

Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/Les-enjeux-de-la-lutte-contre-la-criminalite-financiere>

# Les enjeux de la lutte contre la criminalité financière

- Empire et Résistance -

Date de mise en ligne : mardi 15 juin 2004

---

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

---

Par Eric Alt\*

La construction européenne, et plus encore la mondialisation, mettent toutefois en évidence la contradiction entre deux catégories de règles. Ainsi, les règles concernant la communauté (économique) européenne s'imposent aux Etats de façon contraignante : la Cour de justice des communautés peut même ordonner dans certains cas des astreintes. Mais il s'agit le plus souvent de règles inspirées par le libéralisme économique, et leur premier objet n'est pas la protection des individus : il s'agit avant tout de faire en sorte que les Etats ne posent pas d'exigences en la matière qui auraient pour objet ou pour effet de porter atteinte à la libre circulation des produits et des services. En revanche, les règles visant la protection des droits et des intérêts des ressortissants européens, l'instauration d'une citoyenneté de l'Union ainsi que le développement d'un espace de liberté de sécurité et de justice relèvent d'un autre « pilier » : le traité de l'Union européenne, dont les principes s'imposent beaucoup plus difficilement.

En Europe, le consensus mou sur l'Etat de droit permet d'en ignorer le contenu. La multiplication des petits pas en vue de constituer « un espace de liberté, de sécurité et de justice » aboutit à la construction d'un espace complexe et fragmenté. Un grand nombre de conventions ouvertes à la signature dans ce cadre ne sont toujours pas entrées en vigueur, faute de ratification suffisantes (ainsi, fin 2001, les conventions sur la protection des intérêts financiers de l'Europe, qui datent de 1995). Ce droit virtuel est donc aussi un droit sans juge.

Les nécessités ont toutefois imposé la mise en place d'un certain nombre de dispositions. Mais ce sont souvent les logiques les plus répressives qui l'ont emporté : au droit sans juge s'ajoute une police sans justice pour la diriger ou la contrôler. Faute de s'insérer dans un projet global et équilibré, ces logiques n'améliorent cependant pas beaucoup l'efficacité de la lutte contre la grande criminalité. Elles trouvent en revanche à s'appliquer à l'ensemble des citoyens, qui se trouvent exposés à de nouveaux risques d'arbitraire de la puissance publique, et à des atteintes à leurs libertés.

La lutte contre la criminalité économique transnationale est chose suffisamment complexe pour ne pas rajouter encore des obstacles internes à la lutte contre ce phénomène ; les premiers enjeux de la lutte contre criminalité économique internationale sont nationaux. Cependant, mettre fin à ces pratiques est une condition nécessaire, mais non suffisante de l'efficacité de la lutte contre la grande délinquance économique et financière ; c'est un enjeu non moins important que de penser globalement la question.

### Des carences nationales

Un premier paradoxe tient sans doute à une réflexion politique obstinément tournée vers le local, vers une police de proximité, comme si cette dimension pouvait être traitée sans penser à ce qui se passe à d'autres échelles. Tout le monde semble avoir oublié qu'il faut marcher sur deux jambes, qu'on ne saurait être efficace en surpénalisant une délinquance de proximité et en ignorant en même temps une criminalité plus discrète et plus lointaine. En effet, les paradis fiscaux sont bien plus que certaines banlieues des zones de non-droit. Mais le temps est encore à la surenchère électoraliste en matière de répression de proximité et à la sous-évaluation d'une délinquance économique souvent invisible.

