La problématique de la lutte contre le blanchiment d'argent
La riposte européenne

Gilles Leclair
Ancien directeur adjoint
Europol
(juillet 1999-novembre 2002)

La mondialisation de la planète a changé le paysage criminel avec l'apparition de groupes criminels organisés qui peuvent représenter une menace économique pour la société mondiale. La lutte contre le blanchiment de l'argent, dès lors, est devenue l'un des axes fondamentaux pour neutraliser ces groupes ou pour gêner leur entreprise criminelle. Cependant, d'autres événements ont dû aussi être pris en compte pour compléter la riposte : l'apparition de l'euro, la lutte contre le financement du terrorisme, sont deux bons exemples. La riposte répressive européenne est nécessaire et fondamentale. Elle est réalité, grâce à Europol, dont l'un des mandats est de coordonner la lutte contre le crime organisé sous toutes ses formes, et de mettre en place un échange opérationnel de renseignements.

I La lutte contre le blanchiment : promesses et réalités

1.1. Les conséquences de la globalisation

Le blanchiment d'argent est probablement l'une des plus vieilles activités du monde économique depuis que les Nations ont commencé à prélever une partie des revenus de la société civile, dans le but d'assurer le fonctionnement des États au bénéfice, naturellement, du bien public. Depuis fort longtemps, la logique de confrontation entre intérêts publics et intérêts privés a généré des comportements de dissimulation, de sous-évaluation des activités ou des revenus professionnels, afin d'atténuer les effets de prélèvements obligatoires jugés excessifs par certains. Le monde criminel ne s'inscrit pas dans cette dialectique, même s'il se moule avec aisance dans l'ensemble des systèmes progressivement mis en place, à l'échelon national et international, pour échapper à l'impôt. De fait, et dans un passé assez récent, le blanchiment d'argent était considéré comme une activité peu répandue, tandis que les criminels consommaient directement le produit de leur crime.

Avec l'apparition de groupes criminels organisés puissants, s'est rapidement créée la nécessité de blanchir les produits financiers du crime, afin de pouvoir profiter de ces revenus illicites au grand jour. Au début des années trente aux États-Unis, Meyer Lansky met ses compétences financières au service d'Al Capone, en généralisant le système d'incorporation de recettes fictives par le biais d'un réseau de laveries automatiques. Certains y voient d'ailleurs là l'origine du mot « money laundering ». Déjà à cette époque, seul un service financier est capable de mettre un terme aux activités d'Al Capone.

À l'issue de la seconde guerre mondiale, les effets d'une globalisation galopante, dont l'accélération des communications électroniques et des transports, vont favoriser l'émergence de nouveaux comportements criminels, et donc de nouvelles difficultés pour les services répressifs pour lutter contre ces phénomènes : aujourd'hui la plupart des grandes activités criminelles organisées comme le trafic de drogue, la traite des êtres humains, l'immigration clandestine, les trafics de véhicules volés, sont essentiellement des activités transfrontalières. Ce constat impose une nouvelle donne à l'autorité judiciaire : les principaux responsables de ces crimes ne vivent plus sur nos territoires où sont commises pourtant les infractions. Il ne nous reste plus que les conséquences de l'infraction, les victimes et quelques exécutants. Le principe de territorialité du Droit pénal est mis à mal et il devient extrêmement difficile d'identifier ces responsables, et ultérieurement de les traduire devant les tribunaux dans le contexte d'une coopération judiciaire internationale qui ne s'est pas encore globalisée.

Par ailleurs, la communauté internationale est bien consciente de ce que ces groupes criminels organisés représentent un pouvoir financier susceptible d'influencer, mais aussi de mettre en péril les pouvoirs économiques existants. Pour mémoire il suffit de se rappeler la déclara-

tion des cartels de Medellin, réunis au Panama, qui proposaient à l'époque de régler la dette extérieure de la Colombie en échange de mesures d'élargissements pénales.

Face à ces constats, la lutte contre le blanchiment des capitaux devrait être l'outil le plus approprié pour endiguer ces nouveaux phénomènes. Il devrait permettre d'identifier les principaux responsables et de saisir leurs biens, afin d'anéantir leurs capacités d'action. La parade semble avoir été découverte, mais évidemment la réalité sera beaucoup plus nuancée.

