

Lutte contre le blanchiment : aspects internationaux et européens

Marie-Christine Baldy
Juriste
Société générale



Des idées nouvelles apparaissent en matière de lutte contre le blanchiment (conditions de coopération à la lutte contre le blanchiment pour les candidats à l'entrée dans l'Union européenne, interruption des flux financiers publics vers les Etats non coopératifs, conditions minimales pour pouvoir bénéficier des concours internationaux), tendant à améliorer la coopération internationale et l'adoption de dispositifs anti-blanchiment par les différents pays. Mais alors que cette coopération est difficile à instaurer, un autre type d'obligations se développe, reposant essentiellement sur les banques, et consistant à renforcer leurs obligations de vigilance, ainsi qu'à accroître leurs déclarations de soupçons, ce qui pose des problèmes tant pratiques que juridiques.

Les fonds blanchis sont estimés entre 2 et 5 % du PIB mondial. L'importance des sommes provenant d'activités criminelles ainsi injectées dans l'économie peuvent avoir une incidence sur la stabilité macro-économique, aux niveaux international et national. Au niveau national, sur les taux de change et les taux d'intérêt. Au niveau international, il peut s'agir d'effets déstabilisants en raison de l'interdépendance des marchés financiers mondiaux.

Dans sa présentation à la réunion plénière du GAFI (Groupe d'action financière internationale), en juin 1996, le FMI exposait les conséquences macro-économiques potentielles du blanchiment de capitaux :

- variation de la demande d'argent apparemment sans rapport avec l'évolution des fondamentaux économiques,
- instabilité des taux de change et des taux d'intérêt due à des mouvements de fonds transfrontaliers imprévus,
- en ce qui concerne les établissements financiers, instabilité accrue du passif et augmentation des risques du point de vue de la qualité des actifs, entraînant des risques systémiques pour la stabilité du secteur financier et la situation monétaire en général,
- répercussions sur la collecte des impôts et l'affectation des dépenses publiques, liées à l'inexactitude des déclarations sur le revenu et le patrimoine,
- effets de contamination sur les transactions légales, les opérateurs redoutant une éventuelle implication criminelle,
- ainsi que d'autres effets possibles sur la répartition des revenus à l'échelon national, ou le gonflement du prix de certains actifs, consécutivement au recyclage d'argent noir.

En ce qui concerne les méthodes utilisées par les blanchisseurs, ceux-ci ne se déterminent pas en fonction du taux de rendement le plus élevé, mais recherchent l'endroit ou le placement qui leur permettra de recycler le plus facilement leur argent, quitte à en sortir un rendement plus faible.

Ainsi, ces mouvements peuvent très bien prendre des directions opposées à celles que dicteraient les fondamentaux économiques. Les capitaux peuvent donc quitter les pays performants politiquement et économiquement, offrant des taux de rendement élevés, pour s'investir dans des pays présentant des taux de rendement inférieurs.

En pratique, les opérations de blanchiment se caractérisent par leur capacité à changer rapidement face à de nouvelles contre-mesures, en passant à de nouveaux mécanismes ou en se reportant vers des secteurs ou des régions où la surveillance exercée par les pouvoirs publics est moins menaçante.

Enfin, une autre difficulté de la lutte contre le blanchiment repose sur le fait que ces opérations utilisent des circuits financiers internationaux alors que les enquêtes et poursuites judiciaires se heurtent aux frontières des législations.

Dans ce contexte, un certain nombre de conventions internationales et de recommandations ont été élaborées (I), qui tendent à voir leur champ d'application complété et élargi à de nouveaux pays, pour lutter contre les différentes formes du blanchiment (II).

I Cadre juridique actuel

A - *En matière internationale : les textes en vigueur concernent essentiellement les pays du GAFI*

Il s'agit, d'une part, de normes internationales (Convention de Vienne de 1988, Convention du Conseil de l'Europe de 1990, Directive communautaire de 1991), et d'autre part, de dispositions n'ayant pas de caractère obligatoire (Déclaration de Bâle, Recommandations du GAFI).

1. La déclaration de Bâle de 1988

Cette déclaration de principe, formulée par le comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires de la Banque des règlements internationaux, a été adoptée dans un but d'élimination du blanchiment de fonds par l'intermédiaire du système bancaire national et international. Elle vise un double objectif, promouvoir la mise en œuvre de mesures préventives efficaces et favoriser la coopération avec les autorités chargées de veiller à l'application des lois.

Ainsi, elle préconisait que les banques procèdent à l'identification de tous leurs clients, spécialement des titulaires de comptes et de coffres. Il s'agissait principalement pour les banques d'instaurer des procédures pour obtenir de leurs nouveaux clients la présentation de documents d'identité.

Elle recommandait ensuite une coopération des banques avec les autorités nationales chargées de l'application des lois, dans la mesure où les réglementations concernant l'obligation d'observer le secret professionnel le permettent.

Enfin, elles étaient incitées à prendre les mesures appropriées conformes au droit comme par exemple le refus de traiter l'opération, la clôture ou le gel du compte, lorsqu'elles présument que les fonds qui leur sont confiés proviennent d'activités criminelles.

Certaines problématiques étaient déjà soulevées dans cette déclaration : question du secret bancaire, difficulté de connaître les contreparties dans les opérations internationales, mesures à prendre dans le cas de transactions suspectes, nature de la coopération avec les autorités, questions auxquelles les textes suivants ou les projets (notamment celui de modification de la directive de 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux) répondent.

2. Les conventions du Conseil de l'Europe de 1990 et des Nations unies de 1988

a) La Convention des Nations unies, adoptée à Vienne le 20 décembre 1988, contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, inclut l'aspect du blanchiment des fonds. Elle organise une coopération internationale pour lutter contre les différents aspects du trafic de stupéfiants. Après avoir défini les infractions de trafic de stupéfiants, et de blanchiment (art. 3), elle organise les modalités de la coopération internationale en matière de confiscation (art. 5), et d'extradition (art. 6). L'entraide judiciaire est décrite de manière pratique à l'article 7. Enfin l'article 9 organise la coopération administrative, et en matière d'échanges d'informations. Le reste de la convention traite plus spécifiquement de la lutte contre le trafic de stupéfiants. Cette convention sera décrite plus précisément au travers de la comparaison qui sera faite, avec les normes postérieures.

b) La Convention du Conseil de l'Europe, relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie, et à la confiscation des produits du crime, adoptée à Strasbourg le 8 novembre 1990, s'inspire de la Convention des Nations unies, tout en présentant des aspects davantage opérationnels et un dispositif plus contraignant pour les Etats signataires, ce d'autant qu'elle est de portée plus restreinte, étant destinée à un plus petit nombre d'Etats ayant les mêmes considérations fondamentales (*Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes – adoptée à Vienne le*

20 décembre 1988 ; Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, adoptée à Strasbourg le 8 novembre 1990 ; Rapport explicatif sur la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime).

Cette convention a été signée par tous les pays du Conseil de l'Europe, à l'exception de l'Albanie, de la Géorgie, de la Turquie, et l'ex République de Macédoine. Ne l'ont pas ratifiée, l'Estonie, la Hongrie, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, la Moldavie, la Pologne, la Roumanie, la Russie, Saint Marin, la Slovaquie. Enfin seuls l'ont ratifiée sans réserves, la Belgique, la Croatie, la République Tchèque, la France, l'Islande, et la Lettonie.