Le développement à effectifs constants de la police de proximité, par prélèvement sur des services de police judiciaire spécialisés, pose à cet égard un problème majeur. Or ces services sont aujourd'hui de plus en plus dégarnis. Des cercles vicieux se mettent en place. Quand la criminalité de proximité est en lien avec des réseaux plus organisés (c'est souvent le cas en matière de stupéfiants, de proxénétisme, de recel d'objets volés, et même de vols de véhicules), seuls les exécutants sont interpellés. Pire encore : les petits réseaux qui peuvent être démantelés - ce sont les seuls qui peuvent être traités dans un cadre local- aussi les moins performants. Leur démantèlement

laisse donc la place à d'autres réseaux, plus structurés, plus discrets, plus efficaces : faute de saisir le système dans sa globalité, la police, en neutralisant la concurrence des meilleurs réseaux criminels, contribue à accroître encore leur performance. Sans doute faut-il mettre en rapport cette hypothèse avec les éléments statistiques fournis lors des entretiens de Vendôme. Ils font apparaître, depuis dix ans, une stabilisation du nombre d'affaires transmises aux parquets (environ cinq millions de procédures par an). Mais, en 1990, sur cinq millions de procédures, trois millions concernaient des auteurs connus ; en 2000, pour le même nombre de procédures, seules 1,9 million concernaient encore des auteurs connus. Cette baisse spectaculaire du taux d'élucidation est aussi le reflet du démantèlement et l'appauvrissement des structures de police judiciaire, de la dévalorisation des fonctions d'initiative, de recherche et d'investigation, au profit d'une police d'apparence, administrative et quantitative.

Dans ce contexte, la justice apparaît plus que jamais à deux vitesses. Un premier indice en est la quasi paralysie des pôles financiers, notamment celui de Paris, faute de moyens. Faute de moyens appropriés, et notamment d'OPJ en nombre suffisant, les dossiers ne peuvent aboutir devant une juridiction de jugement dans un délai raisonnable. D'autant plus que ces OPJ dépendent aussi en pratique d'une hiérarchie administrative qui peut avoir d'autres objectifs que la manifestation de la vérité. La révélation récente du malaise dans les services de police judiciaire chargés des affaires économiques et financières à Paris, le cas des deux gendarmes sanctionnés disciplinairement pour avoir trop bien enquêté sur une affaire de corruption aux arsenaux de Toulon sont emblématiques d'un interventionnisme persistant de l'exécutif dans les enquêtes.

Cet interventionnisme est d'ailleurs inscrit dans des textes qui n'ont pas changé malgré l'affichage politique, et qui ont entravé le cours d'enquêtes importantes. Une plainte préalable du ministre concerné est encore nécessaire pour enquêter en matière de fraude fiscale et pour des infractions concernant la fabrication, la commercialisation et le courtage d'armes et de matériels de guerre. L'annulation d'une partie importante d'une procédure très médiatisée [1] relative à des faits de négoce international d'armes en provenance des pays de l'Est et à destination de l'Angola témoigne de l'importance de ces textes.

Plus généralement, quand la convention de Schengen prévoit la possibilité de transmissions directes entre autorités judiciaires (permettant donc de faire l'économie de la transmission par les ministres de la justice et des affaires étrangères), la France a désigné comme autorité compétence le parquet général pour recevoir et transmettre les procédures. On peut toutefois noter une certaine contradiction entre la pleine compétence des parquets et des juges d'instruction pour traiter une affaire nationale même d'une certaine gravité, et leur inaptitude à traiter seuls de n'importe quel dossier dès lors qu'il revêt une dimension internationale.

Ces problèmes ne sont évidemment pas exclusifs de ceux qui résultent d'une coopération judiciaire internationale plus classiquement entravée, comme en témoigne de manière significative l'impossibilité pour la France d'obtenir l'extradition de Rachid Ramda, placé sous écrou extraditionnel en Grande-Bretagne depuis 1995.

### Les enjeux européens et internationaux

Aujourd'hui, la mise en place des dispositions du traité de l'Union paraît dominée par des logiques répressives et policières. Mais faute de s'insérer dans un projet global et équilibré, ces logiques n'améliorent pas l'efficacité de la lutte contre la grande criminalité. Elles trouvent en revanche à s'appliquer à l'ensemble des citoyens, qui se trouvent exposés à de nouveaux risques d'arbitraire de la puissance publique, et à des atteintes à leurs libertés.

ATTAC et le Syndicat de la magistrature constataient ainsi en octobre dernier, alors que le mandat d'arrêt européen était en préparation :

« (...) Il aurait été possible d'améliorer l'actuelle procédure d'extradition en supprimant l'exigence d'un décret

d'extradition, de ratifier les conventions d'extradition de 1995 et 1996, et la convention d'entraide pénale de 2000, toutes mesures qui auraient permis de renforcer la coopération judiciaire en Europe.