1.2. La réaction internationale

Il est vrai que la réaction de la communauté internationale, des États, des institutions européennes et du secteur privé pour endiguer ce phénomène a été sans précédent depuis la fin des années quatre-vingt. Pourtant, en dépit de tous ces efforts, des 40 recommandations du GAFI, des directives européennes comme des résolutions du Conseil de l'Europe, de l'adaptation des législations nationales, de la mise en place d'organes administratifs ad hoc de recueil des déclarations de soupçon et la participation croissante du secteur privé, il faut reconnaître que jusqu'à ce jour les résultats restent insuffisants. Cela ne signifie pas que le système ne fonctionne pas, car nous ne pouvons évidemment pas savoir combien d'opérations de blanchiment sont conduites avec succès par les organisations criminelles sur un an, comme nous ne connaissons pas non plus l'impact préventif des systèmes de contrôle mis en place. Il est simplement particulièrement difficile d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place.

En tout état de cause, nous avons besoin de normaliser les échanges financiers. L'identification des donneurs d'ordres, des bénéficiaires et des intermédiaires, s'avère de plus en plus évidente. Nous devons résoudre les problèmes de traçabilité, de l'opacité des transactions financières, du secret professionnel et des pays non coopératifs.

1.3. Le développement du crime organisé

Parallèlement le crime organisé a continué à se développer, dans tous les domaines. De marginal, il est devenu global. À l'heure où la sécurité des personnes et des biens est devenue un débat majeur, il est bon de souligner que le lien entre la criminalité de proximité et le crime organisé n'est pas toujours pris en compte. Pourtant, ce lien est aujourd'hui patent, particulièrement depuis l'effondrement du bloc soviétique : comme le trafic de drogue local est aussi la conséquence d'une activité internationale, la prostitution, l'immigration clandestine ou le trafic des véhicules volés, sont gérés et organisés loin de nos frontières nationales à travers des réseaux structurés. Les armes découvertes dans nos banlieues sont issues de trafics organisés à partir des Pays de l'Est. La situation est évidemment en évolution constante, car des liens s'établissent entre différents groupes criminels, locaux ou étrangers, et chacun s'enrichit de l'expérience de l'autre, et de fait aujourd'hui se prépare les groupes criminels organisés de demain qui seront dotés d'un bagage technique bien plus important que celui de leurs aînés.

II La nouvelle donne

2.1. La monnaie unique

Dans le même temps de nouveaux enjeux se dessinent.

L'euro a fait l'objet de nombreuses spéculations sur les éventuelles possibilités qu'il ouvrait en matière de blanchiment. Ces possibilités ont largement été surévaluées par une presse qui a fortement viré au catastrophisme à l'aune de l'introduction, et qui n'est pas sans rappeler le fameux bug de l'an 2000. La réalité est évidemment beaucoup plus nuancée, mais il ne faut pas non plus sous-évaluer l'impact d'une monnaie unique sur les activités criminelles. Aujourd'hui monnaie légale pour plus de 250 millions d'habitants intégrés dans un marché unique, la nouvelle devise européenne accélère le processus de globalisation. Instrument monétaire stable, l'euro devrait rapidement se diffuser autour de la planète.

Les activités criminelles vont évidemment s'appuyer sur ce support, et ce de façon croissante au fur et à mesure de la progression des échanges commerciaux mondiaux traités en euro. Les transactions criminelles, opérées pour une grande partie en cash, au-delà de nos frontières européennes, vont utiliser l'euro et concurrencer le dollar américain pour acheter drogues, armes, organiser des circuits d'immigration clandestine ou de prostitution. L'écueil technique pour les criminels de la conversion d'une monnaie nationale en une monnaie internationale largement acceptée va progressivement s'effacer pour finir par disparaître complètement. Ce processus entraîne la suppression du passage autrefois obligé par des bureaux de change, avant de procéder, par exemple, à un achat de drogue en Amérique latine. Comme en matière commerciale, dans le domaine criminel, la suppression d'une barrière technique, est un facteur d'aide au développement des transactions criminelles.

Sur un plan européen, les bénéfices en euro, par exemple, d'une attaque à main armée commise en Allemagne peuvent être facilement fractionnés et répartis dans le circuit bancaire dans d'autres pays de l'Union, pour échoir à la Caixa de Santander dans le sud de l'Espagne à la disposition des auteurs. Aujourd'hui l'approche nationale de prévention et de répression trouve ici ses limites.