L'Australie, qui n'est pas membre du Conseil de l'Europe, l'a également ratifiée. En outre, les Etats-Unis et le Canada ont participé à son élaboration (Conseil de l'Europe. Etat des signatures et des ratifications mis à jour au 09.09.1999).

La Convention du Conseil de l'Europe visait à une harmonisation des législations des Etats membres.

L'autre objectif de la Convention était de compléter le dispositif existant de coopération internationale au niveau de l'Europe, en proposant des règles applicables à toutes les phases de la procédure. En effet présentaient par exemple des limites, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale sur l'application des commissions rogatoires, ou bien la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs dont l'application ne permettait pas de procéder à des confiscations, sans passer par l'exequatur d'un jugement rendu par l'Etat requérant.

(i) L'harmonisation des législations nationales :

La définition des infractions de blanchiment est donnée à l'article 6 de la Convention, et étend l'incrimination par rapport à la Convention de Vienne qui ne visait que le blanchiment d'infractions concernant du trafic de stupéfiants. Il s'agit de :

- la conversion ou le transfert de biens dont celui qui s'y livre sait que ces biens constituent des produits, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'infraction principale à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ;
- la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens ou de droits qui y sont relatifs, dont l'auteur sait que ces biens constituent des produits ; et sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique :
- l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, dont l'auteur sait, au moment où il les reçoit, qu'ils constituent des produits ;
- la participation à l'une des infractions établies conformément à l'article 6 ou à toute association, entente, tentative ou complicité par la fourniture d'une assistance, d'une aide ou de conseils en vue de sa commission.

Est entendu par produit : tout avantage économique tiré d'infractions pénales. Cet avantage peut consister en tout bien défini tel un bien de toute nature, qu'il soit corporel ou incorporel, meuble ou immeuble, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant d'un titre ou d'un droit sur le bien.

Les autres mesures préalables à prendre par les Etats.

- En matière de confiscation, chaque partie doit prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour lui permettre de confisquer des instruments et des produits ou des biens dont la valeur correspond à ces produits, disposition qui correspond à l'article 5 §1 de la Convention de Vienne. Les experts ont considéré que le champ de la Convention devrait être aussi vaste que possible. En contrepartie, les Etats ont la possibilité de limiter la coopération prévue en matière de confiscation, par la Convention à certaines infractions ou certaines catégories d'infractions.
- En matière de mesures d'investigation et de mesures provisoires. Chaque partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour lui permettre d'identifier et de rechercher les biens soumis à confiscation, et de prévenir toute opération, tout transfert ou toute aliénation relativement à ces biens (cf. art. 5 §2 de la Convention de Vienne).
- En matière de pouvoirs techniques et spéciaux d'investigation. Chaque partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour habiliter ses tribunaux ou ses autorités compétents à ordonner la communication ou la saisie de dossiers bancaires, financiers ou commerciaux. Comme dans la Convention de Vienne, il est prévu qu'une partie ne saurait invoquer le secret bancaire. Elle prévoit, à l'article 4 §2, que chaque Etat adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour lui permettre d'employer des techniques spéciales d'investigation facilitant l'identification et la recherche du produit ainsi que la réunion des preuves afférentes.

(ii) La coopération internationale :

L'obligation d'entraide est identique aux dispositions de la Convention de Vienne, qui prévoit que toute demande est exécutée conformément à la législation de la partie requise et, dans la mesure où cela ne contrevient pas à ladite législation, et lorsque cela est possible, conformément aux procédures spécifiées dans la demande.

Une transmission spontanée d'informations est possible (art. 10) pour une partie, sans qu'elle ait fait l'objet d'une demande préalable. Il s'agit d'une nouveauté en matière d'entraide judiciaire pénale que ne prévoyait pas la Convention de Vienne. La recommandation n° 32 du GAFI contient aussi cette idée.

Des mesures provisoires (art. 11 et 12) doivent être prises par une partie à la demande d'une autre partie qui a engagé une procédure pénale ou une action en confiscation. Il s'agit de mesures telles que le gel ou la saisie, destinées à prévenir toute opération, tout transfert ou toute aliénation, relativement à tout bien qui par la suite pourrait faire l'objet d'une demande de confiscation ou qui pourrait permettre de faire droit à cette demande.

La Convention de Vienne envisage ces mesures dans les mêmes termes que la Convention de Strasbourg, au chapitre de la Confiscation.

La recommandation n° 38 du GAFI préconise aussi de telles procédures (gel et saisie).

Confiscation (art. 13).

Une obligation de confiscation est posée : il existe deux formes de coopération prévues par l'article 13 §1, qui sont les mécanismes de la Convention de Vienne (art. 5 -4 a, ii), à

savoir qu'une partie qui a reçu d'une autre une demande de confiscation concernant des instruments ou des produits situés sur son territoire doit soit exécuter une décision de confiscation émanant d'un tribunal de la partie requérante en ce qui concerne ces instruments ou ces produits, soit présenter cette demande à ses autorités compétentes pour obtenir une décision de confiscation, et si celle-ci est accordée, l'exécuter.

Il s'agit donc des instruments définis comme moyens de commettre une infraction, ou produits d'une infraction. Par conséquent la demande ne peut concerner qu'une confiscation en matière criminelle, et exclut, par exemple, les confiscations administratives.

Levée du secret bancaire.

Le §7 de l'article 18 dispose qu'une partie ne saurait invoquer le secret bancaire pour justifier son refus de toute coopération internationale. Lorsque son droit interne l'exige, une partie peut exiger qu'une demande de coopération qui impliquerait la levée du secret bancaire soit autorisée, soit par un juge, soit par une autre autorité judiciaire, y compris le ministère public, ces autorités agissant en matière d'infractions pénales.

Au niveau national, la question de la levée du secret bancaire est régie par l'article 4 §1, qui prévoit que chaque partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour habiliter ses tribunaux ou ses autres autorités compétentes à ordonner la communication ou la saisie de dossiers bancaires, financiers ou commerciaux afin de mettre en œuvre les mesures de confiscation, ainsi que d'investigation et de mesures provisoires.

En fait, dans la plupart des pays la levée du secret bancaire doit résulter de la décision d'un magistrat, d'un juge d'instruction, d'un procureur ou d'un «grand jury». Les experts qui ont travaillé à l'élaboration de la Convention ont considéré qu'il n'était pas anormal que la levée du secret bancaire ne demeure permise que sur autorisation de ces instances. C'est un point très différent par rapport au dispositif de la Convention de Vienne, qui prévoyait, sans restriction, au § 5 de l'article 7 que les parties ne peuvent invoquer le secret bancaire pour refuser l'entraide en matière d'entraide judiciaire.

Reconnaissance de décisions étrangères.

Est stipulé à l'article 22, que saisie d'une demande de coopération en matière de mesures provisoires et de confiscation, la Partie requise reconnaît toute décision rendue dans la Partie requérante en ce qui concerne les droits revendiqués par les tiers, sauf dans certains cas énumérés, où la reconnaissance peut être refusée.

Désignation d'une autorité centrale.

Comme dans la Convention de Vienne, les demandes doivent transiter par une ou plusieurs autorités centrales, chargées d'envoyer les demandes de coopération internationale, d'y répondre, de les exécuter ou de les transmettre aux autorités qui ont compétence pour les exécuter.

