



Version provisoire

## Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

# Nécessité de renforcer d'urgence les cellules de renseignement financier – Des outils plus efficaces requis pour améliorer la confiscation des avoirs illicites

## Rapport\*

Rapporteuse : Mme Thorhildur Sunna ÆVARSDÓTTIR, Islande, Groupe des socialistes, démocrates et verts

### A. Projet de résolution

1. De nombreux scandales, et notamment les récentes fuites du FinCEN du Département du Trésor des Etats-Unis, ont révélé que les initiatives nationales et internationales prises pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme n'ont pas atteint les objectifs proclamés. Selon la Banque mondiale, les produits du crime organisé et de la corruption de haut niveau dans le monde s'élèvent à plusieurs milliers de milliards de dollars américains chaque année. Les services répressifs parviennent uniquement à en confisquer une infime partie. Le reste, qui s'accumule entre les mains des membres de la criminalité organisée, des fonctionnaires corrompus et des terroristes, représente une énorme menace pour la démocratie, l'État de droit et la sécurité nationale dans tous les États membres. En parallèle, les avoirs illicites que les États parviennent à confisquer leur offrent une possibilité considérable de générer les ressources nécessaires pour faire face aux problèmes sociaux causés par le crime organisé, la corruption et le terrorisme. Le fait de renforcer d'urgence le dépistage et la confiscation des produits du crime est donc non seulement nécessaire, mais pourrait même s'avérer très rémunérateur.

2. Le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (Moneyval) et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, ainsi que le Groupe Egmont des cellules de renseignement financier, jouent un rôle important dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en énonçant des normes en la matière, en assurant le suivi de leur mise en œuvre et en organisant une coopération internationale et des activités de formation.

3. L'Assemblée a souligné dans sa Résolution 2218 (2018) la nécessité de faciliter la confiscation des avoirs illicites. Elle a recommandé aux États de renverser la charge de la preuve de la licéité des avoirs, en imposant aux personnes concernées d'établir l'origine licite des avoirs suspects qu'ils détiennent.

4. La Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (Convention de Varsovie, STCE n° 198) prévoit un important cadre juridique pour les CRF et une coopération internationale dans ce domaine. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe, mais pas tous, l'ont signée et ratifiée.

5. Pour pouvoir confisquer les avoirs illicites, il faut en identifier le caractère suspect et les saisir. Les cellules de renseignement financier (CRF), mises en place par l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe et de nombreux autres pays sous les auspices du Groupe d'action financière

---

\* Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 9 novembre 2020.

(GAFI), jouent un rôle crucial. Les CRF reçoivent les « déclarations d'opérations suspectes » (DOS) que leur adresse le secteur privé (banques, compagnies d'assurances, avocats), qu'elles sont tenues d'analyser et auxquelles elles doivent donner suite, y compris en suspendant provisoirement certaines transactions et en transmettant ces informations aux services répressifs à des fins de confiscation et de poursuites.

6. Bien que les CRF soient autorisées par les normes du GAFI à adopter différents modèles organisationnels (le modèle administratif, répressif ou mixte), elles doivent bénéficier de l'indépendance, des compétences et des moyens humains et matériels indispensables à l'accomplissement efficace de leur mission.

7. La Convention de Varsovie permet aux CRF de reporter les transactions suspectes pendant un certain temps en attendant l'issue d'une nouvelle enquête au niveau national (article 14) et à la demande d'une CRF étrangère (article 47). Cette faculté ne figure pas encore dans les normes du GAFI applicables aux CRF.

8. Le Groupe Egmont aide les CRF à renforcer leur efficacité par la formation et l'échange de personnel, ainsi qu'en favorisant une communication de meilleure qualité et plus sûre entre les CRF à des fins d'échange d'informations.

9. L'efficacité des CRF peut être évaluée sous l'angle du taux de transformation réussie des DOS en éléments de preuve exploitables à des fins de confiscation des avoirs illicites et d'engagement de poursuites à l'encontre des infractions concernées (« taux de conversion »), qui dépend d'une coopération étroite et des remontées réciproques d'information entre les CRF et les entités déclarantes (banques, etc.), d'une part, et les services répressifs, d'autre part.

10. Les principaux problèmes auxquels les CRF sont confrontées, tels que les ont recensés les évaluations nationales régulières menées en particulier par le GAFI et Moneyval, sont les suivants :

10.1. la qualité inégale et la grande quantité de déclarations faites par les entités déclarantes (banques, etc.), la libération d'actifs par les entités déclarantes avant la réaction de la CRF, le manque de connaissance des typologies de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme par les entités déclarantes, ainsi que le manque d'observations, de directives et de formation efficaces pour les entités déclarantes ;

10.2. le manque d'autonomie et d'indépendance de certaines CRF, le manque de personnel et l'insuffisance des ressources matérielles (matériel et outils informatiques, systèmes d'archivage et de gestion et échange de données) ou l'inadéquation des capacités techniques aux nouveaux défis (demande croissante de services en ligne et de systèmes de paiement connexes par internet, technologies financières) et la nature complexe des dispositifs criminels et des filières de blanchiment de capitaux (y compris la cybercriminalité), l'exercice inadapté de leur pouvoir de suspension lorsque cette compétence leur est conférée ;

10.3. l'incapacité des services répressifs à prendre rapidement des mesures à la suite des renseignements fournis par les CRF pour garantir le gel et/ou la saisie des avoirs pendant le déroulement d'une enquête ; leur incapacité à adresser en temps utile des observations à la cellule de renseignement financier sur la qualité des informations diffusées et des mesures prises.

11. Les programmes de « passeports en or », qui permettent l'octroi de la nationalité en échange de l'investissement d'une somme d'argent importante dans le pays concerné, nuit également à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces programmes, que prévoient notamment Chypre et Malte, ont donné lieu à de nombreux abus qui ont récemment incité la Commission européenne à engager des procédures d'infraction contre ces deux pays.

12. Un certain nombre d'entreprises et de professions non financières désignées (EPNFD) continuent de représenter les maillons les plus faibles dans la lutte mondiale contre le blanchiment d'argent, en particulier les casinos, les avocats, les notaires, les comptables, les agents immobiliers, les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses, ainsi que les prestataires de services aux

sociétés et fiducies. La supervision de ces "gardiens de portail" financiers est souvent confiée aux CRF, mais les ressources de supervision appropriées ne sont pas allouées.

13. L'Assemblée invite par conséquent l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe et les États qui jouissent du statut d'observateur ou d'un statut de coopération avec l'Organisation à

13.1. renforcer leurs CRF conformément aux recommandations du GAFI et de Moneyval, notamment en leur conférant des compétences, ressources humaines, outils informatiques et possibilités de formation suffisants pour leur permettre de faire face aux nouveaux défis auxquels elles sont confrontées et à la complexité croissante des filières de blanchiment de capitaux ;

13.2. respecter l'autonomie de leurs CRF et s'abstenir de toute ingérence politique dans leurs activités ;

13.3. conférer à l'ensemble des CRF le pouvoir de suspendre provisoirement les transactions suspectes, notamment à la demande d'un homologue étranger, comme le prévoient les articles 14 et 47 de la Convention de Varsovie) ;

13.4. renforcer les capacités de leurs services répressifs (police, ministère public et tribunaux) à agir en temps utile après la transmission de renseignement financier par les CRF, en créant des groupes de travail spécialisés, bien formés et dotés de moyens suffisants qui travaillent en étroite coopération avec les CRF ; collecter et publier des statistiques permettant d'évaluer le « taux de transformation » des DOS en enquêtes, confiscations et poursuites effectives.