2.2. Le financement du terrorisme

Les événements du 11 Septembre 2001 viennent de nous rappeler que non seulement la menace pouvait être globale, mais surtout que nous ne disposons pas à l'échelon des États, en dehors de la réponse militaire, de la totalité des moyens techniques et juridiques pour y faire face. L'importance du financement du terrorisme a été mise largement en avant, après ces attentats dramatiques, par les autorités nationales (USA + MS) ou internationales (EU, GAFI, ONU, etc.). Le GAFI a d'ailleurs édicté de nouvelles recommandations spécifiques sur ce sujet. En effet les réseaux terroristes mis en cause ont utilisé le système financier existant pour acheminer les fonds nécessaires à la réalisation de leurs objectifs. Évidemment la question de la détection de ces fonds, souvent d'origines légales mais à destinations criminelles, renverse les hypothèses et les procédures établies. Les voies de financement multiples de ces

organisations, qu'il s'agisse de microfinancements (commission d'infractions), ou de macrofinancements (sociétés, dons, subventions), acheminés de l'Europe vers les pays de destination, ou le contraire, se sont parfaitement coulées dans notre système financier et savent en tirer le meilleur profit. À la manipulation potentielle des cours sur les bourses internationales conséquemment aux événements du 11 Septembre, alors que certaines enquêtes sont toujours en cours en Europe particulièrement dans le domaine des produits dérivés, s'ajoute la menace que pourrait faire peser une organisation terroriste capable, par intrusion informatique, de provoquer une manipulation ou influencer le marché des cours. Les conséquences d'une telle menace, qui ne fait dorénavant plus partie de la science-fiction, comme l'utilisation à des fins criminelles de nos circuits financiers, illustrent les enjeux auxquels nous devons répondre.

2.3. Le développement de la fraude et de la corruption

De même, et à cause du développement des communications électroniques, non seulement l'implication du crime organisé dans la fraude est en constante augmentation, mais également la technicité des auteurs évolue dangereusement. La menace aujourd'hui ne pèse plus seulement sur la sécurité des biens et des personnes, mais aussi sur les secteurs économiques. La fraude économique et financière ne met plus seulement en jeu les biens des citoyens, les recettes de l'État, ou celles de quelques sociétés privées, mais pose une menace sur l'ensemble des acteurs économiques. La constitution de grands groupes industriels et surtout financiers de plus en plus puissants, a pour conséquence paradoxale l'augmentation du danger face à la fraude. La puissance de ces groupes peut devenir leur talon d'Achille face aux éventuelles attaques d'une criminalité organisée, avec des dommages en cascade. Dans un autre registre, l'affaire Enron est hélas l'illustration des dommages potentiels qui en découlent sur d'autres acteurs économiques liés à Enron, mais également sur des sociétés étrangères au groupe financier.

Le crime économique et financier est en augmentation constante, cartes de crédit, fraude sur internet, détournement de subventions publiques, mais touche des secteurs techniques plus complexes comme les opérations de bourse. Aujourd'hui le système dit des *boiling rooms* qui permet, par l'achat massif de faibles valeurs, de faire monter artificiellement les cours, est en expansion au sein de l'Union.

Parallèlement les affaires de corruption augmentent, et devraient s'étendre, au-delà du cadre dorénavant classique des marchés publics, pour toucher de plus en plus le secteur bancaire. En effet ce secteur, et suite aux progrès réalisés dans la lutte contre le blanchiment, représente une cible de choix pour des organisations criminelles désireuses de blanchir leurs fonds et de passer au travers des mailles du filet de la lutte anti-blanchiment. La quasi-totalité des affaires de blanchiment, aux États-Unis, au cours des cinq dernières années, a impliqué la complicité d'un cadre de haut niveau d'un établissement bancaire. Cette situation est la conséquence le plus souvent de liens familiaux existants avec le pays d'origine du banquier et l'implantation géographique de la structure criminelle. Ces organisations savent trouver des arguments convaincants, à côté des avantages financiers, pour s'assurer la coopération criminelle d'un fondé de pouvoir dont la famille reste à la merci de l'organisation. La réponse à une criminalité globale ne peut plus se cantonner à une vision limitée.

III Réaction policière en Europe et perspectives

3.1. Rôle d'Europol

Europol est chargé de donner du support aux autorités compétentes des États membres, comme mentionné dans l'article 2 (4) de la Convention Europol, dans le cadre de la lutte contre cette forme de criminalité, ainsi que les activités criminelles liées à ce mandat d'Europol, comme décrit dans l'article 2 (3) de la Convention Europol.

Europol ne dispose pas de sa propre équipe d'enquêteurs. C'est une organisation basée sur les approches intergouvernementales et multidisciplinaires.

Les États membres de l'Union européenne ont introduit en 1991 un nouveau moyen de lutte contre le blanchiment d'argent, basé sur la directive du Conseil d'Europe 91/308/EEC, indiquant que chaque institution financière est obligée de rapporter toute transaction qu'elle considère suspecte et sujette au blanchiment d'argent aux autorités (nationales) compétentes.

Europol est donc chargé de donner du support aux autorités compétentes des États membres afin de lutter contre le blanchiment d'argent (art. 2/4) en cas d'actes criminels comme défini dans l'article 2 (3) de la Convention Europol.

