

## LA LUTTE ANTI-BLANCHIMENT D'ARGENT MENÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE

*Peter HÄGEL, politologue et allocataire de recherche au collège doctoral "La nouvelle Europe", département des Sciences Sociales de l'Université Humboldt de Berlin, a séjourné au CESDIP au printemps 2003 dans le cadre de sa participation au Laboratoire Européen Associé (LEA) "Politiques de sécurité et prévention : recherches comparatives franco-allemandes".*

*Son travail porte sur la comparaison des politiques européennes en matière de contrôle et de régulation des flux de personnes et de capitaux. Il livre ici ses réflexions sur la lutte contre le blanchiment menée au niveau européen depuis une dizaine d'années et sur l'harmonisation du droit pénal.*

### I - Une nouvelle démarche de mise en œuvre du droit dans l'Union Européenne

**A**u cours des deux dernières décennies, l'Union Européenne (UE) est devenue, à travers la Convention de Schengen (1985 et 1990) et les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) et de Nice (2001), ce qu'on a appelé "*un espace de liberté, de sécurité et de justice*"<sup>1</sup>. Cette période a vu se répandre dans le monde entier une nouvelle manière de combattre la délinquance axée sur le profit, la lutte contre le blanchiment d'argent<sup>2</sup>. La logique qui sous-tend cette approche est de diminuer l'incitation à cette délinquance en supprimant les profits qu'elle engendre, par une combinaison de trois méthodes :

- 1°) l'incrimination du blanchiment, c'est-à-dire de la transformation des produits du crime en revenus ou capitaux d'apparence légale ;
- 2°) le contrôle réglementaire des institutions financières et non financières aux fins de prévenir et de détecter le blanchiment ainsi que la création d'Unités de Renseignements Financiers destinataires des déclarations de transactions suspectes venant du secteur privé, charge à elles de les analyser et de décider de leur éventuel renvoi à la justice ;
- 3°) des lois permettant la confiscation des produits de ces infractions.

Après la France, l'Italie, la Suisse, les États-Unis et le Royaume-Uni dans les années 1980, plus de 130 pays adhèrent maintenant à cette approche. Conventions et normes internationales sont les forces motrices de cette harmonisation mondiale du droit : la Convention de Strasbourg (Conseil de l'Europe), les Conventions de Vienne et de Palerme (Nations Unies) et surtout les recommandations et évaluations du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux GAFI<sup>3</sup>. Dans un monde où les marchés financiers sont globaux, le blanchiment d'argent devient aisément un processus transnational et en conséquence, les efforts de lutte contre le blanchiment de chaque pays sont dépendants de ceux des autres. Argument qui a d'autant plus de poids au sein de l'UE que personnes et capitaux peuvent se déplacer librement et que l'€uro renforce l'intégration financière et l'évolution vers un marché commun des services financiers.

En 1991, la première Directive européenne sur le blanchiment des capitaux a fait des recommandations du GAFI sur le contrôle des institutions financières un dispositif contraignant du droit européen, afin d'éviter que des mesures nationales de lutte contre le blanchiment ne désorganisent le fonctionnement du marché commun. Les États-membres ont dû voter des lois rendant obligatoires pour les banques et les institutions non financières l'identification des clients et la mise sur pied de systèmes de signalement des transactions douteuses.

La directive se proposait à l'origine d'obliger les États-membres à introduire des sanctions pénales contre le blanchiment d'argent. Mais dans la mesure où l'UE d'avant Maastricht n'avait aucune compétence en matière pénale, la version finale de la directive se contente de demander aux États-membres de "prohiber" le

<sup>1</sup> Cf. BARBE E., 2002, *Justice et affaires intérieures dans l'Union Européenne : un espace de liberté, de sécurité et de justice*, Paris, La Documentation Française. Jusqu'en 1992, l'UE s'appelait la Communauté Européenne et la plus grande partie de la législation émane encore du premier pilier du Traité de la Communauté européenne. La justice et les affaires intérieures font partie du "troisième pilier" de ce Traité (chapitre VI). Pour simplifier, nous utiliserons ici le terme d'UE pour toutes les mesures dont il sera question, qu'elles émanent du premier ou du troisième pilier.

<sup>2</sup> Cf. STESENS G., 2000, *Money Laundering : a New International Law Enforcement Model*, Cambridge, Cambridge University Press. Suite aux attentats du 11 septembre 2001, cette approche a été étendue au financement du terrorisme.