13.5. renforcer la coopération internationale avec les CRF, en rendant la législation pertinente et les dispositifs institutionnels interopérables, en permettant l'échange de renseignements financiers sans formalités bureaucratiques et en favorisant les échanges informels d'expérience grâce à des organismes comme le Groupe Egmont des cellules de renseignement financier ;

13.6. encourager leurs autorités compétentes à prendre part à un dialogue constructif avec le secteur privé (entités déclarantes), afin de garantir la meilleure qualité possible, plutôt que la quantité, des déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations ; considérer de mettre en place des formations obligatoires ou optionnelles aux entités déclarantes ;

13.7. allouer des ressources adéquates aux CRF pour assurer une surveillance effective des EPNFD, en mettant l'accent sur celles opérant au niveau transnational.

13.8. signer et ratifier la Convention de Varsovie (STCE n° 198), s'ils ne l'ont pas encore fait ;

13.9. renverser la charge de la preuve de la licéité des avoirs, en imposant aux personnes concernées d'établir l'origine licite des avoirs suspects qu'ils détiennent.

13.10. mettre fin à tout programme d'octroi de la nationalité en échange d'investissements qu'ils pourraient encore proposer.

## **B. Projet de recommandation**

1. L'Assemblée renvoie à sa Résolution xxxx et souligne l'importance cruciale que revêt la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour la préservation de la démocratie, de l'État de droit et de la sécurité nationale.
2. Elle invite par conséquent le Comité des Ministres à
  - 2.1. renforcer les organes du Conseil de l'Europe qui jouent un rôle capital dans la lutte internationale contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en particulier Moneyval, le GRECO, et la Conférence des Parties à la Convention de Varsovie (STCE n° 198) et leurs secrétariats ;
  - 2.2. prendre part à une coopération dans ce domaine également avec l'Union européenne.

## C. Exposé des motifs par Mme Ævarsdóttir

### 1. Introduction

1. Le 9 octobre 2018, la proposition de résolution « Nécessité de renforcer d'urgence les cellules de renseignement financier – Des outils plus efficaces requis pour améliorer la confiscation des avoirs illicites » ([Doc. 14638](#)) a été déposée par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (la commission) et renvoyée à la commission pour rapport le 23 novembre 2018. La commission m'a nommée rapporteure lors de sa réunion de Berlin le 15 novembre 2019, après le départ de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (l'Assemblée) de l'ancien rapporteur, M. Mart van de Ven (Pays-Bas, ADLE).

2. L'Assemblée avait déjà invité l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe à « intensifier la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption, [en] coopérant plus efficacement pour suivre les circuits empruntés par les capitaux qui font l'objet de virements électroniques, en vue de s'aider mutuellement à récupérer les fonds générés par les actes de corruption »<sup>1</sup>. Face à l'ampleur impressionnante du blanchiment de capitaux et des autres formes de criminalité financière en Europe, la confiscation des avoirs illicites pourrait présenter d'énormes avantages, car elle renforce les moyens d'action des États membres du Conseil de l'Europe et affaiblit la « puissance de feu financière » toujours plus importante dont disposent la criminalité organisée et les personnes corrompues pour subvertir la démocratie et l'État de droit.

3. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre d'une « trilogie » de rapports présentés par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par la confiscation des avoirs illicites. La première contribution en ce sens a été celle du rapport de M. van de Ven, « Lutter contre le crime organisé en facilitant la confiscation des avoirs illicites », qui privilégiait la promotion de la confiscation sans condamnation préalable et du renversement de la preuve, en suivant plus particulièrement les modèles irlandais et italiens<sup>2</sup>. Notre collègue M. André Vallini (France, SOC) travaille à l'heure actuelle à ce qui devrait être la suite logique du rapport de M. van de Ven, puisqu'il s'agit de déterminer « Comment faire bon usage des avoirs confisqués d'origine criminelle ? »<sup>3</sup>. Les questions abordées dans le présent rapport, qui visent à renforcer les cellules de renseignement financier (CRF), figurent en quelque sorte en amont des deux autres rapports : l'efficacité des CRF permet d'accroître le montant des avoirs illicites que les autorités parviennent à confisquer, en particulier lorsque la confiscation est facilitée par le renversement de la charge de la preuve relative au caractère licite des avoirs visés par la confiscation ; l'augmentation des confiscations accroîtra à son tour les avoirs disponibles pour les bons usages envisagés par M. Vallini.

4. La proposition de résolution sur laquelle se fonde le présent rapport qualifie les CRF d'autorités essentielles dans le dispositif général de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) des États membres. Leur action peut conduire à la confiscation d'avoirs illicites, mais également à la traduction en justice de grand.e.s criminel.le.s et, en définitive, à la protection de l'intégrité systémique du secteur financier et de l'économie mondiale dans son ensemble. Les CRF méritent d'être renforcées et le présent rapport s'appliquera à formuler des recommandations concrètes pour les améliorer.

5. Lors de la réunion en ligne de la commission qui s'est tenue le 9 septembre 2020, trois expert.e.s<sup>4</sup> ont donné des informations détaillées sur le fonctionnement de leurs CRF respectives (Pologne, Arménie et Lettonie). Sur le fondement de l'expérience acquise par leurs propres institutions et par Moneyval, le comité d'expert.e.s compétent du Conseil de l'Europe, il et elles m'ont fait part des observations utiles pour l'avant-projet de résolution et de recommandation que j'ai proposé.

<sup>1</sup> [Résolution 1943 \(2013\)](#) « La corruption : une menace à la prééminence du droit ».

<sup>2</sup> [Résolution 2218 \(2018\)](#) « Lutter contre le crime organisé en facilitant la confiscation des avoirs illicites ».

<sup>3</sup> Proposition de résolution déposée par la commission le 12 mars 2019, [doc. 14841](#).

<sup>4</sup> Mme Elżbieta Franków-Jaśkiewicz, présidente de Moneyval, cheffe de l'unité de coopération internationale de la cellule de renseignement financier (CRF) de Pologne et inspectrice générale des informations financières (GIFI), M. Arakel Meliksetyan, membre de Moneyval, chef du centre de surveillance financière (FMC) d'Arménie, et Mme Ilze Znotina membre de Moneyval, chef du bureau de prévention du blanchiment des produits dérivés d'activités criminelles, Lettonie.

6. Les nombreux documents du FinCEN (la CRF américaine) récemment publiés montrent une fois de plus l'énormité du problème. Plus de deux mille milliards USD d'opérations suspectes ont ainsi été révélés dans les seuls documents rendus publics. Ces documents montrent l'efficacité limitée du cadre de LBC/FT en vigueur face au manque de conformité des grandes banques et à l'absence de réaction rapide et efficace de nombreuses CRF lorsqu'elles reçoivent les déclarations d'opérations ou d'activités suspectes (DOS/DAS) que les banques et les autres acteurs du secteur privé sont tenus de faire.