3. Les recommandations du GAFI

Quarante recommandations ont été adoptées en 1989, par le GAFI, créé lors du sommet de l'Arche tenu à Paris, par le G7, à l'initiative de la France.

Ce groupe de 28 membres, comprend en plus de la Commission européenne et du Conseil de coopération du Golf, les pays qui représentent les principales places finan-

cières mondiales, dont les 15 Etats membres de l'Union européenne. Y participent donc les pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats Unis, Finlande, France, Grèce, Hong-kong, Chine, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Nouvelle Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Singapour, Suède, Suisse, et Turquie.

Les recommandations s'inspirent largement de la Convention de Vienne de 1988 en ce qui concerne les mécanismes d'intervention (définition de l'infraction de blanchiment, mesures de confiscation, coopération internationale, entraide judiciaire, extradition), ainsi que de la Déclaration de Bâle, pour les mesures préventives (visant à améliorer le système financier). Elles ont toutefois pour objectif de renforcer les dispositions de la Convention de Vienne sur ses aspects du blanchiment, ainsi que les prescriptions de la Déclaration de Bâle, qui énonçait deux obligations pour le système financier de vérification de l'identité des clients, et d'abstention de participer à des opérations de blanchiment, auxquelles elles apportent un caractère opérationnel.

Elles s'articulent autour de trois axes : une évolution des systèmes judiciaires, un renforcement du système financier, et enfin une coopération internationale, qui doivent permettre de lutter contre le blanchiment.

a) Les orientations ont été modifiées en 1996 sur quatre points, pour prendre en considération les limites qu'elles rencontraient, et les évolutions des méthodes et des formes de blanchiment :

- L'incrimination de blanchiment a été élargie, pour ne plus seulement s'appliquer aux capitaux provenant du trafic de stupéfiants comme le prévoit la Convention de Vienne, mais également aux infractions graves, à charge pour chaque pays de déterminer quelles infractions graves doivent être considérées comme crimes ou délits sous-jacents du blanchiment de capitaux (Recommandation n° 4).

Cette extension était liée à la difficulté d'apporter la preuve qu'une opération de blanchiment donnée, porte de façon spécifique sur des fonds issus du trafic de stupéfiants, et l'objectif était de faciliter les poursuites. En outre, elle vise à lutter contre l'accroissement de la criminalité non liée au trafic de drogue.

- Une application des recommandations 10 à 21, et 23 concernant les obligations des institutions financières, à des professions qui ne sont pas des institutions financières, mais exercent à titre commercial des activités financières (Recommandation n° 9).

Une liste non limitative de ces activités recense l'acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables du public, les prêts, les crédits-bails, les services de transmission monétaire, l'émission et la gestion de moyens de paiement (cartes de crédit et de paiement, chèques, chèques de voyage et lettres de crédit...), octroi de garanties et souscription d'engagements, négociation pour le compte de clients (marché au comptant, marché à terme, swaps, opérations à terme, options...), participation à des émissions de valeurs mobilières et prestation de services financiers connexes, gestion individuelle et collective de patrimoine, conservation et administration de valeurs mobilières pour le compte de clients, opérations d'assurances sur la vie et les autres produits de placement, change manuel.

- Une obligation, et plus seulement une faculté, pour les institutions financières suspectant des fonds de provenir d'activités criminelles, d'effectuer une déclaration aux autorités compétentes (Recommandation n° 15).

- Une nécessité pour les pays, de porter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux technologies nouvelles, susceptibles de favoriser l'anonymat, et de prendre des mesures supplémentaires pour éviter l'utilisation de ces technologies dans les dispositifs de blanchiment de capitaux (Recommandation n° 13).

b) Le système proposé par le GAFI est le suivant :

(i) Un renforcement du droit pénal de chaque pays.

L'incrimination du blanchiment.

Le GAFI invite chaque Etat à incriminer les fonds provenant du trafic de stupéfiants, comme le prévoit la Convention de Vienne, ainsi que de toutes les infractions graves.

S'agissant de l'élément intentionnel, il résulte des dispositions de la Convention de Vienne, laquelle stipule que la connaissance, l'intention ou la motivation nécessaires en tant qu'éléments d'une infraction de blanchiment, peut être déduite de circonstances factuelles objectives (art. 3 §3).

Le GAFI précise toutefois que l'infraction de blanchiment de capitaux devrait s'appliquer au moins aux activités intentionnelles de blanchiment.

Certains délégués considéraient en effet, que l'infraction de blanchiment devrait aller au-delà de ce que prévoyait la Convention de Vienne, en incriminant des faits commis dès lors que leur auteur aurait dû connaître la provenance illicite des fonds blanchis, ce qui étendrait les sanctions pénales en cas de blanchissement par négligence.

Or l'élément intentionnel est indispensable à l'existence du délit. Ainsi l'article 121-3 du Code pénal français pose le principe selon lequel il n'y a point de crime ou de délit sans l'intention de le commettre. Cette condition à la commission de l'infraction, sauf dans des cas exceptionnels, est reprise dans la plupart des législations pénales européennes, mais également en dehors de l'Europe (Israël, pays d'Amérique latine), et tend à être généralisée.

Par conséquent, la suppression de l'élément intentionnel du délit de blanchiment serait contraire à un certain nombre de lois pénales, en remettant en cause un principe fondamental du droit.

Le groupe recommande également que la responsabilité des personnes morales, et non plus seulement de leurs salariés puisse être mise en cause.

Des mesures provisoires et de confiscation.

Le GAFI recommande d'adopter des mesures similaires à celles prescrites par la Convention de Vienne, de nature à permettre la confiscation des biens blanchis, des produits en découlant, ainsi que les instruments utilisés pour commettre les infractions de blanchiment, ou les biens de valeur correspondante.

(ii) Un renforcement du système financier.

Règles d'identification des clients et de conservation des documents : un double objectif est ainsi recherché, que les institutions financières puissent détecter les clients indésirables, et fournissent des informations fiables sur les transac-

tions et l'identité des clients, aux autorités de détection et de répression.

Il doit s'agir pour les institutions financières, de :

- ne pas tenir de comptes anonymes, ni de comptes sous des noms manifestement fictifs,

- identifier, sur la base d'un document officiel ou d'une autre pièce d'identité fiable, leurs clients habituels ou occasionnels et enregistrer cette identité lorsqu'elles nouent des relations d'affaires ou effectuent des transactions (ouvertures de comptes ou de livrets, réalisation de transactions fiduciaires, location de coffres, transactions importantes en espèces),

- conserver pendant au moins cinq ans toutes les pièces se rapportant aux transactions effectuées, afin de permettre de répondre rapidement aux demandes d'informations des autorités compétentes, et fournir des preuves en cas de poursuites pour activités criminelles,

- conserver une trace écrite de la justification d'identité de leurs clients (copie ou enregistrement des pièces d'identité, les livres de comptes, et la correspondance commerciale, pendant au moins cinq ans après la clôture du compte).

Déclaration de soupçons : si les institutions financières suspectent que des fonds proviennent d'une activité criminelle, elles doivent être obligées de déclarer rapidement leurs soupçons aux autorités compétentes.

Levée du secret bancaire, afin que les institutions financières soient protégées de toute responsabilité pénale ou civile lors des déclarations.

(iii) Un renforcement de la coopération internationale.