<sup>3</sup> Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (1990) ; Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des narcotiques et de substances psychotropes (1988) ; Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000) ; les quarante recommandations du GAFI (1990, révisées en 1996 et 2003).

blanchiment. Cette formulation a néanmoins atteint son but. En 1995, tous les États-membres avaient fait du blanchiment d'argent une infraction pénale et en 1998 une action commune puis une décision-cadre de 2001 aboutissent à une harmonisation encore plus complète en incriminant le blanchiment. Dans une autre décision, les États-membres ont introduit des dispositions relatives à l'échange d'informations entre les unités de renseignements financiers.

La révision de la directive en 2001 étend considérablement sa portée. Dorénavant, ce n'est pas seulement le blanchiment des profits tirés des infractions aux lois sur les stupéfiants qui doit être incriminé, mais celui des profits tirés de toutes les infractions graves, dont la liste doit encore être précisée (ce qui doit conduire à une troisième révision de la directive en 2004). De plus, de nouvelles professions doivent faire l'objet de contrôles préventifs : les commissaires aux comptes, les experts-comptables et conseillers fiscaux indépendants, les agents immobiliers, les notaires ainsi que d'autres professions juridiques indépendantes, les négociants en biens de forte valeur et les casinos.

Cependant, jusqu'il y a peu, la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment a connu moins de succès que prévu. Alors que des estimations "pifométriques" avançaient qu'il y avait en Europe en 1998 mille milliards de dollars de profits criminels en attente de blanchiment, les résultats des poursuites se situent dans un ordre de grandeur bien différent. Autour de 700 personnes ont été condamnées pour blanchiment d'argent et environ 1,2 milliard de dollars ont été confisqués dans les États-membres de l'UE entre 1994 et 1999<sup>4</sup>. L'efficacité décevante des mesures de lutte contre le blanchiment sont peut-être dues à la nouveauté de l'approche – police et parquet ont besoin de temps pour établir les ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

Néanmoins, les travaux empiriques soulignent trois raisons plus fondamentales. D'abord, et bien que dans des domaines comme le trafic de drogue *en gros* ou la délinquance économique et financière, des profits élevés exigent la clandestinité, l'ordre de grandeur d'ensemble des profits criminels en attente de blanchiment pourrait être bien moins élevé qu'on ne le pense. De nombreux délinquants dépensent en effet de larges parts de leurs profits directement pour leur consommation. Ensuite, les signalements de transactions suspectes opérés par le secteur financier ne sont pas aussi efficaces qu'on l'espérerait. Ils jouent sans doute un rôle de dissuasion, mais guère de détection du blanchiment. Troisièmement, et non sans lien avec la raison précédente, le blanchiment d'argent est extrêmement difficile à détecter sans connaissance des infractions qui sont à l'origine des profits illicites, ce qui dément l'idée que suivre l'argent à la trace est la clé de la découverte des infractions. Ceci souligne le besoin de coopération de police judiciaire entre pays chaque fois que la délinquance et le blanchiment de ses produits sont organisés de façon transfrontalière.

## II – Évolution juridique et institutionnelle

L'harmonisation du droit pénal n'est qu'une étape vers la résolution des problèmes posés par les enquêtes sur les délits transnationales<sup>5</sup>. Il facilite la coopération judiciaire mais l'entraide judiciaire traditionnelle selon les conventions du Conseil de l'Europe est souvent un processus excessivement lent et bureaucratique. Un exercice d'évaluation sur l'entraide en matière pénale entre les États-membres de l'UE a montré que "(...) *plusieurs États-membres n'acceptent de donner suite à une demande d'entraide sollicitant des mesures conservatoires et coercitives sur des biens et des avoirs que si ces derniers sont parfaitement identifiés. Or en matière de lutte contre la criminalité, c'est précisément là qu'est la pierre d'achoppement, car bien souvent l'identification est incomplète*"<sup>6</sup>.

Pour remédier à ces difficultés pratiques dans l'entraide judiciaire, un Réseau Judiciaire Européen a été mis sur pied en 1998. Il fonctionne comme un réseau décentralisé de professionnels qui essaient d'aider les enquêteurs requérants à mieux comprendre les différents systèmes de droit pénal et à trouver les bons correspondants pour leur requête dans les États-membres. Une autre réponse au problème a été la rédaction, pour améliorer la base juridique des conventions du Conseil de l'Europe, d'une Convention relative à l'entraide en matière pénale entre les États-membres de l'Union Européenne et de son protocole d'accompagnement, qui traite de la délinquance économique et financière.