7. Les programmes des « passeports en or », qui permettent l'octroi de la nationalité en échange de l'investissement d'une somme d'argent importante dans le pays concerné, nuit également à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces programmes, que prévoient notamment Chypre et Malte, ont donné lieu à de nombreux abus qui ont récemment incité la Commission européenne à engager des procédures d'infraction contre ces deux pays<sup>5</sup>. Ces pratiques, qu'a illustrées de façon frappante un récent scandale survenu à Chypre<sup>6</sup>, posent également problème pour la LBC/FT, car l'acquisition de passeports de l'UE permet à de dangereux criminels de pays tiers de « voler sous le radar » des mesures de LBC/FT de l'UE, qui prévoient un contrôle plus intensif des ressortissants de certains pays tiers dans lesquels la faiblesse de la répression et le niveau de corruption élevé sont notoires.

## 2. Rôle des cellules de renseignement financier et évolutions récentes

### 2.1. Rôle des cellules de renseignement financier

8. Les CRF sont une composante essentielle des cadres efficaces de LBC/FT dans les États membres et dans le monde. Leur principale mission est d'établir un lien ou un « filtre » entre le secteur privé (institutions financières et non financières<sup>7</sup>) et les services répressifs (c'est-à-dire la police, les services de sécurité, le ministère public). Leurs fonctions principales consistent à recevoir, analyser et diffuser les déclarations d'opérations ou d'activités suspectes (DOS/DAS<sup>8</sup>), faites par les acteurs du secteur privé (« entités déclarantes ») qui respectent leurs obligations déclaratives prévues par la législation de LBC/FT<sup>9</sup>. Elles collectent et analysent également d'autres informations relatives au blanchiment de capitaux, aux infractions principales associées (notamment la corruption, la cybercriminalité et la criminalité organisée<sup>10</sup>) et au financement du terrorisme. Les CRF disposent d'un large éventail d'outils qui leur permettent de collecter et d'évaluer les informations sur les opérations suspectes.

9. Les CRF peuvent avoir d'autres attributions, comme le pouvoir de reporter les opérations, la surveillance de la mise en œuvre des obligations de LBC/FT des entités déclarantes, la publication de directives et la fourniture d'une formation aux questions relatives à la LBC/FT, ainsi que, compte tenu

---

<sup>5</sup> Voir « Programmes de citoyenneté par investissement: la Commission européenne ouvre des procédures d'infraction contre Chypre et Malte au motif que ces pays ont «vendu» la citoyenneté de l'UE », sur [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_1925](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1925).

<sup>6</sup> Voir David Pegg, « Cyprus scraps 'golden passport' scheme after politicians caught in undercover sting; Official and lawmaker filmed pledging to support application from fictitious investor with criminal record », in: Guardian 13 October 2020, at: <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/13/cyprus-scraps-golden-passport-scheme-after-politicians-caught-in-undercover-sting>

<sup>7</sup> Voir le [Glossaire du Groupe d'action financière \(GAFI\)](#) pour les définitions des « institutions financières » et des « entreprises et professions non financières désignées » (EPNFD).

<sup>8</sup> Les déclarations d'activités suspectes sont principalement une caractéristique américaine, qui concerne les déclarations générées de manière automatique sur les transactions supérieures à un certain seuil.

<sup>9</sup> Voir la Recommandation 20, [Normes du GAFI](#). L'obligation de déclarer rapidement les opérations suspectes s'applique également aux EPNFD mentionnées dans la Recommandation 23 du GAFI. Europol définit une opération suspecte comme suit : « une opération qui fait naître chez une entité déclarante un sentiment d'appréhension ou de méfiance en raison de sa nature ou de ses circonstances inhabituelles ou en raison de la personne ou du groupe de personnes impliquées dans l'opération. Les entités déclarantes apprécient leurs soupçons en fonction des risques, en exerçant leur devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, en contrôlant les paiements en temps réel, en surveillant les opérations et les comportements, afin de déceler les changements survenus dans le niveau de risque des opérations des répondants ». Voir Europol, Groupe de renseignement financier, [From suspicion to action – converting financial intelligence into greater operational impact](#), 2017.

<sup>10</sup> Ainsi, 4 % des déclarations d'opérations suspectes de l'Union européenne concernent la corruption, 30 % la fraude et l'escroquerie et 39 % la fraude fiscale. Op. cit. Europol, 2017.

de leur rôle de principal acteur dans le domaine de la LBC/FT, la coordination des initiatives nationales au niveau politique.

10. Le pouvoir de reporter une transaction est prévu aux articles 14 (à des fins nationales) et 47 (à la demande d'une CRF étrangère) de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (Convention de Varsovie<sup>11</sup>). Mais cette compétence ne figure pas encore (malheureusement, voir ci-dessous paragraphe 25) dans les normes énoncées par le Groupe d'action financière (GAFI).

11. Les CRF sont créées en fonction de considérations financières, pénales et politiques propres à chaque pays, conformément à son cadre juridique et institutionnel national. La structure des CRF, leurs activités, leurs pratiques de travail et leurs méthodes de consignation et d'analyse des informations varient considérablement d'un État membre à l'autre. Les CRF peuvent être mises en place selon différents modèles : administratif, répressif, judiciaire ou mixte<sup>12</sup>. Le « modèle administratif » implique l'existence d'une autorité administrative centralisée et indépendante, qui reçoit et traite les informations du secteur privé et transmet les informations pertinentes aux autorités répressives<sup>13</sup> aux fins d'enquête et de poursuites. Le « modèle répressif » confère aux CRF, outre leurs fonctions essentielles, des pouvoirs répressifs en matière de LBC/FT, auxquels s'ajoutent bien souvent des compétences d'enquête. Le « modèle judiciaire » suppose des pouvoirs judiciaires supplémentaires, notamment le pouvoir de saisir des fonds, de geler des comptes, de procéder à des interrogatoires, de détenir des suspects, d'effectuer des perquisitions, etc. Enfin, le « modèle mixte » leur confère un rôle d'intermédiaire dans la divulgation d'informations et de lien avec les autorités judiciaires et répressives. Il combine les éléments d'au moins deux modèles de CRF<sup>14</sup>.

## 2.2. Normes et coopération internationales

12. Compte tenu du caractère international de la criminalité financière et des autres formes de criminalité organisée, la coopération internationale est essentielle, notamment pour élaborer des normes internationales applicables à la création et au fonctionnement des CRF, ainsi que pour faciliter l'échange international d'informations. Il est essentiel que les CRF agissent rapidement face à des activités criminelles et de corruption dynamiques et mondialisées.

13. Pour lutter contre les menaces que représentent le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le Conseil de l'Europe a adopté en 2005 la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme ([STCE 198](#)), également connue sous le nom de Convention de Varsovie. La Convention prévoit que « chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour mettre en place une cellule de renseignement financier », telle que définie par cet instrument<sup>15</sup>. Parmi les normes pertinentes de LBC/FT figurent celles qu'a établies le [Groupe d'action financière](#) (GAFI), un organe intergouvernemental créé en 1989 pour promouvoir la mise en œuvre efficace de mesures juridiques, réglementaires et opérationnelles de LBC/FT<sup>16</sup>. Le GAFI a élaboré une série de [recommandations](#), dont l'une s'adresse plus précisément aux CRF (voir la Recommandation 29 et la Note interprétative qui s'y rapporte). La [Directive 2015/849](#) de l'Union européenne relative à la

<sup>11</sup> STCE n° 198, voir paragraphe 12 ci-dessous.