Une coopération administrative : en plus d'un échange d'informations de caractère général, il est prévu un échange d'informations relatives à des transactions suspectes, pour lequel chaque pays devrait s'efforcer d'améliorer un échange international d'informations spontané ou sur demande entre autorités compétentes, relatif à des opérations suspectes, et à des personnes impliquées dans ces opérations. De strictes garanties devraient être instituées pour assurer la conformité de cet échange d'informations avec les dispositions nationales et internationales en matière de protection de la vie privée et de sécurité des données (cf. art. 9 1a/ de la Convention de Vienne).

Une coopération judiciaire, qui est, par ailleurs, traitée à l'article 7 de la Convention de Vienne :

- les pays devraient essayer de veiller – dans un cadre bilatéral ou multilatéral – à ce que les différents critères pris en compte dans ces définitions nationales au titre de la connaissance de l'acte commis – c'est-à-dire les critères différents concernant l'élément intentionnel de l'infraction – n'affectent pas la capacité ou la volonté des pays de se prêter mutuellement assistance en matière judiciaire,

- il s'agit d'une coordination des actions répressives : dans le but d'éviter les conflits de compétence, devrait être étudiée la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre des mécanismes permettant de déterminer le lieu de saisine le plus approprié pour le jugement des personnes mises en cause dans des affaires contenir des poursuites dans plusieurs pays. Il devrait également exister des mesures visant à coordonner les procédures de saisie et de confiscation pouvant inclure le partage des avoirs confisqués,

- enfin en matière d'extradition : les pays devraient mettre en place des procédures permettant d'extrader, lorsque cela est possible, des individus accusés de blanchiment de capitaux ou d'infractions connexes. Dans le respect de son système juridique national, chaque pays devrait reconnaître le blanchiment de capitaux comme une infraction pouvant donner lieu à extradition.

B - En Europe, les dispositions adoptées s'inscrivent dans la ligne des recommandations du GAFI

1. Les pays de l'Union européenne ont adopté des lois pénales incriminant le blanchiment

A l'exception du Luxembourg (qui est en train de le faire), tous les pays de l'Union disposent d'une législation pénale, qui incrimine le blanchiment par rapport à des infractions sous-jacentes de trafic de stupéfiants, mais également d'autres infractions graves.

2. D'autre part la directive de 1991 impose un dispositif préventif, qui s'inspire des recommandations du GAFI

La directive vise les établissements de crédit et les institutions financières. Elle comprend deux types de dispositions :

a) Une définition du délit de blanchiment.

Elle est limitée par l'article 1 aux seuls produits de la drogue, puisque la définition d'activités criminelles donnée par la Directive se réfère à celle de la Convention de Vienne du 20 décembre 1988, relative au trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

Ainsi, le dispositif actuel envisage la conversion ou le transfert de biens, la dissimulation ou le déguisement, l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens provenant d'une activité criminelle au sens de l'article 3 § 1 a) de la Convention de Vienne, ainsi que toute activité définie de cette manière par chaque Etat dans le cadre de la directive.

Il a été complété par les pays membres, qui incriminent aussi le blanchiment du produit d'autres infractions que le trafic de stupéfiants.

Quant à l'élément intentionnel du délit, l'infraction de blanchiment de capitaux doit s'appliquer, comme le prévoyait la Convention de Vienne, au moins aux activités intentionnelles de blanchiment, mais le texte précise que l'intention pourra être établie sur la base de circonstances de fait objectives.

L'article 2 de la Directive prévoit l'interdiction du blanchiment dans les Etats membres.

Ainsi, la directive ne disposait pas que les Etats devaient qualifier le blanchiment de délit pénal. L'équivalent a toutefois été obtenu par une annexion à la Directive, qui a eu pour effet que chaque Etat criminalise le blanchiment.

b) Une obligation d'identification des clients.

Les institutions financières et les établissements de crédit ne peuvent plus tenir de comptes anonymes, ni de comptes sous des noms manifestement fictifs. Elles doivent identifier, sur la base d'un document officiel leurs clients

habituels ou occasionnels, et enregistrer leur identité lorsqu'elles nouent des relations d'affaires ou effectuent des transactions, en particulier lorsqu'ils ouvrent un compte ou des livrets, ou offrent des services de garde des avoirs.

Par ailleurs, les institutions financières et les établissements de crédit doivent faire preuve de diligence dans le traitement des opérations de leurs clients.

Elles doivent en effet apporter une attention particulière à toutes les opérations complexes, inhabituelles, importantes, et à tous les types inhabituels de transactions, lorsqu'elles n'ont pas de cause ou de réalité apparente.

Autre obligation mise à la charge de ces établissements, la déclaration de soupçon prévue à l'article 6, de tout fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux. Il s'agit aussi de répondre aux demandes des autorités, en leur fournissant toutes les informations nécessaires.

II Perspectives

Les projets en cours tendent à élargir le champ d'application des mesures de lutte contre le blanchiment.

En dépit des mécanismes qui viennent d'être décrits, les opérations de blanchiment s'effectuent dans les pays du GAFI, par l'exploitation des faiblesses des systèmes judiciaires ainsi que des possibilités qu'offrent les mécanismes financiers, et sont facilitées en dehors du GAFI. La poursuite de la lutte passe par une extension des pays concernés par les dispositifs existants, ainsi que par une application effective de ces mesures.

A - *La nécessité d'adapter le système de lutte contre le blanchiment*

1. **Les pays du GAFI demeurent confrontés à des difficultés liées à l'exploitation par les blanchisseurs des faiblesses des dispositifs judiciaires de certaines zones, ainsi qu'à l'opacité dans les transactions que permettent certains montages financiers. Se profile également un risque lié à l'évolution des technologies**

Les typologies du blanchiment font apparaître un recours au marché de l'or, et à une utilisation des virements électroniques qui constituent la méthode d'empilement privilégiée des revenus criminels. Une tendance s'observe dans le rôle croissant joué par certains prestataires de services professionnels : comptables, avocats, agents de création de société, qui créent et administrent des entités étrangères ayant la personnalité morale, ou conseillent sur des montages destinés à blanchir des fonds (voir rapport 1998-1999 du GAFI sur les typologies de blanchiment de l'argent).

a) Par ailleurs, il existe deux canaux fondamentaux utilisés par les blanchisseurs :

- *Le recours aux centres extraterritoriaux et aux territoires réticents à coopérer avec le GAFI*

Le rapport sur les typologies établi par le GAFI laisse apparaître que le blanchiment par l'utilisation de ces centres présente des analogies avec la fraude fiscale, qui lui sert de prétexte.

Les principaux problèmes que posent ces places sont le strict respect du secret bancaire qu'ils observent, leur réti-

cence à participer à une coopération internationale, en particulier sur le volet de l'échange d'informations, même si les demandes sont faites sur la base de conventions d'entraide judiciaire ou d'autres accords avec ces zones extraterritoriales. Ces centres présentent également la difficulté d'y identifier les propriétaires réels d'entités ayant la personnalité morale (en favorisant la constitution de sociétés écrans, et les formes juridiques ne permettant pas l'identification du propriétaire véritable), ce qui constitue le point le plus bloquant dans les enquêtes sur des opérations transnationales de blanchiment.

En outre, si certains de ces centres adoptent lentement des standards internationaux de lutte contre le blanchiment, de nouveaux centres naissent à d'autres endroits, et le problème ne fait que se déplacer.