Combattre le blanchiment d'argent opéré à l'échelle de l'UE occupait une place importante dans les multiples propositions et plans d'action visant à renforcer la coopération en matière pénale. Ceux-ci ont été repris par le Conseil Européen de Tampere en octobre 1999 et ont abouti à une stratégie d'ensemble de l'UE<sup>7</sup>. La reconnaissance mutuelle, un principe qui a déjà connu le succès dans l'établissement du marché commun des biens et services, doit aussi devenir la pierre angulaire de l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice. Le mandat d'arrêt européen, dont l'entrée en vigueur est prévu pour 2004, est la première mesure qui va rendre ce principe opérationnel, en remplaçant la procédure traditionnelle d'extradition et en rendant les demandes d'arrestations transfrontalières quasi automatiques. Pour la transmission des mandats d'arrêt européens, le Système d'Information Schengen, qui sert de support à la coopération policière dans le cadre de Schengen, pourra être utilisé.

De surcroît, de nouvelles institutions ont reçu la tâche d'enquêter et de réprimer au niveau européen le blanchiment d'argent (et d'autres délits transnationales graves). Europol, qui fonctionne depuis 1999, a reçu la mission d'analyser le blanchiment d'argent transnational en 2000. Depuis la modification de son statut en 2002, il a dorénavant les prérogatives opérationnelles qui autorisent ses agents à demander le lancement d'enquêtes policières dans les États-membres et à y participer. Il a créé un fichier d'analyse des infractions de blanchiment et a fait du blanchiment une priorité transversale pour son programme de travail de 2003, mais aucun résultat n'a encore été présenté. Il semble qu'Europol souffre généralement de la fai-

<sup>4</sup> Cf. GAFI, 2001, *Examen des systèmes anti-blanchiment du GAFI et des procédures d'évaluation mutuelle, 1992-1999*, Paris, GAFI ; KILCHLING M., (Ed.), 2002, *Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Europa: Eine vergleichende Evaluationsstudie zur Gewinnabschöpfung in Fällen von Geldwäsche und anderen Formen Organisierter Kriminalität*, Freiburg i. Br., Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Ed. IUSCRIM.

<sup>5</sup> BERNARDI A., 2002, Europe sans frontières et droit pénal, *Revue des sciences criminelles et de droit pénal comparé*, 1, 1-13.

<sup>6</sup> *Rapport final sur le premier exercice d'évaluation consacré à l'entraide judiciaire en matière pénale* (JO C216, 1<sup>er</sup> août 2001, 14-26), 18.

<sup>7</sup> *Prévention et contrôle de la criminalité organisée : une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire* (JO C124, 3 mai 2000, 1-33).

blesse des transmissions de données de la part des polices nationales des États-membres, données dont dépendent ses analyses<sup>8</sup>. Dans la perspective de la lutte contre le blanchiment européen, l'extension de la puissance d'analyse et d'action d'Europol, par exemple en assurant son accès au Service d'Information Schengen, pourrait produire de la valeur ajoutée. Cependant, toute avancée de ce type demanderait à être couplée avec l'amélioration du contrôle judiciaire de la force de police européenne. Les mécanismes de contrôle actuels manquent des qualifications et de la distance propres aux procédures pénales nationales de tous les États-membres.

Eurojust, qui fonctionne depuis 2002, rapproche procureurs, juges ou policiers des États-membres pour coordonner les enquêtes transnationales. Pendant sa première année de fonctionnement, seuls 2 % des 202 affaires sur lesquelles il a enquêté relevaient du blanchiment d'argent. Néanmoins, beaucoup d'autres affaires avaient des liens avec le blanchiment, ce qui, une fois de plus, souligne le problème qu'il y a à traiter cette infraction isolément.