<sup>12</sup> Au niveau de l'Union européenne, 12 pays se classent dans le modèle administratif (Belgique, Bulgarie, République tchèque, Espagne, France, Croatie, Italie, Lettonie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie), tandis que 10 pays correspondent au modèle répressif (Autriche, Allemagne, Estonie, Finlande, Irlande, Lituanie, Portugal, Suède, République slovaque et Royaume-Uni) ; cinq pays ont adopté le modèle mixte (Chypre, Danemark, Grèce, Hongrie et Pays-Bas) et un pays a choisi le modèle judiciaire (Luxembourg).

<sup>13</sup> Les CRF peuvent transmettre des informations aux autorités fiscales lorsqu'elles exercent des fonctions d'enquête.

<sup>14</sup> Pour de plus amples informations, voir <https://www.egmontgroup.org/fr/node/1591>.

<sup>15</sup> La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) de 2003 et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC) de 2000 appellent également les États à mettre en place des CRF.

<sup>16</sup> Trente-sept pays sont actuellement représentés au GAFI, dont les États membres et États observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les États dont le parlement jouit du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée suivants : Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Israël, Italie, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Fédération de Russie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni et États-Unis. Le Comité Moneyval du Conseil de l'Europe est membre associé du GAFI.

prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (Quatrième Directive LBC/FT de l'UE) comporte des dispositions relatives aux CRF des États membres de l'Union européenne. Les modifications apportées à cette directive figurent également dans la Directive de l'UE [2018/843](#).

14. Par ailleurs, la coopération entre les CRF est définie par la Convention de Varsovie, qui prévoit que « les Parties veillent à ce que les CRF [...] coopèrent aux fins de la lutte contre le blanchiment [...] » (article 46). La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) de 2003 et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000 (UNTOC) invitent toutes deux instamment les pays à s'assurer que « les autorités administratives, de réglementation, de détection et de répression et autres [autorités compétentes] sont en mesure de coopérer et d'échanger des informations aux niveaux national et international, dans les conditions définies par [leur] droit interne et, à cette fin, envisage[nt] la création [de cellules] de renseignement financier ». La Recommandation 40 du GAFI précise que « les pays devraient s'assurer que leurs autorités compétentes peuvent, de manière rapide, constructive et efficace, accorder la coopération internationale la plus large possible en matière de blanchiment de capitaux, d'infractions sous-jacentes associées et de financement du terrorisme »<sup>17</sup>.

15. En outre, en 1995, le [Groupe Egmont des cellules de renseignement financier](#) (Groupe Egmont) a été créé en vue d'intensifier l'échange de renseignements entre les États. Le Groupe Egmont est l'un des principaux contributeurs et promoteurs des normes techniques des États membres. Par exemple, la [Charte](#) du Groupe Egmont et ses [Principes de l'échange d'informations](#) définissent d'importants éléments d'orientation à propos du rôle et des fonctions des CRF, ainsi que les mécanismes de l'échange d'informations entre elles, dont une plate-forme sécurisée d'échange rapide d'informations entre les CRF participantes<sup>18</sup>. Le Groupe Egmont, dont le siège est à Toronto, au Canada, organise également des formations et des échanges d'agents dans le cadre de ses initiatives de renforcement des capacités.

16. Les échanges de bonnes pratiques, le suivi et l'évaluation ont été développés par les organes compétents du Conseil de l'Europe, comme le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ([Moneyval](#))<sup>19</sup>, la Conférence des Parties à la Convention de Varsovie ([Conférence des Parties à la STCE n° 198](#)), le Groupe d'États contre la corruption ([GRECO](#)) et la [Division de l'action contre la criminalité économique et de la coopération du Conseil de l'Europe](#).

### 2.3. *Quelques questions exigeant une attention particulière*

17. Les CRF reçoivent des centaines de milliers de DOS de la part d'institutions financières et non financières qui respectent la réglementation en vigueur, par crainte de lourdes sanctions. Toutefois, les rapports récents concluent que, si le nombre de DOS augmente, seule une très faible proportion de celles-ci aboutissent à un recouvrement d'actifs opéré avec succès. En 2014 par exemple, les CRF de l'Union européenne ont reçu au total près d'un million de DOS, dont 65 % ont été adressées aux CRF du Royaume-Uni et des Pays-Bas. En moyenne, seuls 10 % des DOS adressées aux CRF de l'Union

<sup>17</sup> La Convention des Nations Unies contre la corruption indique également que « les États Parties coopèrent dans le but de prévenir et de combattre le transfert du produit des infractions établies conformément à la présente Convention, ainsi que de promouvoir les moyens de recouvrer ledit produit et, à cette fin, envisagent d'établir un service de renseignement financier qui sera chargé de recevoir, d'analyser et de communiquer aux autorités compétentes des déclarations d'opérations financières suspectes » (article 58). La récente [Résolution RES/2462 \(2019\)](#) du Conseil de sécurité des Nations Unies appelle les États membres de l'ONU à combattre et à incriminer le financement des terroristes et de leurs activités et invite instamment l'ensemble des États membres à mettre en œuvre les normes du GAFI.

<sup>18</sup> Le Groupe Egmont a élaboré plusieurs autres documents de référence sur le rôle des CRF, dont (en anglais) : [Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of Information](#) (2013, rév. en 2017), [White Paper on "The Role of FIUs in Fighting Corruption and Recovering Stolen Assets"](#) (2013), [Best Practices on "Enterprise-wide STR Sharing: Issues and Approaches"](#) (2011).

<sup>19</sup> Moneyval évalue à l'heure actuelle les États suivants : Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, République de Moldova, Monaco, Monténégro, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Serbie, République slovaque, Slovénie, Macédoine du Nord et Ukraine.

européenne ont donné lieu à des enquêtes complémentaires (chiffre inchangé depuis 2006) et seul 1 % des produits du crime a pu être confisqué<sup>20</sup>.

18. Les problèmes communément rencontrés sont les suivants :

- s'agissant de la réception de DOS : la qualité inégale et la grande quantité<sup>21</sup> de déclarations faites par les entités déclarantes, la libération d'actifs (c'est-à-dire la réalisation d'opérations) par les entités déclarantes avant la réaction de la CRF, le manque de connaissance des typologies de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme par les entités déclarantes, ainsi que le manque d'observations, de directives et de formation efficaces pour les entités déclarantes ; les documents publiés du FinCEN semblent indiquer que les entités déclarantes, y compris les grandes banques, continuent à proposer leurs services à des client.e.s et à exercer des activités dont elles avaient elles-mêmes déclaré le caractère suspect. Cette situation montre combien il importe que les CRF fassent part de leurs réactions aux entités déclarantes – si l'on présume que ces dernières n'ont aucune intention malveillante ;
- concernant l'analyse et la diffusion des DOS : le manque d'autonomie et d'indépendance de certaines CRF, le manque de personnel et l'insuffisance des ressources matérielles (matériel et outils informatiques, systèmes d'archivage et de gestion et échange de données) ou l'inadéquation des capacités techniques aux nouveaux défis (demande croissante de services en ligne et de systèmes de paiement connexes par internet, fintech<sup>22</sup>) et la nature complexe des dispositifs criminels et des filières de blanchiment de capitaux (y compris la cybercriminalité), l'inadéquation des ressources humaines et techniques pour mener des analyses opérationnelles et stratégiques (y compris l'élaboration de typologies), l'exercice inadapté de leur pouvoir de suspension lorsque cette compétence leur est conférée ;
- en ce qui concerne l'utilisation des informations diffusées par les autorités répressives : l'incapacité de prendre rapidement des mesures pour garantir le gel et/ou la saisie des avoirs pendant le déroulement d'une enquête, l'incapacité de fournir en temps utile des observations à la cellule de renseignement financier sur la qualité des informations diffusées et des mesures prises (ouverture d'une enquête ou conclusion indiquant que la déclaration ne fournit pas suffisamment de motifs d'enquête).