- *Ainsi que l'utilisation du marché des instruments dérivés et des valeurs mobilières*, qui présente des avantages par rapport aux dépôts bancaires, en raison de la facilité de brouillage du contrôle et du suivi des opérations, des décisions commerciales rapides, des transferts à grande vitesse, et de la difficulté de contrôle ou de la complexité du contrôle et du suivi des opérations. Le marché des dérivés est un excellent moyen de blanchiment.

En particulier les modalités de négociation des instruments et le nombre d'opérateurs sur le marché font qu'il est possible de brouiller le lien entre chaque nouvel intervenant et l'échange initial. Aucun maillon de la chaîne n'est certain de connaître l'identité de la personne intervenant au-delà de la personne avec laquelle il traite.

En outre, toujours selon le GAFI, les marchés dérivés n'ont jamais été soumis à une surveillance stricte de la part des autorités de tutelle. L'introduction de contrôles plus stricts pousserait les investisseurs à se reporter sur des marchés analogues mais dans d'autres pays. L'absence de contrôle évite donc ce type de problèmes.

b) Le passage à l'euro et les nouvelles techniques de paiement risquent également de générer des opérations de blanchiment.

- *Le passage à l'euro* sera effectif le 1^{er} janvier 2002, et les monnaies nationales seront retirées jusqu'au 30 juin 2002. Cette période de six mois va être sensible puisqu'il s'agit du délai dont disposeront les blanchisseurs pour introduire les fonds d'origine illégale. Ils bénéficieront d'ailleurs des forts volumes attendus lors de cette opération de conversion.

- *De plus, les pays du GAFI auront à se prémunir des risques liés aux nouvelles technologies.*

Les nouvelles techniques de paiement.

Il s'agit des cartes pré chargées, ou porte-monnaie électronique, des services bancaires en ligne, ainsi que de la monnaie électronique. L'anonymat de la monnaie électronique analogue à celui des pièces et billets peut aussi empêcher l'institution financière devant assumer des obligations de déclaration, d'identifier la source réelle d'une transaction en monnaie électronique. De plus les cryptages informatiques risquent de protéger encore plus les transactions en monnaie électronique.

Elles présentent plusieurs types de risques, de nature à faciliter les opérations de blanchiment : la difficulté à identifier et à authentifier les parties ; le degré de transparence de la transaction ; les limites du contrôle des opérations, de la conserva-

tion des enregistrements, ou de la déclaration de l'opération suspecte par le fournisseur de la technologie ; le recours à un cryptage complexe interdisant l'accès aux renseignements pour les services opérationnels ; les transactions non couvertes par la définition législative ou réglementaire en vigueur.

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de cas de fraude recensés, mais ces nouvelles technologies qui sont amenées à se développer nécessitent une attention.

2. Les pays hors GAFI sont très exposés au blanchiment, dont les caractéristiques diffèrent, en fonction des zones géographiques

C'est ce que met en évidence le même rapport du GAFI.

• *En Asie et dans la Région Pacifique.*

L'Asie du Sud est le centre d'un trafic important, du fait de l'existence de banques internationales, et de sa situation géographique en faisant le lieu d'arrivée des stupéfiants.

Dans le Pacifique, de nombreuses opérations financières liées à la criminalité russe sont effectuées. Le mécanisme couramment utilisé consiste à utiliser des prête-noms américains pour ouvrir des comptes ou pour faire agréer des banques dans ces places.

• *En Amérique centrale, Amérique du Sud et bassin Caraïbes.*

Il existe des risques d'alliances entre les trafiquants de drogue, et la criminalité organisée russe, ce qui est dangereux car ces circuits permettraient d'étendre les réseaux de blanchiment en lien avec l'Europe, l'Amérique du Nord et le Pacifique.

De plus la zone des Caraïbes est sensible.

Les pays d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale sont très exposés au blanchiment de fonds provenant essentiellement du trafic de stupéfiants. Entre les Etats-Unis et le Mexique le blanchiment s'effectue par la contrebande d'espèces, le recours à des dettes à payer sur des comptes, les bureaux de change et le marché noir du peso.

• *En Europe centrale et orientale.*

Cette zone préoccupe les membres du GAFI. Les revenus illégaux proviennent de fraudes aux contrats et à la privatisation, ainsi que de l'extraction et de la production de ressources naturelles. Les fraudes consistent également dans la soustraction de fonds d'institutions financières par le biais de garanties fictives.

Les revenus des activités du crime organisé en Russie sont rapatriés dans les pays du GAFI en Europe (proximité géographique), et sont investis dans l'immobilier en particulier sur les côtes méditerranéennes de la France et de l'Espagne. Les fonds sont transférés par différents centres extraterritoriaux, comme les Iles anglo-normandes, Gibraltar ou les Caraïbes, avant d'être réutilisés pour des investissements. Les transferts peuvent être effectués par une société commerciale immatriculée dans un pays du GAFI, mais qui ne possède aucune structure, et aucun compte bancaire dans le pays d'immatriculation.

• *Au Moyen-Orient et en Afrique.*

Les informations sur le blanchiment dans ces zones sont assez rares.

Les conditions sont favorables au blanchiment.

Le seul pays à avoir incriminé le blanchiment d'autres infractions que le trafic de stupéfiants est l'Afrique du Sud.

Pour combattre le blanchiment, des mesures complémentaires sont donc envisagées.

B - L'adaptation des normes, et l'évolution de la coopération internationale en matière de lutte contre le blanchiment

1. Un renforcement du dispositif juridique au niveau des pays du GAFI

• *Les réponses ponctuelles aux différents types de techniques contre le blanchiment.*

Contre le recours par les blanchisseurs aux centres extraterritoriaux des systèmes internationaux de coopération internationale existent déjà. Il s'agit d'échange d'informations, au travers des conventions d'entraide judiciaire, des mémorandums d'entente et d'Interpol. Mais ces mécanismes ne fonctionnent pas lorsque la juridiction saisie de la demande refuse de coopérer, ou ne dispose pas des renseignements sollicités.

En ce qui concerne la connaissance des propriétaires réelles des entités dotées de la personnalité morale, les experts considèrent que tous les pays devraient se doter de moyens de connaître les propriétaires réels des personnes morales. Il devrait exister à cet égard des normes minimales d'enregistrement reconnues.

Enfin, sur l'impossibilité d'opposer aux demandes de renseignements étrangères l'exemption fiscale. Les travaux du groupe Egmont des Services de Renseignement Financier pourraient constituer une éventuelle structure de nature à permettre de régler le problème, puisque de nombreux centres extraterritoriaux participent à ces travaux.

Par ailleurs, à l'initiative de la France, le G7-G8 s'est prononcé en mai 1998, à Birmingham, et les ministres des finances du G7 ont appelé le GAFI à examiner les problèmes posés par ces centres financiers, et à émettre des recommandations.

La France proposait pour lutter contre ces centres, que dans un premier temps, les 40 recommandations du GAFI soient diffusées dans le monde, ainsi que d'agir par voie diplomatique auprès des juridictions en question, pour les inciter à modifier leurs pratiques.

La France proposait également :

- d'accroître la vigilance des institutions financières des pays du GAFI, en les soumettant à une diligence particulière dans certains cas, notamment pour l'identification de leurs clients,

- de soumettre les institutions financières du GAFI à une obligation de déclaration de soupçon des opérations d'un certain montant réalisées avec des personnes physiques ou morales ayant leur compte dans un pays ou territoire non coopératif,

- d'envisager en dernier recours une interdiction partielle ou totale des opérations financières avec les juridictions les plus perméables au blanchiment de capitaux.