### III - Faiblesses fondamentales et perspectives d'avenir

L'activisme que déploie l'UE pour améliorer la répression du blanchiment transnational d'argent est impressionnant. Mais en raison de leur caractère récent, les résultats de la plupart des mesures ne peuvent encore être évalués. De fait, mis à part le Réseau Judiciaire Européen, Eurojust et Europol, presque toutes les mesures sont encore dans leur phase de mise en œuvre. La transposition en droit interne des conventions de l'UE et des décisions-cadres avance lentement et de manière inégale parmi les États-membres, ce qui rend très compliqué pour les praticiens du droit de savoir où et depuis quand telle ou telle législation est en vigueur. Par exemple, jusqu'à présent, seuls le Danemark, le Portugal et l'Espagne ont ratifié la convention et le protocole relatifs à l'entraide en matière pénale. Les conven-

tions entrent en vigueur une fois que la moitié des États-membres les ont ratifiées – et alors dans ces pays seulement. Ainsi un "espace de liberté, de sécurité et de justice" est en train d'émerger, mais il demeure moins répandu et moins réel que ne le suggère la rhétorique officielle.

De nombreux observateurs font porter au cadre institutionnel du troisième pilier de l'UE la responsabilité des faiblesses de cette mise en œuvre<sup>9</sup>. La Convention sur l'avenir de l'Europe a proposé de communautariser complètement la justice et les affaires intérieures de l'UE. Cela inclurait la pleine compétence de la Cour européenne de justice, ce qui contribuerait à assurer une mise en œuvre plus rapide et plus cohérente. Dans l'actuel troisième pilier, la mise en œuvre dépend du bon vouloir des États-membres, parce que les conventions et les décisions cadres n'ont pas 'd'effet direct' et que leur intégration au droit interne ne peut pas être jugé par la Cour européenne de justice. La proposition d'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la future constitution Européenne signifierait que les droits des citoyens et les droits de l'Homme obtiendraient des garanties juridiques plus solides au niveau de l'UE. La communautarisation impliquerait aussi la pleine participation du Parlement Européen à travers la procédure de co-décision, alors qu'aujourd'hui, il ne peut émettre que des avis sur la législation du troisième pilier. Ceci apporterait le contrôle démocratique nécessaire à ce domaine sensible, où sont en cause les questions de protection de données, les garde-fous procéduraux pour les suspects et les prévenus ainsi que les pouvoirs de police.

Peter HÄGEL  
Peterhaegel@aol.com

Pour en savoir plus :

HÄGEL P., 2003, *Geldwäschebekämpfung durch die EU. SWP-Studie S37*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik.

## VIENT DE PARAÎTRE

BARRÉ M.D., POTTIER M.L., 2003, Interpellés hier, aujourd'hui et demain. Analyse des séquences de mises en cause dans des procédures de police judiciaire, *Déviance & Société*, 27, 2, 131-159.

CARRA C., FAGGIANELLI, 2003, Violences à l'école : tendances internationales de la recherche en sociologie, *Déviance & Société*, 27, 2, 205-225.

ESTERLE-HEDIBEL M., 2003, *Les arrêts de scolarité avant 16 ans. Étude des processus sur la ville de Roubaix*, Guyancourt-Lille, CESDIP-IUFM Nord-Pas-de-Calais, FASILD Nord-Pas-de-Calais (diffusion sur Internet).

JOBARD F., 1996, La police aux États-Unis et les violences illégitimes. Présentation d'un texte de A.J. Reiss, *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 26, 177-181 (version réduite et rééditée in BRODEUR J.P., MONJARDET D., (Dir.), 2003, Connaître la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne, *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Hors-série, 105-106).

JOBARD F., 2003, Les deux visages de la sécurité en Allemagne, in FROMENT J.Ch., GLEIZAL J.J., KALUSZINSKI M., (Dir.), *Les États à l'épreuve de la sécurité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 192-216.

JOBARD F., 2003, Analyse narrative d'une dynamique d'écroulement. La *Volkspolizei* face aux manifestants de Leipzig, 9 octobre 1989, *Cahiers du Centre Marc Bloch*, juin.

JOBARD F., 2003, Sur Andreas Glaeser : Divided in Unity. Identity, Germany and the Berlin Police, *Revue Française de Science Politique*, 53, 3, 479-480.

<sup>8</sup> Ce problème est actuellement le sujet d'un nouvel exercice d'évaluation mutuelle des états membres.

<sup>9</sup> Cf. *Final report of Working Group X "Freedom, security and justice"* of the Convention on the Future of Europe (rapport téléchargeable sur le site Internet : <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00426d2.pdf>).