19. Ces problèmes ont été recensés par des évaluations nationales régulières réalisées par le GAFI, Moneyval et d'autres organismes compétents, qui font partie du réseau mondial de LBC/FT. Les rapports d'évaluation sont établis selon la [Méthodologie](#) « d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'efficacité des systèmes de LBC/FT » du GAFI (mise à jour en octobre 2019). Les évaluations sont réalisées sur la base des objectifs définis (les « résultats immédiats »). Le résultat immédiat 6 (RI6), qui présente un intérêt particulier pour le présent rapport, vise à ce que « les renseignements financiers et toutes les autres informations pertinentes [soient] utilisés de manière appropriée par les autorités compétentes dans le cadre des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ». Les informations recueillies à l'Annexe I présentent des extraits des évaluations réalisées par pays, qui énumèrent les problèmes et apprécient le niveau d'efficacité des États membres dans la réalisation des objectifs fixés. Ainsi, seuls deux États membres du Conseil de l'Europe (l'Espagne et la Fédération de Russie) et un État observateur (Israël) ont convaincu le GAFI et/ou Moneyval d'avoir atteint un niveau d'efficacité élevé pour le RI6. Un État membre (l'Autriche) a obtenu la note de niveau d'efficacité faible. Onze États membres ont un niveau d'efficacité significatif et 15 États membres ont un niveau d'efficacité modéré. L'annexe regroupe également les notations relatives à la conformité technique à la Recommandation 29 du GAFI, qui vise directement les CRF. Le Royaume-Uni et un État observateur (Canada) ont obtenu la notation la plus faible parmi les États

<sup>20</sup> Voir Europol, Groupe de renseignement financier, [From suspicion to action – converting financial intelligence into greater operational impact](#), 2017.

<sup>21</sup> Le volume excessif de déclarations faites par les entités déclarantes peut être l'expression d'une attitude « défensive ». Il devient alors difficile pour les CRF d'identifier les opérations suspectes qui exigent des enquêtes plus approfondies.

<sup>22</sup> Les technologies financières, souvent désignées par le terme abrégé de fintech, représentent une technologie et une innovation qui vise à concurrencer les méthodes financières classiques dans la prestation de services financiers.

(c'est-à-dire partiellement conforme). Seize États membres ont été jugés conformes et 12 États membres en grande partie conformes<sup>23</sup>.

### 3. Mesures de renforcement des cellules de renseignement financier

#### 3.1. Renforcement de l'autonomie opérationnelle et de l'indépendance

20. Dans sa [Résolution 2130 \(2016\)](#), « Enseignements à tirer de l'affaire des "Panama Papers" pour assurer la justice sociale et fiscale », l'Assemblée recommandait aux États membres « de veiller à ce qu'il existe au niveau national une CRF efficace et indépendante, libre de toute ingérence politique dans la prise de décisions opérationnelles ». La présence d'une CRF conçue comme un organisme national central et autonome permet l'évaluation et la diffusion impartiales des informations financières et la protection des informations confidentielles<sup>24</sup>.

21. Ces principes sont énoncés dans la note interprétative de la Recommandation 29 du GAFI : « La CRF devrait être opérationnellement indépendante et autonome, c'est-à-dire qu'elle devrait avoir le pouvoir et la capacité d'exercer librement ses fonctions [...] ». De fait, il importe que la cellule de renseignement financier puisse diffuser, spontanément et sur demande, des informations et les résultats de ses analyses aux autorités compétentes concernées. Par ailleurs, « si une CRF est instituée au sein de la structure d'une autre autorité, ses fonctions essentielles devraient être distinctes de celles de cette autre autorité ». Elle « devrait être dotée de ressources financières, humaines et techniques satisfaisantes, de manière [...] à lui permettre d'exercer efficacement son mandat ». La CRF devrait être à l'abri « de toute influence ou ingérence indue, qu'elle soit politique, administrative ou du secteur privé, susceptible de compromettre son indépendance opérationnelle ».

22. L'indépendance est également essentielle dans le cadre de la coopération internationale. Le GAFI précise que, « en matière d'échange d'informations, la CRF devrait également être en mesure de conclure des accords ou de décider en toute indépendance de collaborer avec d'autres autorités compétentes nationales ou avec des homologues étrangers ». Ces attributions englobent le pouvoir de conclure des protocoles d'accord avec des homologues étrangers et le pouvoir de collecter et d'analyser des informations au nom de cet homologue étranger.

#### 3.2. Renforcement des capacités des autorités nationales

23. Les États membres sont encouragés à adopter « les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour mettre en place un régime interne complet de réglementation et de suivi ou de contrôle pour prévenir le blanchiment. Chaque Partie doit tenir compte tout particulièrement des normes internationales applicables dans ce domaine, y compris plus particulièrement les recommandations adoptées par le GAFI »<sup>25</sup>. D'autres actifs immatériels et matériels doivent être pris en compte pour renforcer les capacités et l'efficacité des CRF.

24. Pour pouvoir réaliser des analyses aussi bien opérationnelles que stratégiques, les CRF doivent disposer des ressources et des compétences adéquates. L'analyse opérationnelle doit permettre d'identifier des cibles précises, de suivre la trace d'activités ou d'opérations particulières et de déterminer les liens entre ces cibles et la criminalité. L'analyse stratégique doit cerner les tendances et les caractéristiques, mais également les menaces et les risques que présente le contexte actuel de la LBC/FT. L'analyse stratégique peut également contribuer à définir les politiques et les objectifs des CRF ou, plus généralement, des autres entités de la LBC/FT. Les CRF et leur personnel sont par conséquent tenus d'avoir une bonne connaissance des logiciels d'analyse pour traiter efficacement les informations et établir des typologies, des dispositifs et des liens pertinents. Une formation solide dans

<sup>23</sup> Parmi les États observateurs et les États dont les parlements jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée, un État a obtenu la notation de niveau d'efficacité significatif pour le RI6 et six États ont obtenu celle de niveau d'efficacité modéré. Trois États ont été jugés conformes à la Recommandation 29 du GAFI et quatre États ont été jugés en grande partie conformes. Toutes les évaluations peuvent être consultées dans le récapitulatif des notations d'évaluation du GAFI (en anglais) : [FATF consolidated assessment ratings](#).

<sup>24</sup> Banque mondiale, ONUDC et Groupe Egmont, "[Financial Intelligence Units Working with Law Enforcement Authorities and Prosecutors](#)", 2018.

<sup>25</sup> Voir l'article 13 de la Convention de Varsovie.

ce domaine extrêmement technique est essentielle pour renforcer les capacités des CRF et faire face aux contraintes de temps.