Le passage à l'euro : les pays du GAFI estiment que le dispositif existant devrait permettre de détecter les nouvelles opérations de blanchiment, qui passeront par les institutions financières, d'où un risque de voir les opérations de blanchi-

ment se décaler vers des institutions financières non bancaires, moins sensibilisées au problème.

Les solutions aux risques de la monnaie électronique pourraient reposer sur les axes suivants :

- limiter les fonctions et la capacité des cartes pré chargées (plafonnement de la valeur chargée, du nombre de transactions, ainsi que du nombre de cartes pré chargées par client),

- lier la technologie nouvelle à des institutions financières et des comptes bancaires,

- imposer à ces systèmes des procédures normalisées de conservation d'enregistrements afin de permettre la vérification et la saisie des enregistrements dans les enquêtes pénales,

- définir des normes internationales pour ces mesures.

- *L'évolution des dispositifs existants.*

- La criminalisation du blanchiment de capitaux.

Il s'agit d'instaurer un délit de blanchiment distinct du recel pour certains pays comme la Suède ou les Pays-Bas, dans lesquels il n'existait pas, ou bien d'élargir la liste des infractions principales, bases du délit.

- L'amélioration de la coopération internationale.

Les ministres de l'Union européenne ont tenu un colloque à Avignon le 16 octobre 1998, où ont été adoptées les propositions suivantes :

- veiller à la disparition des entraves à la coopération judiciaire en rendant impossibles toutes les interventions sur le déroulement des enquêtes et des procédures et en prévoyant les moyens nécessaires pour l'accomplissement des actes par les praticiens qui en sont chargés,

- ratification rapide des conventions d'extradition et conclusion de la négociation d'une convention d'entraide judiciaire efficace,

- nécessité, pour les Etats de l'Union, de se montrer exemplaires dans la lutte contre les paradis fiscaux et le blanchiment de l'argent de la criminalité organisée, notamment celui provenant du trafic de drogue,

- proposition de mesures rapides au niveau européen afin que le secret bancaire ne puisse s'opposer à la recherche de la vérité dans la poursuite du crime organisé (ministère de la justice. «Transparence de la vie économique, lutte contre la corruption et lutte contre la délinquance financière», par Elisabeth Guigou et Dominique Strauss-Kahn le 02.01.1999).

- Le projet de modification de la Directive communautaire de 1991.

Il vise à étendre la définition du blanchiment en élargissant les infractions principales visées à la participation à des activités liées à la criminalité organisée, ainsi qu'à la fraude, la corruption ou toute autre activité illicite portant atteinte, ou susceptible de porter atteinte, aux intérêts financiers des Communautés européennes.

Serait également étendu le champ d'application de la directive à des activités ne relevant pas du secteur financier, et qui correspondent à des activités et professions vulnérables :

- les commissaires aux comptes et comptables,

- les agents immobiliers,

- les notaires et autres membres des professions juridiques indépendantes lorsqu'ils représentent ou assistent

leurs clients dans certaines activités «sensibles» et susceptibles de favoriser des opérations de blanchiment,

- les marchands d'articles de grande valeur, tels que pierres et métaux précieux,

- les transporteurs de fonds,

- les gérants, propriétaires et directeurs de casinos.

Le projet de modification de la directive porte enfin sur l'identification des clients dans les transactions à distances (autres que face à face).

Il y a donc une extension des obligations bancaires, et même si la notion de criminalité organisée existait déjà dans le texte français, comme dans tous les pays de l'Union européenne, la nouvelle directive viserait à accroître les déclarations de soupçon en en modifiant la nature.

Or les déclarations de soupçon que sont ainsi amenées à faire les banques ne les protègent pas des risques pénaux et civils. En effet, la loi française du 12 juillet 1990 à son article 8 se contente de prévoir qu'aucune poursuite fondée sur les articles 226-13 et 226-14, visant le secret professionnel, ne peut être intentée contre les dirigeants ou les préposés de ces établissements du fait de la déclaration.

De même, à l'alinéa suivant, il est précisé qu'aucune action en responsabilité civile ne peut être intentée contre un établissement financier, ses dirigeants ou ses préposés qui ont fait la déclaration de soupçons.

Ainsi les dispositions de l'article 8 ne visent que les responsabilités pouvant résulter de la déclaration elle-même, et non les responsabilités liées à un éventuel blanchiment ou à tous autres agissements du client pouvant présenter un caractère répréhensif.

Quant à l'article 9 de la même loi, qui vise l'immunité pénale pour les opérations exécutées après déclaration, il se limite aux articles 460 de l'ancien Code pénal (recel), L 627 al. 3 du Code de la santé publique (blanchiment du produit du trafic de stupéfiants) ou de l'article 415 du Code des douanes. Cet article 9 a été modifié par la loi du 16.12.1992, et applique désormais le champ de la protection aux articles 222-34 à 222-39 du Code pénal (trafic de stupéfiants), 321-1 et 321-2 du Code pénal (recel), ainsi qu'à l'article 415 du Code des douanes (opération financière entre la France et l'étranger portant sur des fonds provenant d'un délit douanier ou d'une infraction à la législation sur les stupéfiants). Par conséquent, le blanchiment du produit d'activités criminelles organisées n'est pas inclus dans le champ de protection.

En fait, l'absence de protection générale conférée par la déclaration de soupçons, résulte du principe même de la déclaration. Le GAFI en avait bien exposé les enjeux. Plutôt qu'une simple abstention des institutions financières de participer à des opérations susceptibles de provenir d'une activité criminelle, en refusant toute assistance et en mettant fin aux relations avec le client par la clôture du compte, conformément aux principes de Bâle, ce qui pourrait avoir pour conséquence que ces fonds se dirigent vers d'autres canaux plus difficiles à détecter, l'option a été prise que ces organismes déclarent leurs soupçons, en étant relevés du secret bancaire.

L'article 7 de la directive prévoit en effet que les établissements de crédit et les institutions financières s'abstiennent d'exécuter la transaction qu'ils savent ou soupçonnent d'être liée au blanchiment de capitaux avant d'en avoir informé les autorités concernées, qui peuvent donner l'instruction de ne pas l'exécuter. Dans le cas où la transaction en question est soupçonnée de donner lieu à une opération de

blanchiment de capitaux et lorsqu'une telle abstention n'est pas possible ou susceptible d'empêcher la poursuite des bénéficiaires d'une opération suspectée de blanchiment de capitaux, les établissements et les institutions concernés procèdent immédiatement après à l'information requise.

Ainsi, au vu de la situation juridique existante, les banques se trouvent-elles placées dans une situation inconfortable, surtout s'il apparaît ultérieurement que les déclarations réalisées visaient des agissements du client ne relevant pas du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles organisées, mais d'autres agissements répréhensibles, puisqu'ils n'entrent pas dans le cadre de la loi de 1990.

Le projet de modification de la directive comporte par ailleurs un certain nombre d'inconvénients : en premier lieu, avec la prise en considération de la fraude aux intérêts des communautés, s'introduit une notion quasi fiscale, alors que TRACFIN avait toujours été étanchement séparé de l'administration fiscale, ensuite, les banques sont dans l'incapacité de distinguer parmi les opérations suspectes qu'elles peuvent constater, celles qui relèvent d'une fraude aux intérêts des communautés européennes.