Il aurait également été loisible aux gouvernements européens d'oeuvrer pour la transparence des transactions financières internationales et de s'attaquer réellement aux paradis fiscaux, en particulier ceux situés en Europe, et même, pour certains, comme le Luxembourg, l'Autriche et l'Irlande, membres de l'Union.

Tel n'est aucunement le sens des mesures proposées actuellement au niveau européen : leur efficacité dans le démantèlement des réseaux terroristes risque d'être faible, mais elles peuvent gravement remettre en cause les libertés publiques. (...)

De plus, les pouvoirs de la police en Europe vont être étendus sans que soient mis en place les contre-pouvoirs nécessaires à tout fonctionnement démocratique des sociétés : par exemple, un parquet européen pour la diriger, un juge des libertés européen pour la contrôler ou un corpus pénal d'incriminations communes. »

### **La protection des intérêts financiers de l'Europe : une police sans justice**

La lutte contre les fraudes communautaires a été confiée à L'OLAF (office de lutte contre la fraude), service placé auprès de la commission. Mais les insuffisances du contrôle de la légalité des enquêtes doivent être soulignées : en fait, ce contrôle n'est formellement prévu que pour les fonctionnaires et agents des institutions européennes. Il tient à la possibilité pour ceux-ci d'adresser une réclamation au directeur de l'OLAF, ce qui ouvre un recours a posteriori devant le tribunal de première instance. Il est évident que ce contrôle est tout à fait insuffisant et qu'une autorité judiciaire devrait en permanence superviser les activités de l'OLAF, notamment pour autoriser ou ordonner les mesures restrictives des droits individuels prises au cours des enquêtes, pour en contrôler l'exécution et l'objectivité, et pour vérifier que les actes de l'enquête respectent les règles de preuve de façon à ce que les preuves produites soient recevables devant une juridiction de jugement.[2]

La relation de l'OLAF avec les autorités judiciaires est ambiguë, car la dimension judiciaire des enquêtes n'est guère intégrée dans la stratégie de l'office : celui-ci peut seulement orienter, en fonction des données de chaque affaire, les dossiers vers l'autorité nationale compétente, mais le traitement judiciaire lui échappe. De fait, les autorités nationales ont tendance à considérer l'OLAF comme un service ordinaire de la Commission.

Le comité de surveillance de l'OLAF a souligné[3] qu'en matière d'enquêtes internes (c'est-à-dire à l'intérieur des institutions européennes) l'absence de contrôle judiciaire est utilisé comme argument par certaines institutions pour contester la légitimité d'enquêtes en leur sein. L'absence d'encadrement juridique des investigations (auditions de témoins, établissement de procès-verbaux, saisies de documents) est également contestée par les justiciables. Par ailleurs, de nombreux problèmes en résultent également en matière d'enquêtes externes : bien que la plus grande partie des dossiers de l'OLAF comporte des éléments de nature pénale, un pourcentage infime de des dossiers a donné lieu à la transmission du rapport ou d'informations aux autorités judiciaires nationales. De plus, la transmission tardive des dossiers risque d'amener les autorités judiciaires nationales à considérer que les éléments transmis sont insuffisants.

### **La lutte contre la criminalité transnationale : une police avec un alibi**

La lutte contre certaines formes de criminalité transnationale relève de l'office européen de police (EUROPOL), qui s'est substitué, en juillet 1999, à l'unité-drogue-EUROPOL. La convention EUROPOL consacre une compétence potentiellement très large, à mettre en oeuvre progressivement. Aujourd'hui, cette compétence concerne le trafic de stupéfiants, de matières nucléaires, l'immigration clandestine, la traite des êtres humains, le trafic de véhicules volés,

le terrorisme, le blanchiment et le faux monnayage. EUROPOL doit faciliter l'échange de données entre les polices, fournir des rapports et des analyses d'activités criminelles à partir d'informations communiquées par les Etats membres et apporter une assistance technique aux enquêtes de police menées par les services répressifs compétents des Etats membres.