25. L'accès en temps utile aux informations pertinentes est déterminant pour permettre aux CRF d'exercer correctement leurs fonctions. Si besoin est, il importe qu'elles puissent obtenir des informations supplémentaires auprès des entités déclarantes, ainsi que des sources financières, administratives, répressives et autres. L'accès direct à diverses bases de données (c'est-à-dire dossiers personnels, données de voyage, informations immobilières, registres de véhicules et autres) devrait être encouragé autant que le respect dû à la vie privée le permet. Il convient de ménager un équilibre raisonnable avec le renforcement de la législation sur la protection des données, la sécurité des informations et les règles de confidentialité. Le GAFI rappelle que « les informations reçues, traitées, détenues ou disséminées par la CRF devraient être protégées, échangées et utilisées en toute sécurité, conformément aux procédures et politiques convenues et aux lois et règlements applicables ». Ainsi, « la CRF devrait s'assurer que son personnel dispose des autorisations d'accès nécessaires et comprend ses responsabilités dans le traitement et la dissémination d'informations sensibles et confidentielles. La CRF devrait s'assurer que l'accès à ses installations et ses informations, y compris à ses systèmes informatiques, est limité » ([Note interprétative de la Recommandation 29 du GAFI](#)). Dans cette optique, il est indispensable de consacrer des ressources adéquates pour permettre aux CRF de faire face à des systèmes informatiques de plus en plus complexes et en constante évolution.

26. Comme nous l'avons indiqué plus haut (paragraphe 9), de nombreuses CRF, mais pas toutes, ont le pouvoir de reporter les opérations nationales suspectes. L'article 14 de la Convention de Varsovie indique qu'il est nécessaire de permettre à une CRF ou, selon le cas, à toute autre autorité ou organe compétent, d'agir en urgence. Cette compétence permet d'empêcher que la fuite de fonds ou d'avoirs suspects ne les mette hors de portée des autorités nationales répressives et de poursuite pendant le temps dont elles ont besoin pour demander et obtenir une décision de gel ou de saisie rendue par les autorités judiciaires ou les autres autorités compétentes. La Convention précise que « la durée maximale pour toute suspension ou report de la conclusion d'une transaction est prévue par la législation nationale ». La Convention (article 47) impose également aux Parties d'adopter les mesures législatives ou autres pour permettre à une CRF d'agir en urgence, à la demande d'une CRF étrangère, pour suspendre ou refuser de consentir à une opération en cours pendant la même période et aux mêmes conditions que celles qui s'appliquent dans son droit interne au report des opérations<sup>26</sup>. Mais ce pouvoir ne figure pas encore dans les normes énoncées par le Groupe d'action financière (GAFI). D'après les experts que j'ai consultés, l'attribution de cette compétence à l'ensemble des CRF représenterait une grande avancée. En l'absence de suspension d'une transaction, même pour une courte période en attendant une enquête supplémentaire ou l'obtention d'une ordonnance judiciaire de gel des avoirs, les fonds concernés « disparaîtront » tout bonnement.

### 3.3. Évaluation de l'efficacité

27. L'appréciation de l'efficacité des CRF se fonde sur l'évaluation de leur performance et de leurs résultats. Plus précisément, pour qu'un système de LBC/FT soit efficace, il doit garantir que les renseignements financiers et autres informations pertinentes soient recueillis, analysés et diffusés sous une forme et dans une qualité qui permettent aux autorités répressives compétentes d'enquêter et d'engager des poursuites à l'encontre des auteurs de blanchiment de capitaux, d'infractions principales associées et de financement du terrorisme. Plusieurs questions se posent : l'action des CRF est-elle correctement ciblée pour lutter efficacement contre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme qui prévalent dans un pays donné ? Dans quelle mesure l'analyse et la diffusion des informations par la CRF répondent-elles aux besoins opérationnels des autorités compétentes ? Les ressources consacrées à cette activité sont-elles conformes aux fonctions essentielles des CRF<sup>27</sup> ?

<sup>26</sup> Moneyval, [Rapport de recherche](#) (en anglais), *The postponement of financial transactions and the monitoring of bank accounts*, avril 2013 ; Banque mondiale, [Study on "Suspending suspicious transactions"](#), 2013.

<sup>27</sup> D'autres questions plus précises pourraient se poser : les CRF se sont-elles fixées des objectifs et des priorités raisonnables ? Sont-elles capables d'assumer dûment leur fonction analytique essentielle sans se laisser détourner de ce but par d'autres objectifs ? Les autorités compétentes reçoivent-elles toutes des informations pertinentes et précises qui les aident à accomplir leur mission ? Dans quelle mesure les renseignements financiers et les autres informations pertinentes fournis par les CRF sont-ils effectivement consultés et utilisés dans le cadre d'enquêtes criminelles pour trouver des éléments de preuve et retrouver les produits du crime ? Voir également

28. Le taux de transformation réussie des DOS en éléments de preuve exploitables à des fins de confiscation des avoirs illicites et de poursuite des infractions concernées est qualifié de « taux de conversion ». Ce « taux de conversion » dépend avant tout des qualités que présentent les DOS, parmi lesquelles doivent figurer la rapidité, l'exhaustivité et la précision de l'analyse effectuée et présentée dans la déclaration de l'entité déclarante. La qualité de l'analyse de la CRF dépendra quant à elle de celle du renseignement financier général, qui doit être fiable, réalisé en temps utile, précis, pertinent et actualisé. Le niveau du taux de conversion est fonction de l'étroite coopération et coordination de la CRF avec les entités concernées, c'est-à-dire les entités déclarantes et les autorités répressives. L'objectif est d'éviter un décalage entre les services qui reçoivent et analysent les informations financières et ceux qui sont chargés de mener des enquêtes et d'engager des poursuites. Dans de nombreux pays, la coopération entre les CRF et les autorités répressives pourrait être considérablement améliorée si l'on veillait à ce que les autorités répressives disposent des ressources et des compétences nécessaires pour utiliser les informations et les analyses fournies par les CRF. Les informations obtenues devraient aider les autorités répressives à effectuer leurs propres analyses et enquêtes, afin qu'elles puissent cerner et localiser les actifs suspects et prendre toute mesure nécessaire<sup>28</sup>. De fait, les CRF ont plus de chance d'obtenir un taux de conversion élevé si elles se mettent en contact et coopèrent à la fois avec les entités déclarantes et les autorités répressives. Ce dialogue suppose, le cas échéant, que chacun fasse remonter les informations, que des éléments d'orientation soient fournis sur les typologies de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ou les programmes de formation en la matière, afin d'améliorer à la fois la qualité des DOS que les entités déclarantes adressent aux CRF et l'utilité des informations que ces dernières transmettent aux services répressifs<sup>29</sup>.

29. Les statistiques sur l'efficacité des CRF et le « taux de conversion » des DOS sont rares. De fait, l'efficacité du dispositif des DOS est difficile à mesurer, car de nombreux facteurs doivent être pris en compte (par exemple la qualité initiale des DOS communiquées par les entités déclarantes, les mécanismes de coopération formels et informels entre les entités concernées, les capacités des services répressifs à mener des enquêtes à la suite d'une DOS, notamment). La collecte des données n'est toujours pas normalisée, ce qui rend les informations provenant de différents pays difficiles à comparer et l'efficacité du cadre général européen de LBC/FT plus difficile à évaluer.

#### 3.4. Améliorer la coopération transfrontière

30. L'un des éléments essentiels du fonctionnement des CRF est leur capacité à coopérer efficacement avec leurs homologues étrangers et les organes internationaux compétents. L'échange d'informations efficace entre les CRF leur permet d'anticiper les nouvelles difficultés, notamment la rapide croissance de la cybercriminalité transfrontière, l'utilisation de nouvelles technologies, comme les outils d'anonymisation qui empêchent l'identification des bénéficiaires effectifs, les instruments monétaires et de technologie financière, comme les cryptomonnaies dont disposent les groupes criminels et terroristes et les autres acteurs dont le modus operandi peut changer rapidement<sup>30</sup>. La coopération transfrontière bilatérale et multilatérale permet aux CRF d'étoffer et de partager leur expertise technique.

