’immédiat, alors que le tableau 1 liste les priorités à court et moyen termes. Les détails de chaque recommandation se trouvent dans les parties correspondantes de ce rapport.

⁹⁵ En particulier les problèmes relatifs aux dépenses extrabudgétaires liées à l’achat d’un aéronef pour un montant de 20 milliards de FCFA (\$40 millions), d’un contrat d’équipements et fournitures passe par le MDAC pour un montant de 69 milliards de FCFA (\$138 millions), et l’octroi d’une garantie par l’Etat pour un montant de 100 milliards de FCFA (\$200 millions) lié à ce contrat ainsi que d’autres contrats (voir également Section II, B, ci-dessus).

⁹⁶ Ces engagements ont été pris à la suite de la décision du FMI en mai 2014 de retarder la conclusion de la première revue du programme économique des autorités appuyé par la FEC à cause des opérations précitées, qui ne figuraient pas dans la Loi de finances 2014.

⁹⁷ Notamment ceux concernant les marchés publics. Voir: « Première et Seconde Revues de l’Accord Triennal au Titre de la Facilité Élargie de Crédit », Rapport du FMI, novembre 2014, MPEF, para. 36 à 39, pp. 49–51.

Encadré. Actions Immédiates

- Amender le cadre législatif et réglementaire de LBC/FT malien afin d'en assurer la conformité avec les Recommandations de 2012 du GAFI, comme suit:
 - Incrimination du BC (R. 3): Peines définies et plus élevées, produits indirects;
 - Confiscation et mesures provisoires (R. 4): BC et corruption;
 - Devoir de vigilance (R. 10): Organismes publics;
 - Mesures de vigilances renforcées à l'égard des PPE nationales (R. 12);
 - Mesures préventives pour EPNFD (R. 22 et 23): Immobilier, notaire, avocat, métaux précieux;
 - Transparence des bénéficiaires légaux et effectifs des sociétés (R. 24);
 - Réglementation et contrôle des EPNFD (R. 28): Supervision;
 - Pouvoir des autorités de poursuite pénale et d'enquête (R. 31 et 40);
 - Flux d'espèces transfrontières (R. 32);
 - Entraide judiciaire (R. 37 et 38): Double incrimination;
 - Extradition (R. 39): Procédure simplifiée, extradition des nationaux, coopération enquêtes et poursuites.
- Compléter la stratégie nationale de LBC/FT et son plan d'action pour 2013–2015 par les recommandations d'AT énoncées dans le présent rapport, et la mettre en application.
- Incriminer dans le CPM (i) la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques, (ii) la soustraction de biens dans le secteur privé, et (iii) le recel, en conformité avec les articles 16, 22 et 24 de la CNUCC.
- Amender la loi PREI No. 14-015 pour étendre son champ d'application aux enfants majeurs et à tous les parlementaires.
- Mettre en application l'article 10 de la loi PREI No. 14-015, prévoyant notamment les déclarations annuelles de patrimoine des plus hauts dignitaires de l'Etat à la Cour suprême.