Le Conseil européen, reconnaissant l'importance de l'approche internationale (l'Union européenne), a pris les initiatives suivantes :

- Article 30, 1b du Traité de l'Union européenne (TUE) : Action commune dans le domaine de la coopération policière incluant le recueil, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations importantes, y compris les informations détenues par les services de répressions dans les rapports sur les transactions suspectes, en particulier ayant eu lieu au sein de l'Europe, bien sûr sujettes à des provisions sur la protection des données personnelles.
- La décision du Conseil du 17 octobre 2000, basée sur CRIMORG 134 Rev2 datée du 9 octobre 2000. Cette décision envisage l'amélioration de la coopération entre les services de renseignements financiers au sein des États membres dans le domaine des transactions suspectes. L'article 8 de cette décision spécifie qu'elle doit être mise en place, sans causer de préjudice aux obligations des États membres envers Europol, comme indiqué dans la Convention Europol. Dans ce cas, il est possible de faire référence aux tâches d'Europol, comme mentionné dans l'article 3, section 1, paragraphe 2 de la Convention Europol (d'obtenir, de collationner et d'analyser des informations et des renseignements) en relation avec article 30, 1b, comme indiqué ci-dessus.
- L'acte du Conseil relatif à l'extension du mandat d'Europol au blanchiment d'argent en général, de novembre 2000, exige un changement de la Convention Europol, pour lequel le processus de ratification a débuté.

Dans le domaine des activités reliées au blanchiment d'argent, Europol doit :

- soutenir les travaux préparatoires, entamés en 2000, relatifs à l'extension du mandat dans le domaine du blanchiment d'argent en général ;
- soutenir les investigations criminelles internationales et autres projets (internes) en donnant des conseils du point de vue financier ;
- donner du soutien opérationnel indirect suivant les propositions basées sur l'implantation de l'étude sur l'efficacité des mesures prises dans les États membres contre le blanchiment d'argent ;
- intégrer le blanchiment d'argent dans le système d'information d'Europol, incluant des informations relatives aux transactions financières suspectes ;
- développer et mettre en place un Centre d'information sur le crime financier, devant recueillir et analyser des informations de sources ouvertes sur des crimes financiers, créer des liens avec des sources ouvertes importantes, mettre ces informations à la disponibilité des États membres, jouer un rôle de soutien pour les États membres et le personnel d'Europol en cas de demande d'informations venant de sources ouvertes sur des sujets spécifiques, rapporter des informations importantes et faire des synthèses de ces informations si nécessaire et si possible ;
- participer aux programmes PHARE et TACIS, afin de soutenir les développements de structures et l'expertise dans les États de l'Europe de l'Est pour lutter efficacement contre les crimes financiers en offrant l'expérience et l'expertise disponibles au sein d'Europol.

Europol devrait être de plus en plus impliqué dans ce domaine de la criminalité organisée et devrait participer dans les équipes communes d'enquête, comme défini dans la Convention de l'Union européenne sur l'assistance mutuelle de mai 2000.

De plus, le droit d'Europol de demander les États membres d'initier des enquêtes est un bon moyen pour renforcer la qualité des enquêtes sur cette forme d'activité criminelle.

3.2. Perspectives d'Europol

Dans le domaine de la coordination, le Traité d'Amsterdam a chargé Europol de mettre en place une base de données sur les transactions suspectes au sein de l'Union européenne. Nous développons actuellement un projet afin de réaliser cet objectif. Étant donné que la réalisation de ce projet fait encore l'objet de discussions entre Europol et certains États membres, plusieurs difficultés ont été discutées, pour lesquelles des solutions ont été proposées. Étant donné qu'Europol est une organisation policière et que son rôle est de se concentrer sur le crime organisé, l'idée principale est de recueillir seulement des informations sur des transactions suspectes, ayant déjà été rapportées aux autorités policières des États membres. Nous vérifions également, en consultation avec notre service juridique et les experts des États membres, tous les aspects juridiques liés à notre Convention, ainsi que les obstacles des législations nationales et de l'Union européenne.

Outre ces méthodes d'investigations, les services de répression européens doivent continuer à développer leurs méthodes d'investigation traditionnelles, non seulement en se fondant sur le suivi des transactions financières suspectes, mais également en se concentrant sur les criminels suspects d'avoir un niveau de vie anormal. Ceci est également un bon outil pour découvrir du blanchiment d'argent.