31. Dans sa [Résolution 2218 \(2018\)](#), « Lutter contre le crime organisé en facilitant la confiscation des avoirs illicites », l'Assemblée faisait remarquer que « l'efficacité de la coopération internationale à des fins de recherche, de gel et de confiscation des avoirs d'origine criminelle dépend de l'existence

---

GAFI, [Méthodologie](#) d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'efficacité des systèmes de LBC/FT, mise à jour en octobre 2019.

<sup>28</sup> Certains pays disposent de systèmes dans lesquels les informations diffusées par les CRF déclenchent des « enquêtes automatiques ». Ces systèmes peuvent avoir des aspects positifs, mais risquent également de submerger des services répressifs en sous-effectif, débordés et insuffisamment formés, qui peuvent par exemple privilégier les petites affaires prévisibles aux affaires plus complexes, se perdre dans de longues procédures ou ne pas réussir à transformer les informations financières diffusées en enquêtes préventives. Voir également, Banque mondiale, ONUDC et Groupe Egmont, ["Financial Intelligence Units Working with Law Enforcement Authorities and Prosecutors"](#), 2018.

<sup>29</sup> Selon Europol, un certain nombre de CRF de l'Union européenne constatent que l'augmentation constante du volume des DOS représente un énorme défi. Les déclarations à caractère défensif et/ou l'excès de déclarations peuvent également aboutir à des déclarations de qualité médiocre, difficiles à utiliser. Op. cit. Europol, 2017.

<sup>30</sup> Plan stratégique du Groupe Egmont 2018-2021.

d'un cadre juridique adéquat, garantissant une harmonisation suffisante de la procédure tout en permettant des approches nationales différentes, sans discrimination ». Les différentes approches nationales doivent être interopérables. Cela devrait être possible en pratique, à condition qu'une confiance mutuelle s'établisse au fil du temps et que les principes d'interdépendance (la reconnaissance que la LBC/FT ne peut se faire sans collaboration), d'équité et de réciprocité en matière de partage des informations financières soient reconnus et respectés partout. J'ajouterais que la répartition équitable, convenue au préalable, des produits du crime confisqués entre les États dont les CRF et les autres services d'enquête contribuent à retracer le passage des fonds dans différents pays pourraient inciter ces États à s'engager de manière plus énergique dans une coopération internationale. Les moyens d'enquête considérables doivent être mobilisés pour démanteler une opération internationale sophistiquée de blanchiment de capitaux, et ceci dans tous les pays dans lesquels les fonds sont passés ; il ne serait pas juste, et guère motivant pour les autres États, que le pays de destination finale conserve seul l'ensemble des avoirs confisqués.

32. La Convention de Varsovie du Conseil de l'Europe (voir plus haut le paragraphe 12) est un instrument juridique important pour la promotion de la coopération internationale dans le domaine de la LBC /FT. Elle a été signée et ratifiée par la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, mais pas par la totalité d'entre eux<sup>31</sup>. Les pays suivants n'ont pas encore signé la Convention de Varsovie : Andorre, la République tchèque, l'Irlande, la Norvège et la Suisse. Les pays suivants ont signé, mais n'ont pas encore ratifié, la Convention : l'Estonie, la Finlande et mon propre pays, l'Islande.

33. Plusieurs instances se sont révélées efficaces pour faciliter l'adhésion à des normes internationales communes et le partage de l'expertise au sujet des CRF. Ces réseaux de collaboration et d'action en amont peuvent identifier les faiblesses et les lacunes du fonctionnement des CRF et des méthodes qu'elles emploient. Ainsi, le Groupe Egmont dont nous avons parlé fait en sorte que plus de 160 CRF qui en sont membres respectent un certain nombre de normes essentielles, afin de permettre la meilleure coopération possible entre elles. Pour améliorer la qualité de leur fonctionnement, c'est-à-dire leur capacité à interagir, à coopérer et à échanger des informations de manière efficace, le Groupe Egmont a également mis en place le « Egmont Secure Web », qui est un canal sécurisé largement utilisé pour l'échange d'informations entre les membres du Groupe. À plus long terme, il vise à développer une base de données opérationnelle qui serait accessible à tous les membres (programme ECOFEL) et faciliterait les échanges multilatéraux d'informations. Il a également pour but de mettre en place de nouveaux partenariats. Que ce soit par l'intermédiaire du [Groupe Wolfsberg](#) ou par d'autres canaux, le Groupe Egmont cherche à étendre le dialogue avec les institutions du secteur privé. Il suit également de près les décisions prises par les organes politiques internationaux, comme le Groupe de travail anticorruption du G20 (ACWG) créé en 2010, et leurs implications pour son fonctionnement.

34. La Division de la lutte contre la criminalité économique et de la coopération du Conseil de l'Europe est en charge des activités de coopération et d'assistance européennes et des réformes qui concernent, notamment, la bonne gouvernance, la corruption, le blanchiment de capitaux, le recouvrement des avoirs, le financement du terrorisme, la criminalité organisée et l'entraide judiciaire en matière pénale. Elle a élaboré une variété d'outils, de méthodologies et de conseils sur la mise en œuvre des normes et recommandations, en faisant appel à une expertise interne et en utilisant une vaste base de données. Ainsi, un projet conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe (Contrôler la corruption par l'application de la loi et la prévention) a permis à la République de Moldova d'améliorer les procédures de lutte contre la corruption, de lutte contre le blanchiment de capitaux et de recouvrement des avoirs, tout en renforçant les institutions essentielles, notamment la CRF et le tout nouveau Service de recouvrement des avoirs, et en facilitant la coopération entre elles. En outre, ce projet a aidé la CRF moldave à élaborer une nouvelle stratégie de LBC/FT<sup>32</sup>.

35. Europol est également bien placé pour voir comment le renseignement financier, en particulier pour les activités criminelles transfrontières, aide les enquêteurs de l'ensemble de l'Europe à démanteler les groupes de la criminalité organisée. Il accueille le secrétariat permanent du Réseau opérationnel de lutte contre le blanchiment de capitaux (AMON). FIU.net, un réseau informatique décentralisé de cellules de renseignement des États membres de l'UE, est opérationnel depuis 2002<sup>33</sup> et est intégré à Europol depuis 2016. Cette plateforme travaille en coopération avec le Centre européen

<sup>31</sup> Voir [l'état des signatures et ratifications du traité 198](#).

<sup>32</sup> Action against Economic Crime, [Cooperation Highlights](#), 2018, p.38.

<sup>33</sup> Décision 2000/642/JAI du Conseil.

de lutte contre le terrorisme (ECTC) et complète d'autres outils essentiels d'Europol, comme le Programme de surveillance du financement du terrorisme, le Correspondant Sustrans (aide aux enquêtes de lutte contre le blanchiment de capitaux) et le Réseau des services de recouvrement des avoirs de l'UE (ARO). En outre, la Commission européenne a mis en place un Groupe d'experts qui fait office de « plateforme de CRF » pour les États membres de l'UE, afin de dispenser des conseils et une expertise opérationnels et de faciliter la coopération entre les CRF nationales. Parmi les questions abordées figurent la coopération internationale efficace entre les CRF, l'identification des opérations suspectes de nature transfrontière, la normalisation des formats de déclaration par le biais du réseau FIU.net ou de son successeur et l'analyse conjointe des cas transfrontières, ainsi que les tendances et facteurs pertinents de l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, aussi bien au niveau national que supranational<sup>34</sup>.