Tableau 4. Priorités à Court et Moyen Termes

| Court Terme | Moyen Terme |
|---|---|
| <i>Evaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques</i> | |
| <p>Introduire des mesures obligeant les IF et les EPNFD à identifier et évaluer leurs risques de BC/FT et à prendre des mesures efficaces pour les atténuer.</p> <p>Sensibiliser les IF et les EPNFD au risque spécifique de blanchiment des produits de la corruption.</p> | <p>Procéder à une évaluation nationale des risques de BC/FT, avec le soutien de l'assistance technique du FMI (sous réserve d'accord du Comité de pilotage du Fonds fiduciaire spécialisé sur la LBC/FT et de la disponibilité des ressources humaines et financières).</p> |
| <i>Coopération et coordination nationales</i> | |
| <p>Mettre en œuvre les dispositions nécessaires (formation, budget, personnel) pour faire de la CENTIF l'autorité de référence pour la LBC/FT.</p> | <p>Renforcer la formation des services existants à la LBC/FT afin de rationaliser la coordination et la coopération entre eux, en particulier au niveau des poursuites judiciaires.</p> |
| <i>Incrimination de blanchiment de capitaux</i> | |
| <p>Etablir un répertoire complet des infractions de corruption considérées comme infractions sous-jacentes au BC.</p> | |
| <i>Confiscation et mesures provisoires</i> | |
| <p>Sensibiliser les autorités aux outils LBC/FT en matière de confiscation et les former afin d'en assurer une bonne application.</p> | <p>Créer un cadre juridique et une structure adéquate pour la gestion des biens confisqués.</p> |
| <i>Devoir de vigilance relatif à la clientèle</i> | |
| <p>Assurer la mise en œuvre de ces mesures, notamment à l'égard des comptes d'organismes publics, par une supervision bancaire efficace.</p> | <p>Mener une analyse typologique de cas de détournement de fonds publics depuis des comptes d'organismes publics.</p> |

| | |
|---|---|
| <i>Personnes politiquement exposées</i> | |
| <p>Etablir une liste des PPE nationales.</p> <p>Soumettre les PPE étrangères à des obligations de vigilance particulières, en conformité avec la Recommandation 12 du GAFI.</p> | <p>Assurer une supervision de la mise en œuvre du cadre juridique révisé axée sur le risque particulier présenté par les PPE, en particulier nationales.</p> |
| <i>Services de transfert de fonds ou de valeurs et nouvelles technologies</i> | |
| <p>Soumettre les services de paiements par téléphonie mobile et leurs intermédiaires aux obligations LBC/FT, au même titre que les IF.</p> <p>Placer ces services sous la supervision de la CB-UEMOA.</p> | <p>Evaluer les risques de BC/FT liés au paiement par téléphonie mobile, notamment ceux relatifs au blanchiment des produits issus de la corruption.</p> |
| <i>Entreprises et professions non financières désignées</i> | |
| <p>Préparer des lignes directrices à l'intention des notaires, avocats, agents et promoteurs immobiliers, et marchands de métaux précieux.</p> <p>Assurer la mise en place de superviseurs efficaces, qualifiés et compétents pour les professions libérales (notaires et avocats notamment), les professionnels des secteurs immobilier et des métaux précieux.</p> | <p>Assurer la formation des ces professions à la mise en œuvre de leurs obligations de vigilance suivant une approche basée sur les risques.</p> <p>Mettre en œuvre une supervision des obligations LBC/FT de ces professions fondée sur les risques.</p> |
| <i>Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales et constructions juridiques</i> | |
| <p>Renforcer les documents nécessaires afin de créer une société, notamment en établissant une circulaire spécifiques à l'obligation des notaires et en renforçant leur supervision.</p> <p>Etablir un registre des sociétés, dont certaines informations telles que les bénéficiaires légaux et effectifs, et l'activité des sociétés, seront disponibles au public.</p> | <p>Assurer le contrôle régulier de la mise en œuvre effective de ces dispositions, notamment en identifiant une autorité chargée de la supervision.</p> |