Europol est chargé d'analyser ces informations, afin de transmettre le résultat aux États membres concernés, pour que ceux-ci puissent approfondir les enquêtes en cours, ou initier de nouvelles enquêtes. Les nouvelles possibilités dans le domaine d'équipes d'enquêtes communes, créées par le sommet de Tampere, amélioreront les effets de la coordination européenne.

Bien sûr la coopération policière en soi n'est pas suffisante sans coordination judiciaire. Eurojust aura un rôle clé à jouer dans ce domaine, comme il a déjà été défini au cours du sommet de Tampere.

En ce qui concerne les pouvoirs d'investigation, il est très difficile de trouver un bon équilibre entre la nécessité de renforcer la loi, et la nécessité de protéger les droits de nos citoyens. Europol, avec l'aide des experts néerlandais, est en train de préparer un résumé sur les lois existantes au sein des États membres dans le domaine de la lutte contre cette forme spécifique d'activité criminelle. Un manuel pratique sera rédigé afin d'aider les États membres à mieux réaliser leur travail au cas où ils auraient affaire à un autre pays européen, et de mieux connaître leur méthode de travail, ainsi que les règles et lois essentielles du pays hôte au sein de l'Union européenne.

En outre, il faut préciser qu'Europol applique une politique orientée vers l'utilisateur, ce qui veut dire que nous voulons éviter le double emploi, et être une réelle plus-value aux États membres. Dans cette perspective, et bien sûr pour des raisons de niveau élevé de l'expertise nécessaire, Europol est en train de réaliser un Centre d'information sur le crime financier pour les États membres. Ce réseau internet protégé à trois objectifs principaux :

- De fournir des informations générales sur le blanchiment d'argent sous forme d'un résumé du dernier rapport du GAFI, ou la directive du Conseil, ainsi que les dernières nouvelles recueillies dans les journaux dans le monde entier. Un sommaire de tous ces rapports sera rédigé dans différentes langues, et c'est au lecteur de naviguer vers le document original pour avoir plus de détails.
- La deuxième partie consiste en une assistance technique à travers les différentes études ayant été réalisées par les États membres ou par Europol. Ceci peut être un rapport sur les transactions internationales d'argent, sur des instruments financiers spécifiques ou sur les modes d'opérations spécifiques dans le domaine du blanchiment d'argent.
- La dernière partie, peut-être la plus importante, est en sorte une fonction de « *helpdesk* », permettant aux États membres de faire part d'expériences spécifiques obtenues durant des enquêtes en cours. Europol tentera de répondre aux questions posées, mais, vu que le FCIC est un canal de communication, la question sera transmise également aux autres États membres au cas où ceux-ci auraient déjà eu une expérience similaire durant ce type d'enquête.

Afin de faire avancer le travail en même temps, Europol sera continuellement en contact avec le secteur privé, les banques, les institutions financières, les entreprises spécifiques, pouvant être impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans les opérations de blanchiment d'argent. Il est important de reconnaître qu'aujourd'hui le niveau de

coopération entre toutes les parties concernées, est excellent, étant donné que toutes les parties ont compris l'intérêt de ces contacts, et aujourd'hui nous savons qu'une opération de blanchiment d'argent non découverte, peut ruiner la plus grande entreprise, ou compromettre les activités commerciales régulières ou la réputation.

IV Conclusions

Alors que la menace criminelle pèse de plus en plus sur le secteur économique et financier, la pression des autorités pour s'attacher la coopération de ce secteur augmente. Cette charge supplémentaire mise sur les établissements financiers est le reflet de la nécessité, pour les autorités judiciaires et policières, d'obtenir le renseignement utile pour accomplir leurs missions de lutte contre la criminalité. Ce renseignement, le plus souvent transmis par le biais de la déclaration de soupçon, se trouve aujourd'hui dans le secteur privé. Cette pression se traduit par un certain nombre de textes internationaux et nationaux :

- Les nouvelles recommandations du GAFI sur le financement du terrorisme.
- L'acte du Conseil du 27 décembre 2001 sur le gel des avoirs et le financement du terrorisme.
- Les directives européennes sur les listes des Nations Unies (467 & 1354/2001).
- L'acte législatif du Conseil et du Parlement européen sur le blanchiment (PE-cons 3654/01) issu de l'ancienne directive 91/308/EEC.

Nous nous trouvons aujourd'hui à la croisée des chemins. La menace criminelle génère des intérêts convergents entre secteur privé/public, la lutte contre cette menace, dans un contexte d'intérêts parfois divergents : le secret de l'enquête s'oppose à un secret bancaire raisonnable. S'il n'est évidemment pas question de se soustraire aux obligations légales, cette nouvelle donnée doit s'inscrire dans une amélioration de la communication entre nos professions. ■