## MESURES PRINCIPALES CONTRE LE BLANCHIMENT DE L'ARGENT AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE

Mesures préventives	Mesures répressives		
	Harmonisation nationale	Coopération entre États	Répression européenne
<b>Contrôle des flux financiers</b>	<b>Criminalisation du blanchiment</b>	<b>Faciliter la coopération judiciaire</b>	<b>Analyse &amp; investigation par Europol</b>
<p>91/308/CEE : Directive du Conseil du 3 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (JO L166, 28 juin 1991, 77).</p> <p>2001/97/CE : Directive du Parlement Européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (JO L344, 28 décembre 2001, 76).</p> <p>Coopération des cellules d'intelligence</p> <p>2000/642/JAI : Décision du Conseil du 17 octobre 2000 relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignement financier des États-membres en ce qui concerne l'échange d'informations (JO L271, 24 octobre 2000, 4).</p>	<p>98/699/JAI : Action commune, du 3 décembre 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime (JO L333, 9 décembre 1998, 1).</p> <p>Approximation des mesures répressives.</p> <p>2001/500/JAI : Décision-cadre du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime (JO L182, 5 juillet 2001, 1).</p>	<p>98/428/JAI : Action commune, du 29 juin 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant la création d'un Réseau judiciaire européen (JO L191, 7 juillet 1998, p.4).</p> <p><a href="http://ue.eu.int/ejn">http://ue.eu.int/ejn</a></p> <p>2000/C 197/01 : Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États-membres de l'Union européenne (JO C197, 12 juillet 2000, 1).</p> <p>2001/C 326/01 : Acte du Conseil du 16 octobre 2001 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, le protocole à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États-membres de l'Union européenne (JO C326, 21 novembre 2001, 1).</p> <p>Reconnaissance mutuelle des mandats d'arrêt.</p> <p>2002/584/JAI : Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États-membres (JO L190, 18 juillet 2002, 1).</p>	<p>2000/C 358/01 : Acte du Conseil du 30 novembre 2000 établissant, sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), le protocole modifiant l'article 2 et l'annexe de ladite convention (JO C358, 13 décembre 2000, 1).</p> <p>2002/C 312/01 : Acte du Conseil du 28 novembre 2002 établissant un protocole modifiant la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents (JO C312, 16 décembre 2002, 1).</p> <p><a href="http://www.europol.eu.int">http://www.europol.eu.int</a></p> <p>Investigation par Eurojust</p> <p>2002/187/JAI : Décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité (JO L63, 6 mars 2002, 1).</p> <p><a href="http://www.eurojust.eu.int">http://www.eurojust.eu.int</a></p> <p>Cf. aussi le nouvel article 29 du TUE après le traité de Nice.</p>

## VIENT DE PARAÎTRE (suite)

- JOBARD F., 2003, Usages et ruses des temps. L'unification des polices berlinoises après 1989, *Revue Française de Science Politique*, 53, 3, 351-381.
- JOBARD F., 2003, Faut-il avoir peur des lois Sarkozy ? Essai d'anticipation sociologique, *Passant Ordinaire*, 44, 20-22.
- LÉVY R., 2003, *Légaliser pour mieux contrôler. Les livraisons surveillées de stupéfiants et la loi française du 19 décembre 1991*, Guyancourt, CESDIP, Collection Études & Données Pénales, n° 91.
- MAYER M., HAVERKAMP R., LÉVY R., 2003, *Will Electronic Monitoring have a Future in Europe ?*, Contribution from a European Workshop, June 2000, Freiburg-im-Breisgau, Ed. IUSCRIM, 1-2.
- MOHAMMED M., MUCCHIELLI L., 2003, Des jeunes face à VVV, in LAPEYRONNIE D., (Dir.), *Quartiers en vacances. Des opérations "Prévention Été à Ville Vie Vacances", 1982-2002*, Paris, Les Éditions de la DIV, 165-184.
- POTTIER M.L., 2003, Sécurité et démocratie, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 51, 241-258.
- ROBERT Ph., 2003, The evaluation of prevention policies, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 11-1, 114-130.
- ROBERT Ph., 2002, Hésitations et recompositions de l'économie pénale, in DE GIORGI R., (Ed.), *Il diritto e la differenza. Scritti in onore di Alessandro Baratta*, Lecce, Edizioni Pensa Multimedia, 475-499.

Le texte de ce bulletin est accessible et téléchargeable (Adobe Acrobat Reader®) sur notre site Internet : <http://www.cesdip.msh-paris.fr>