| | |
|---|--|
| <i>Réglementation et contrôle des institutions financières</i> | |
| Mettre en place des procédures claires de mise en œuvre des mesures assurant la qualité des gestionnaires des banques et empêchant les criminels de prendre le contrôle d'institutions financières. | Assurer l'existence de personnels compétents et en nombre suffisant pour contrôler la mise en œuvre du dispositif. |
| Introduire une approche de contrôle basée sur les risques, en particulier ceux liés au blanchiment des produits de la corruption. | Assurer une coopération et un échange d'information efficace entre la CB-UEMOA et les autres autorités de supervision au sein de l'UEMOA et au niveau international. |
| <i>Pouvoirs des autorités de contrôle</i> | |
| Renforcer les contrôles et inspections spécifiques à la LBC des banques par le CB-UEMOA en conformité avec la Recommandation 27 du GAFI. | Former les superviseurs à la LBC/FT et aux risques de blanchiment des produits de la corruption. |
| Introduire dans le cadre juridique, et mettre en œuvre, des sanctions et peines dissuasives, y compris pécuniaires, contre les banques ayant violé leurs obligations LBC/FT. | |
| <i>CENTIF</i> | |
| Prolonger le délai fixé de 48 heures fixé par la loi LBC No. 06-066 afin de permettre à la CENTIF d'analyser les DOS et de répondre à ses homologues nationaux. | Assurer la formation des agents de la CENTIF aux risques liés au blanchiment des produits issus de la corruption. |
| Amender la loi LBC No. 06-066 afin de prévoir la possibilité pour la CENTIF de mener des enquêtes pour le compte de ses homologues. | Employer des ressources humaines et techniques adéquates pour permettre à la CENTIF d'exercer en toute indépendance et efficacement ses fonctions. |
| | Assurer l'existence et la mise en œuvre d'un dispositif assurant la protection et la confidentialité des informations détenues par la CENTIF. |
| <i>Pouvoir des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes</i> | |
| Doter les autorités de moyens suffisants et spéciaux afin de mener les enquêtes de BC et de corruption, et assurer une coopération efficace avec ses homologues étrangers. | Sensibiliser et former les autorités d'enquête et de poursuite aux infractions économiques et financières, en particulier le BC et la corruption. |

| | |
|--|---|
| <i>Mesures relatives au contrôle du flux d'espèces transfrontières</i> | |
| Assurer les capacités humaines et techniques pour la mise en œuvre de ces mesures. | Encourager la CB-UEMOA et la BCEAO à amender le règlement No. 09/2010/CM/UEMOA. |
| <i>Statistiques</i> | |
| | Augmenter les moyens des autorités en charge de la LBC/FT afin de les doter de matériels appropriés, notamment électroniques, pour collecter et disséminer les statistiques relatives à la LBC/FT. |
| <i>Lignes directrices et retour d'information</i> | |
| Préparer des circulaires pour chaque EPNFD. Préparer une circulaire relative à la coopération entre la CENTIF et l'OCLEI. | Encourager la BCEAO à réviser l'instruction relative à la LBC au sein des organismes financiers. |
| <i>Sanctions</i> | |
| Introduire des sanctions spécifiques et dissuasives contre les EPNFD, en particulier les notaires, avocats, agents et promoteurs immobiliers, et les négociants en métaux et pierres précieuses. | Encourager la BCEAO à amender l'instruction BCEAO No. 003-03-2014, ou adopter une nouvelle réglementation, introduisant des sanctions pour non-respect des obligations LBC/FT contre les IF, notamment en prévoyant des peines financières. |
| <i>Entraide judiciaire</i> | |
| Favoriser le recours à la qualification de BC. Sensibiliser et former les magistrats à la pratique de l'entraide judiciaire. | Améliorer les données statistiques renseignant sur le nombre de demande d'entraides judiciaires formulées et reçues. |
| <i>Extradition</i> | |
| | Améliorer les données statistiques renseignant sur le nombre de demandes d'extradition formulées et reçues. |

Annexe 1. Engagements de Lutte contre la Corruption adoptés par les Autorités Maliennes en Décembre 2014 dans le Cadre du Mémorandum de Politiques Economiques et Financières (MPEF) pour la FEC⁹⁸