#### 4. Conclusions

36. La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est une démarche complexe tant au niveau national que mondial. Les cellules de renseignement financier, ainsi que les réseaux internationaux d'entraide et plateformes d'évaluation par les homologues auxquels elles sont associées, ont confirmé le fait que ces services étaient des acteurs essentiels de la LBC/FT. Toutefois, ce cadre doit être mieux exploité, afin de garantir que les CRF contribuent de manière significative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, les infractions principales associées (notamment la corruption, la cybercriminalité et la criminalité organisée) et le financement du terrorisme.

37. Les documents récemment publiés du FinCEN<sup>35</sup> démontrent que le cadre en vigueur demeure bien trop fragile. Ils révèlent en effet que même de grandes banques qui exercent des activités mondiales ont fait fi des dispositions en vigueur et ont continué à travailler à grande échelle avec des client.e.s au sujet desquel.le.s elles avaient elles-mêmes fait des déclarations d'opérations ou d'activités suspectes (DOS/DAS)<sup>36</sup>. L'un des plus célèbres experts européens dans ce domaine, M. Daniel Thelesklaf, ancien président de Moneyval et qui dirigeait il y a peu de temps encore le Bureau suisse de déclaration de blanchiment de capitaux (MROS), a récemment dénoncé la faiblesse du système suisse de lutte contre le blanchiment de capitaux<sup>37</sup>. M. Thelesklaf a osé désigner clairement le principal problème : le manque de volonté politique. En Suisse, les 60 employé.e.s du MROS sont totalement submergé.e.s par une énorme quantité de DOS/DAS, qui se présentent souvent en vrac, sur papier uniquement, et dont la simple saisie dans le logiciel exige une main-d'œuvre importante. Il a souligné que l'application de la loi en Suisse dépendait de l'entraide judiciaire des pays d'origine des fonds. Mais tant que les suspects n'étaient pas tombés en disgrâce auprès des régimes corrompus de ces pays (comme cela a été le cas récemment dans une affaire qui concernait la fille d'un ancien président de l'Ouzbékistan), cette entraide judiciaire n'était jamais au rendez-vous, à l'instar des milliards de fonds vénézuéliens acheminés en Suisse par des fonctionnaires corrompus qui bénéficient de la protection du régime. La seule solution réaliste, selon M. Thelesklaf, consisterait en un renversement de la charge de la preuve, ce qui permettrait la confiscation des fonds, à moins que le ou la titulaire du compte ne soit en mesure de prouver leur origine légitime. Je tiens à rappeler que l'Assemblée était très favorable à cette solution dans sa Résolution 2218 (2018). Mais M. Thelesklaf se montre pessimiste sur les chances de succès de l'adoption d'une législation de ce type en Suisse. Selon lui, la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Suisse a uniquement été mise en place sous la pression internationale et se limite au minimum requis pour échapper aux critiques.

38. Je soupçonne que l'absence de volonté politique pose problème dans de nombreux pays. Lors de son audition par notre commission, notre experte lettone a décrit de manière éloquente les récentes améliorations apportées au système de LBC/FT dans son pays. Or, celles-ci ont été mises en place uniquement à l'issue de plusieurs scandales très médiatisés<sup>38</sup>, sous la pression des États-Unis et de l'Union européenne. Il est intéressant de constater que les fuites du FinCEN révèlent que les autorités

<sup>34</sup> [Profil web](#) de la Plate-forme des CRF de l'UE. Voir également la [Directive 2015/849](#) de l'Union européenne, par. 54.

<sup>35</sup> Le Réseau de lutte contre la délinquance financière, qui est en fait la CRF des États-Unis d'Amérique.

<sup>36</sup>

<sup>37</sup> Voir son interview dans La Tribune de Genève, 21 septembre 2020, sur <https://www.tdg.ch/notre-defense-contre-le-blanchiment-dargent-est-un-echec-456984065155>.

<sup>38</sup> Par exemples les scandales de la Danske and Swedbank (voir : <https://www.occrp.org/en/the-fincen-files/rinse-profit-repeat-how-a-small-team-of-estonians-turned-a-danish-bank-into-a-laundromat>)

allemandes compétentes avaient évalué le dispositif letton en 2005 (donc juste avant les scandales susmentionnés) et avaient constaté qu'il allait « plus loin que les normes appliquées en Allemagne »<sup>39</sup>. Ironie de l'histoire, cette évaluation pourrait même s'avérer exacte, puisque la CRF allemande s'est montrée notoirement inefficace et aurait notamment fait de l'Allemagne le pays préféré de la mafia italienne pour le blanchiment de capitaux<sup>40</sup>.

39. La législation et la réglementation nationales doivent protéger l'autonomie et l'indépendance opérationnelles des CRF et encourager une culture de la communication entre les organes compétents. Les CRF ne disposent pas encore des ressources et des formations adéquates sur le plan de l'analyse opérationnelle et stratégique, ainsi que des tendances des technologies financières et des technologies de pointe, qui leur permettraient d'être pleinement efficaces. L'action menée en vue de faciliter l'adhésion aux normes internationales et l'expertise pertinente doit être intensifiée. En outre, les régimes de LBC/FT s'ouvrent à une coopération internationale plus large et s'adaptent à la réalité, notamment aux menaces et aux risques de ce qui est devenu un problème mondial, avec une certaine lenteur.

40. Selon la Banque mondiale, les produits du crime organisé et de la corruption de haut niveau dans le monde s'élèvent à plusieurs milliers de milliards de USD chaque année. Les services répressifs parviennent uniquement à en confisquer une infime partie. Le reste, qui s'accumule entre les mains des membres de la criminalité organisée, des fonctionnaires corrompus et des terroristes, représente une énorme menace pour la démocratie, l'État de droit et la sécurité nationale dans tous les États membres. En parallèle, les avoirs illicites que les États parviennent à confisquer leur offrent une possibilité considérable de générer les ressources nécessaires pour faire face aux problèmes sociaux causés par le crime organisé, la corruption et le terrorisme. Le fait de renforcer d'urgence le dépistage et la confiscation des produits du crime est donc non seulement nécessaire, mais pourrait même s'avérer hautement rémunérateur, au sens littéral du terme. Cela devrait nous aider à faire naître dans l'ensemble de nos pays la volonté politique indispensable pour prendre enfin au sérieux la lutte contre le blanchiment de capitaux et la confiscation des avoirs illicites à une échelle bien plus importante. Plus nous attendons, plus il devient urgent de s'interroger sur les raisons de ce manque évident de volonté politique.

---

<sup>39</sup> Voir <https://www.occrp.org/en/the-fincen-files/european-regulators-failed-to-spot-suspicious-money-flooding-through-latvias-banks>

<sup>40</sup> Voir MAZ 9.7.2019, disponible sur : <https://www.maz-online.de/Nachrichten/Wirtschaft/Die-italienische-Mafia-liebt-Deutschland-weil-hier-Geldwaesche-so-einfach-ist> (« La mafia italienne adore l'Allemagne, car le blanchiment de capitaux y est extrêmement facile »)