EUROPOL n'a pas de compétences de police opérationnelle, et les pouvoirs d'enquête restent de la stricte compétence des Etats membres. Même si le rôle de cet organisme devait évoluer vers des activités à finalité opérationnelle, comme la mise en place d'équipes communes d'enquêtes, il ne pourrait jouer un rôle de police judiciaire.

A côté d'EUROPOL, EUROJUST est une unité composée de procureurs, de magistrats (ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes) détachés par chaque État membre, « ayant pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites » ; Il faut souligner que cette unité n'a pas de fonction de contrôle ou de contre-pouvoir. Si elle est parfois présentée comme la contrepartie judiciaire d'EUROPOL, il a été clairement précisé que "cela n'implique pas qu'un contrôle judiciaire serait exercé sur EUROPOL, mais que les activités d'EUROPOL doivent être soutenues et complétées par une bonne coordination des poursuites." [4] Le risque de voir EUROJUST se transformer en une vitrine judiciaire d'EUROPOL ou servir d'alibi au développement de logiques essentiellement policières ne doit pas être négligé.

Dans ce cadre, les moyens du contrôle social, voire du contrôle politique sont renforcés. L'utilisation de fichiers de personnes simplement interpellées pour limiter ou interdire les déplacements sur le territoire européen à l'occasion de manifestations pourrait, par exemple, être encore développée. La possibilité de donner à EUROPOL des compétences en matière d'ordre public (par exemple pour gérer la surveillance de manifestations de portée européenne) a même été envisagée par le Conseil ; il est clair qu'une telle orientation changerait fondamentalement le rôle d'EUROPOL. Reste que ces moyens et ces projets ne sont pas les plus efficaces pour lutter contre la grande criminalité.

### **Le refus d'un modèle plus équilibré**

Le Corpus juris a été publié en 1997, au terme d'un travail scientifique mené par des juristes des quinze Etats membres, à la demande de la Commission européenne. Ce travail a été ensuite approfondi, afin de vérifier la nécessité, la faisabilité et la légitimité du projet. Il peut être considéré comme une première réponse technique aux questions soulevées dans l'appel de Genève. Le Corpus juris tire les conséquences de l'échec des formes traditionnelles de la coopération dans un cadre inter étatique. Il ne concerne que la lutte contre les fraudes communautaires, à l'exclusion de la criminalité transnationale, car il répondait à une demande précise de la Commission. Les orientations proposées pourraient cependant être étendues aux questions de criminalité transnationale.

Le Corpus juris ne propose pas la création d'une juridiction européenne, mais seulement d'un parquet européen, pour intervenir pendant la phase initiale de l'enquête pénale où les obstacles résultant de la différence des systèmes juridiques sont les plus importants.

Le parquet européen est lui-même une structure légère, composée d'un procureur général européen dont les services sont installés à Bruxelles, et de procureurs européens délégués, dont les services sont installés dans la capitale de chaque Etat membre. Ses membres sont nommés par le parlement européen pour une durée déterminée, sur proposition de la Commission pour le procureur général, et des Etats pour les procureurs délégués. Cette indépendance trouve une contrepartie dans un régime spécifique de responsabilité qui peut être engagée devant la Cour de justice des communautés européennes statuant disciplinairement.

Le Corpus juris prévoit également la définition commune de huit infractions : le principe retenu est celui d'une liste positive de définitions unifiées.

### **Efficacité des poursuites et de garantie des droits**

L'équilibre du projet résulte notamment de la mise en place des règles suivantes, valables sur tout le territoire européen :

- ▶ la décision de poursuivre n'est plus discrétionnaire, mais soumise à un principe de légalité, c'est-à-dire que le parquet doit toujours procéder à des investigations dès lors qu'il a connaissance de faits pouvant constituer une infraction ;
- ▶ un "juge des libertés" autorise, le cas échéant, des mesures restrictives ou privatives de droits ;
- ▶ les dossiers sont jugés par les juridictions nationales tant en première instance qu'en appel ; la Cour de justice des communautés européennes n'intervient qu'en cas de conflit de compétences ou sur le choix de la juridiction.