- Mener à bien toutes les mesures décrites dans le MPEF pour améliorer la gestion et la transparence des finances publiques;
- Présenter à l'Assemblée Nationale des amendements à la loi contre l'enrichissement illicite pour étendre son champ d'application aux enfants majeurs et à tous les parlementaires, et faire appliquer les dispositions de cette loi prévoyant des déclarations annuelles de patrimoine des plus hauts dignitaires de l'Etat à la Cour suprême d'ici le 28 février 2015;
- S'attaquer au problème de corruption dans le système judiciaire, en publiant les jugements rendus par les Tribunaux de Commerce et ceux rendus par les autres tribunaux relativement aux infractions de corruption et de délinquance économique et financière, et en mettant en œuvre d'autres mesures spécifiques pour lutter contre la corruption dans le milieu judiciaire;
- Remédier aux manquements de l'administration mis en lumière par les structures de contrôles, y compris le Bureau du Vérificateur Général dans ses rapports annuels et sectoriels;
- Sanctionner les agents indéliçables par des mesures administratives ou judiciaires, le cas échéant;
- Publier un rapport annuel par le Contrôle Général des Services Publics avant le 8 février 2015, faisant état des résultats des actions entreprises pour remédier aux manquements mis en lumière par les structures de contrôles en attachant une attention particulière aux mesures prises pour sanctionner les agents indéliçables par des mesures administratives ou judiciaires;
- Elaborer un plan d'action, d'ici le 28 février 2015 pour mettre en œuvre les recommandations de la mission d'assistance technique du FMI qui s'est rendu à Bamako en septembre 2014 pour analyser les forces et les faiblesses de la mise en œuvre des directives internationales en matière de LBC/FT.

⁹⁸ MPEF, para. 59. Voir: « Première et Seconde Revues de l'Accord Triennal au Titre de la Facilité Elargie de Crédit », *op. cit.*, pp. 57–58.

Annexe 2. Etapes de la Procédure Législative au Mali⁹⁹

1. Formulation de la proposition de loi
2. Un magistrat se penche sur la proposition
3. D'autres magistrats examinent certains aspects de la proposition
4. Une proposition est envoyée au Ministère de la Justice
5. Le Ministère de la Justice réunit les avocats, la société civile, etc.
6. Le projet est discuté en Conseil Interministériel
7. Le projet de loi est transmis au Comité de Coordination des Secrétaires Généraux
8. Le projet de loi est discuté en en réunion interministériel
9. Le projet de loi est envoyé au Conseil des Ministres
10. Le projet de loi est envoyé au Premier ministre
11. Le projet de loi est envoyé au bureau du Président de l'Assemblée Nationale
12. La Commission des lois examine le projet
13. Le Ministre de la Justice défend son projet en plénière de l'Assemblée Nationale
14. La loi est adoptée par les Parlementaires
15. La loi est signée par le Président de la République

⁹⁹ Selon les informations communiquées à la mission par la Direction des affaires juridiques (en charge de la rédaction de la loi PREI NO. 14-015 et de la future loi LBC/FT).

Annexe 3. Institutions Rencontrées Lors de la Mission

Ministère des Finances et de l'Economie, et son cabinet

Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme, et son cabinet

Ministre des Domaines de l'Etat, des Affaires Foncières et du Patrimoine, et son cabinet

Association des Promoteurs Immobiliers du Mali

Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

Banque de Développement du Mali

Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Mali

Banque Nationale de Développement Agricole

Bureau du Vérificateur Général

Cellule Nationale de Traitements des Informations Financières

Commission des Assurances

Comité des Compagnies d'Assurances du Mali

Direction des Affaires Juridiques

Direction Générale des Douanes

Direction de la Gendarmerie

Direction Nationale de la Géologie et des Mines

Direction du Ministère du Logement, des Affaires Foncières et de l'Urbanisme

Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Direction de la Police

Ecobank

Maison des Artisans du Mali

Maison des Artisans de Bamako

Ordre des Notaires du Mali

Programme pour les Droits de l'Homme, Comité pour l'élaboration d'un plan stratégique de la réforme de la justice

Programme des Nations Unies pour le Développement

Procureur de la République près le Tribunal de Première Instance de la Commune III,
Procureur en charge du Pôle Economique et Financier de Bamako