Il est possible dans les mouvements des comptes bancaires, de distinguer une fraude organisée. Une opération ponctuelle sera impossible à remarquer, et il faudrait rajouter au texte, la notion d'organisé à celle de fraude aux intérêts des Communautés européennes, si celle-ci ne peut être supprimée. En outre, dès lors qu'il est impossible de détecter ce type de fraude, la clef de solution concernant la question de la lutte contre la fraude aux intérêts des communautés européennes (objectif qui est fixé à l'art. 280 al. 4 du Traité des Communautés européennes), passerait par un renforcement de la coopération judiciaire au sein de l'Europe.

Enfin, l'obligation d'identification des clients de la contrepartie si celle-ci est située hors de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, prévue comme autre modification de la directive communautaire, pose deux types de problèmes très importants.

D'une part, la notion de transaction à distance est large, puisqu'elle est définie a contrario des opérations en face à face, et ce texte peut donc concerner des opérations très variées, et nombreuses.

D'autre part, les mesures raisonnables consistant en l'identification des clients de la contrepartie, sont commercialement impossibles, puisque la contrepartie s'exposerait alors à la concurrence directe de l'établissement vis-à-vis de son client.

Il serait envisageable d'obtenir d'une manière générale une attestation des contreparties qu'elles procéderont bien dans le cadre des opérations qui seront traitées, à la vérification de l'identité de leurs clients, au travers d'un contrat cadre.

Il faudrait d'ailleurs, restreindre ces dispositions aux seuls pays non membres du GAFI, n'ayant pas de dispositif anti-blanchiment, plutôt qu'à tous ceux situés hors de l'espace économique européen.

→ Pour l'Union européenne, un programme a également été adopté par le Conseil européen d'Amsterdam le 28 avril 1997, relativement à la criminalité organisée.

Ce programme qui prend en compte l'évolution de la criminalité préconise des mesures destinées à améliorer la coopération internationale, et émet des recommandations en matière de blanchiment.

L'orientation politique n° 10 préconise un élargisse-

ment du rôle d'EUROPOL, qui doit être doté de pouvoirs opérationnels lui permettant de coordonner et de faciliter les enquêtes menées par les autorités des Etats membres, ainsi que de demander aux autorités compétentes des Etats membres de mener des enquêtes précises. EUROPOL doit être en mesure de jouer un rôle d'intermédiaire en matière de centralisation et d'échange d'informations sur les transactions susceptibles d'être des opérations de blanchiment.

L'orientation politique n° 11 ne concerne que la question du blanchiment. Chaque Etat membre doit disposer d'une législation lui permettant de confisquer les produits des activités criminelles, ainsi qu'une législation anti-blanchiment. Des procédures spécifiques de dépistage, de saisie et de confiscation des produits des activités criminelles doivent être mises en place.

Doivent également être mises en place des règles permettant l'échange d'informations entre les Etats membres, concernant les personnes morales de ces Etats, ainsi que leurs dirigeants, et les personnes participant à leur financement, afin d'éviter que la criminalité organisée n'infiltré le secteur public et privé (orientation politique n° 13).

2. En dehors des pays du GAFI, les mesures de lutte contre le blanchiment restent limitées

- Les Nations unies interviennent en matière de lutte contre le blanchiment. En octobre 1996, elles ont élaboré un programme (le PNUCID - Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues), qui doit être appliqué pour combattre le blanchiment, en coopération avec le service des Nations unies chargé de la prévention du crime et de la justice criminelle (CPCJD).

Les Nations unies ont tenu une session extraordinaire les 8-10 juin 1998, dans le cadre de ce programme au cours duquel la question du blanchiment de l'argent de la drogue a été abordée. L'analyse faite relevait qu'un certain nombre de mesures de contrôle avaient été instaurées, y compris l'obligation pour les institutions financières de signaler les opérations suspectes, dans le but de détecter et suivre les opérations d'argent sale. Elle notait toutefois qu'en revanche d'autres pays, qui comprenaient de nombreuses places *offshore*, échappaient à de telles réglementations. Il était ainsi essentiel qu'une coopération globale soit mise en place, pour empêcher les blanchisseurs de déplacer les fonds vers des places non soumises à une réglementation, leur permettant de la sorte d'échapper aux poursuites judiciaires.

Une déclaration politique des Nations unies condamnait le blanchiment d'argent provenant du trafic de stupéfiants ou d'autres crimes s'y rapportant et l'utilisation de systèmes financiers de certains pays aux fins de blanchiment. L'Assemblée incitait les Etats à mettre en œuvre les dispositions de la Convention de Vienne de 1988, au travers de l'application de certains principes :

- l'élaboration d'un cadre législatif détaillé destiné à incriminer le blanchiment d'argent provenant d'infractions graves, ainsi qu'à prévenir, détecter, rechercher et poursuivre le blanchiment. Cette mesure passait par l'identification, la saisie, la confiscation, et l'inclusion du blanchiment de l'argent dans les accords d'entraide judiciaire, visant l'assistance dans les enquêtes, les affaires traitées par les tribunaux, et les procédures judiciaires ;

- l'élaboration d'un mécanisme de réglementation financière destiné à empêcher l'accès des systèmes financiers nationaux et internationaux aux fonds d'origine criminelle. Ce système passerait par l'identification des clients et l'exigence de procéder à des vérifications, de sorte que les autorités compétentes puissent disposer de l'information nécessaire sur l'identification des clients et les mouvements financiers qu'ils génèrent. Il existerait également une conservation des informations financières, le signalement des activités suspectes, ainsi que la suppression des obstacles que constitue le secret bancaire aux efforts de lutte contre le blanchiment ;

- la mise en œuvre des mesures d'exécution destinées à : détecter, enquêter, poursuivre et condamner les blanchisseurs ; d'autre part, des procédures d'extradition, et enfin des mécanismes de communication d'informations (vingtième session spéciale de l'assemblée générale des Nations unies sur le Programme pour le contrôle International des Drogues des 8-10 juin 1998).

- A l'initiative de la France, neuf propositions ont été présentées à l'assemblée annuelle du FMI, le 26 septembre 1999. Ces propositions reprennent les idées contenues dans la Communication française du 27 janvier 1999, que les experts avaient développées lors du séminaire de la Commission des Nations unies, qui s'était tenu à Paris du 30 mars au 1^{er} avril 1999, à l'initiative de la France, sur le thème de la lutte contre les circuits internationaux de la corruption.

Il s'agit de mesures visant à :

- renforcer et étendre les mesures internationales. Ainsi des encouragements et des injonctions seront adressés dans le cadre des organismes internationaux (institutions de Bretton Woods, GAFI, Union européenne), et au travers des relations bilatérales. Par ailleurs, une mobilisation accrue des institutions financières internationales est souhaitée, en matière de lutte contre le blanchiment. Serait ainsi établie une «charte de gouvernance» appliquée dans l'examen de la situation des pays et conditionnant l'octroi de concours financiers ;

- renforcer les dispositifs nationaux anti-blanchiment, en élargissant la définition des infractions pénales de blanchiment, ainsi que la portée des obligations de déclarations qui incluront également tous les fonds paraissant provenir de crimes et délits graves, et ne s'appliqueront plus aux seules institutions financières, mais à d'autres professions exposées (conseils juridiques, agents immobiliers, casinos...);

- lutter contre les Etats et territoires non coopératifs, ainsi que les centres financiers *offshore* au travers de mesures visant à l'interdiction de formes juridiques mal ou non réglementées (*trusts*, *international business corporations*, sociétés écrans). Ces mesures seraient intégrées dans les normes financières internationales (GAFI).