De plus, cette procédure est soumise à principes directeurs généraux : la non-rétroactivité des délits et des peines, la proportionnalité des peines au regard de la gravité de l'infraction, la garantie judiciaire (droit à un tribunal indépendant et impartial pour déclarer la culpabilité), le principe du contradictoire renforcent la garantie des libertés. Le principe de la territorialité européenne, qui permet de raisonner par rapport à un espace judiciaire européen unique, reflète les exigences d'efficacité : il implique notamment que les mandats décernés et les jugements prononcés sont exécutoires de plein droit dans cet espace.

### **Conclusion**

Une des raisons classiquement avancées pour expliquer la lenteur de la construction communautaire en matière de justice est la crispation des Etats sur leur souveraineté. Mais la question essentielle est de savoir si, après avoir délégué d'importants pouvoirs, les Etats peuvent encore refuser de déléguer les contre-pouvoirs ; si, après avoir délégué leur souveraineté économique, ils peuvent retenir une souveraineté judiciaire ; si la souveraineté judiciaire peut encore être retenue sans devenir une souveraineté d'apparence.

Une autre raison souvent avancée pour comprendre cette situation est celle de la complexité du dossier, résultant notamment de la diversité des cultures en la matière. Mais il reste à démontrer que la mise en place d'une monnaie unique est chose plus simple que la définition d'un territoire européen de justice, ou encore que la mise en place d'une Cour pénale internationale est plus aisée que celle d'un parquet européen. L'Europe a sans doute manqué l'occasion d'être en la matière une référence.

On peut toutefois proposer quelques éléments pour lire la situation actuelle. D'abord, l'institution d'un parquet indépendant, même très encadré en matière de nomination, et lié par un principe de légalité des poursuites, renvoie à l'image d'efficacité du parquet italien de l'opération « mains propres », et cette efficacité est sans doute encore perçue comme subversive. Ensuite, la nécessité de s'accorder sur une liste d'infractions pose implicitement la question de la pertinence des incriminations sur lesquels les Etats, adhérant pourtant aux mêmes principes, divergent. L'occasion de réfléchir à ce qu'il est strictement et évidemment nécessaire de punir n'est pas forcément recherchée.

L'évolution de cette situation n'est cependant pas sans risque. D'abord, la multiplication des petits pas et des

demi-mesures rend l'environnement juridique de plus en plus complexe et aléatoire. La Charte européenne des droits fondamentaux est emblématique à cet égard : le texte a été proclamé, mais il n'est pas applicable pour autant ; il dit la même chose que la Convention européenne des droits de l'homme, mais il le dit différemment ; il recoupe des principes déjà affirmés et développés dans le corps des traités européens. L'Europe est en train de devenir un paradis pour les juristes, mais un enfer pour les justiciables.

Ensuite, l'importance de la fraude crée des effets cumulatifs en faveur des bénéficiaires de celle-ci. Sans doute les organisations criminelles sont-elles fragmentées, et pas forcément en mesure de blanchir et d'accumuler les fonds qu'elle récoltent. Mais le risque existe de leur donner la possibilité d'augmenter leur pouvoir de nuisance. Enfin, il ne faut pas sous-estimer la perception de cette nouvelle source d'insécurité : les trafics de farines animales ou d'animaux contaminés par l'ESB ont une dimension européenne, le trafic d'êtres humains connaît de nouveaux développements, et l'impuissance relative à lutter contre ces réseaux pourrait devenir de plus en plus intolérable à l'opinion.

*Post-scriptum :*

\***ALT, Eric**, Magistrat

[1] Chambre criminelle de la Cour de cassation, 27 juin 2001.

[2] sur ce point, voir notamment les rapports du comité de surveillance de l'OLAF

[3] rapport du comité de surveillance, 10 octobre 2001

[4] Communication de la Commission concernant le rôle d'EUROJUST, op.cit.

[Atattac.info](http://Atattac.info)