Cette lutte reposerait également sur l'établissement rapide par le GAFI d'une liste des Etats et territoires non coopératifs. Une pression constante (qui passerait surtout par la coopération technique), serait exercée sur ces Etats et territoires afin qu'ils se mettent aux normes internationales, suivant un calendrier. Est particulièrement visée la levée du secret bancaire.

Au cas où les juridictions figurant sur la liste dressée par le GAFI refuseraient de renforcer leur législation et d'améliorer leur coopération, il serait procédé à une interruption des flux financiers publics dans leur direction.

Enfin, sous l'égide des autorités de contrôle des inter-

médiaires financiers, des mesures de restrictions des mouvements de capitaux pourraient être adoptées, avec les centres *offshore*. Il pourrait s'agir de mesures de restriction partielles ou totales, temporaires ou définitives ; renforcer la coopération internationale entre les services chargés de la lutte contre le blanchiment.

- Le GAFI a décidé que ses travaux devaient être poursuivis après l'expiration de son mandat, mi 1999. L'une de ses principales assignations pour l'avenir sera de mettre en place un réseau mondial permettant de sensibiliser toutes les régions du globe à la lutte contre le blanchiment.

L'élargissement du cercle des pays du GAFI, du fait que seules des mesures anti-blanchiment communes à l'ensemble des pays concernés, peuvent permettre de répondre à un système financier planétaire.

Le GAFI a donc décidé de favoriser la formation d'un réseau mondial de lutte contre le blanchiment, et procédera à l'élargissement de ses membres en créant des groupes régionaux dans toutes les régions du monde.

- Au niveau de l'Asie et du Pacifique, le GAP (Groupe Asie-Pacifique) a été créé. Il s'agit d'un nouvel organisme de lutte contre le blanchiment, qui tient un séminaire annuel sur les typologies et les problèmes liés au blanchiment dans la zone.

- Les ministres des finances d'Asie et d'Europe se sont réunis à Bangkok en septembre 1997, réunion lors de laquelle il a été décidé de prendre des mesures concrètes pour renforcer la coopération entre l'Union européenne et l'Asie dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Des propositions ont été faites lors du deuxième sommet ASEM (Asie-Europe), qui s'est tenu à Londres en avril 1998. Des connexions ont été faites entre ce groupe et Groupe Asie-Pacifique.

- Pour l'Amérique centrale, l'Amérique du Sud et les Caraïbes, des législations ont été élaborées, mais sont encore rarement appliquées.

Pour les Caraïbes, le GAFIC (Groupe d'action financière des Caraïbes – branche Caraïbes du GAFI), a dressé en 1997 une typologie en étudiant les activités de blanchiment par les institutions financières locales, ainsi que le secteur des jeux. Il devait également tenir une conférence sur le blanchiment par l'intermédiaire des zones franches, à l'issue de laquelle devait être établi un code de bonne conduite pour ces zones.

Pour les pays d'Amérique du Sud, a été signé en février 1998 le Pacte andin, entre la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Venezuela d'une part, et la Commission Européenne d'autre part, visant à mettre en place un programme régional de lutte contre la drogue, comportant un volet lutte contre le blanchiment.

- Pour l'Europe centrale et orientale, des normes ont été élaborées. C'est le cas pour la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Roumanie qui se sont dotées de législation anti-blanchiment. La Lettonie et la Lituanie possèdent également des services de renseignement financier, et la Pologne envisageait de le faire. La Russie a également criminalisé le blanchiment. L'Ukraine a supprimé le système des comptes anonymes, et envisage de se doter d'une législation

anti-blanchiment. Néanmoins, les demandes de renseignements dans le cadre d'enquêtes anti-blanchiment internationales, ne débouchent souvent pas dans cette région.

Le Conseil de l'Europe s'est proposé d'évaluer les différentes mesures anti-blanchiment de cette zone, sur la méthode utilisée par le GAFI. Cette évaluation vise également à diffuser dans les 21 pays européens non membres du GAFI, les 40 recommandations.

Par ailleurs, le programme du Conseil européen d'Amsterdam du 28 avril 1997, relatif à la criminalité organisée prévoit dans les recommandations suivant les orientations politiques, que les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, y compris les Etats baltes, souscrivent à un pacte de préadhésion sur la coopération dans la lutte contre

la criminalité, se fondant sur l'acquis de l'Union européenne et qui pourrait comporter des dispositions prévoyant une étroite coopération entre ces pays et Europol, ainsi que des engagements de ces pays de ratifier rapidement et de mettre en œuvre les instruments du Conseil de l'Europe, pour lutter contre la criminalité organisée.

Le Conseil européen insiste sur la nécessité de mettre en place, dans la lutte contre la criminalité organisée, une coopération plus étroite avec d'autres pays comme la Russie et l'Ukraine. Le Conseil et la Commission doivent faire des propositions à cet effet.

Quant à l'Afrique et au Moyen-Orient, il n'existe que quelques législations anti-blanchiment, pour le Moyen-Orient, et l'Afrique du Sud.

* * *

La lutte contre le blanchiment doit donc être poursuivie, et il est clair que la solution passe par une amélioration de la coopération internationale, et du nombre de pays et de territoires soumis aux réglementations anti-blanchiment. Pour favoriser cette coopération, de nouvelles idées apparaissent, qui semblent intéressantes : conditions de coopération à la lutte contre le blanchiment pour les candidats à l'entrée dans l'Union européenne, interruption des flux financiers publics vers les Etats non coopératifs, conditions minimales pour pouvoir bénéficier des concours internationaux.

Parallèlement à ces mesures, destinées à faciliter la coopération internationale, il existe un second type de mesures, visant à renforcer les législations anti-blanchiment, particulièrement en ce qui concerne les obligations de vigilance et de déclarations pesant sur les établissements financiers, ce qui apparaît comme une mesure finalement assez simple à mettre en œuvre dans les pays du GAFI, par rapport à des incitations à faire coopérer à la lutte certains Etats ou centres *offshore*. Le projet de modification de la Directive

communautaire va dans ce sens, et les réflexions en cours pourraient conduire les banques à voir étendue l'obligation de déclaration de soupçons aux fonds paraissant provenir d'une activité de blanchiment au sens de l'infraction définie par le Code pénal, donc quel que soit le crime ou le délit, ou comme le prévoit le projet de directive à la fraude, la corruption ou toute autre activité portant atteinte aux intérêts des Communautés européennes.

En plus d'un alourdissement des obligations à la charge des banques, ce type de mesures consistant à élargir les déclarations de soupçons, ne constitue pas, pour elles, une protection juridique.

En outre, hormis le fait que les banques n'ont pas les moyens de qualifier l'origine des fonds qui passent sur les comptes, et que de telles extensions conduiraient à des déclarations massives et inexploitable, on assiste à une lente dérive vers une lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, au moyen des institutions financières, alors que le dispositif visait à l'origine la lutte contre le trafic de stupéfiants. ■