LA REVUE DU
GRASCO
www.grasco.eu
www.larevuedugrasco.eu
N°41 — Novembre 2023
Parution trimestrielle
Gratuite

ÉDITORIAL

CHANTAL CUTAJAR

DIRECTRICE DU GRASCO

Pour une stratégie offensive de la France pour accueillir le siège de la future Agence européenne de lutte contre le blanchiment d'argent (AMLA)

La révélation de plusieurs affaires de blanchiment de capitaux mettant en cause des établissements de crédit de l'UE est à l'origine de la refonte du cadre général de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Trois projets de législation sont actuellement négociés dans le cadre des trilogues. Le « paquet » comprend un règlement renforcé (AMLR), une directive (AMLD6) et un règlement instituant l'Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux (AMLA).

Le premier vise à harmoniser les règles, notamment sur le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, la propriété effective et les pouvoirs et missions des autorités de surveillance et des cellules de renseignement financier. Le second doit remplacer les directives existantes sur les éléments qui ne sont pas transférés dans le nouveau règlement. Enfin, le règlement AMLA vise à créer une nouvelle autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux qui assurera notamment la supervision des grands groupes financiers[1] et facilitera la coordination des cellules de renseignements financiers nationales (en France TRACFIN) pour mieux détecter les flux financiers transfrontaliers illicites.

La détermination du siège de l'AMLA est sans doute le point le plus sensible. Les pays candidats pour accueillir le siège de l'AMLA avaient jusqu'au 10 novembre 2023 pour faire acte de candidature. Neuf États membres sont candidats : la Belgique pour Bruxelles, l'Allemagne pour Francfort, l'Irlande pour Dublin, l'Espagne pour Madrid, la France pour Paris, l'Italie pour Rome, la Lettonie pour Riga, la Lituanie pour Vilnius et l'Autriche pour Vienne.

Depuis l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 juillet 2022 (Arrêt du 14/07/2022 Aff. n° C-743/19), il ne fait plus de doute que la décision portant sur l'implantation du siège appartienne aux colégislateurs de l'UE, le Parlement européen et le Conseil européen. La pierre d'achoppement demeure celle des critères à retenir pour départager les candidatures. À telle enseigne que les colégislateurs ont demandé à la Commission de travailler sur la définition de « *critères objectifs et transparents pour la sélection du siège de l'AMLA, en s'inspirant des critères généraux énoncés dans la déclaration conjointe et l'approche commune de 2012 sur les agences décentralisées* »[2].

SOMMAIRE

ÉDITO 1

INTERVIEWS

CATHERINE DE BOLLE, DIRECTRICE EXÉCUTIVE D'EUROPOL ... 4

PHÉNOMÉNOLOGIE DE LA CRIMINALITÉ

LE MARCHÉ DE LA COCAÏNE EN FRANCE : TENDANCES RÉCENTES
PAR IVANA OBRADOVIC 11

DU CÔTÉ DES PRATICIENS

LES MISSIONS DE LA MICAF ET LES ENJEUX DE LA COORDINATION EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX FINANCES PUBLIQUES
PAR ÉRIC BELFAYOL 19

CONSTAT ET PRÉCONISATIONS

LA COMPLIANCE FISCALE ET LES NOUVELLES TECHNOLOGIES : UN SUJET D'ACTUALITÉ
PAR JULIEN BRIOT – HADAR 23

DOCTRINE

LA DÉCENNIE CAHUZAC : TRANSPARENCE ET DÉONTOLOGIE SERVENT-ELLES À LUTTER CONTRE LA CORRUPTION ?
PAR KÉVIN GERNIER ET DAVID DUPRÉ 28

ANTICORRUPTION : TRANSNATIONALISATION DU PHÉNOMÈNE ET DES OUTILS DE LUTTE. INTRICATION ACCRUE DES ESPACES
PAR ÉLENA ADDESA-PELLISER 34

REGARDONS AILLEURS

LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX AU MAROC
PAR IHSANE EL HASSANI 39

Mais alors que l'Espagne et l'Allemagne ne ratent pas une occasion de vanter devant la presse et les instances européennes les mérites respectifs de leur candidature, on peine à voir la stratégie française sur un sujet où pourtant elle peut faire valoir des atouts considérables[3].

Tout d'abord Paris n'aurait aucune difficulté à mettre à disposition des locaux appropriés accessibles notamment en termes de transport public pour accueillir du personnel compétent dont l'effectif passera de 250 membres à sa création à 400 membres. Elle pourrait faire valoir l'efficience de ses structures d'enseignement pour les enfants du personnel, la bonne santé du marché du travail qui est dense et diversifié, de l'accès aux soins médicaux et à la sécurité sociale. En outre Paris est le siège du GAFI et de l'Autorité bancaire européenne, ce qui créerait une synergie considérable. Au-delà, depuis le Brexit, la place financière de Paris est devenue très attractive.

Un tel plaidoyer serait de nature rivaliser avec celui du Secrétaire général du Trésor espagnol, Carlos Cuerpo, qui a vanté le cadre de lutte contre le blanchiment d'argent, n'hésitant pas à affirmer « *Nous pensons être l'un des plus forts non seulement en Europe, mais aussi dans le monde* », a-t-il estimé, évoquant l'évaluation par le Groupe d'action financière (GAFI) et souligné le lien fort de son pays avec l'Amérique latine, qui « *considère le cas espagnol comme l'une des références en termes de meilleures pratiques* ». Il pourrait également relativiser celui de l'Allemagne qui, par l'intermédiaire du ministre des Finances, Christian Lindner, a mis en avant la proximité avec les autres institutions de l'UE, telles que la Banque centrale européenne et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) et mentionné le fait que Francfort était un centre financier important, avec « *un vaste vivier de talents* »[4].

Enfin, concernant la compétence du personnel appelé à travailler au sein de l'AMLA, Paris pourrait mettre en avant l'excellence et l'implication des universités françaises et notamment les formations dispensées par l'Université de Strasbourg dans un contexte européen[5].

Réussir à accueillir en France le siège de l'AMLA est l'affaire de tous. Il faudra, pour cela, faire preuve d'audace, de rigueur, et d'une grande réactivité.

Notes :

1. Les établissements de crédit établis dans au moins 7 États membres et tous les autres établissements financiers exerçant dans au moins 10 États membres.
2. Source : « Agence Europe » https://agenceurope.eu/fr/accueil.html
3. https://url-r.fr/jUzWp
4. Source : « Agence Europe » https://agenceurope.eu/fr/accueil.html
5. Master Juriste conformité-compliance officer en présentiel à Strasbourg et au Luxembourg, Master Investigations financières à l'échelle européenne en présentiel à Strasbourg et à distance.

LA REVUE DU GRASCO

Numéro ISSN : 2272-981X

Université de Strasbourg, UMR-DRES 7354

11, rue du Maréchal Juin - BP 68 - 67046 STRASBOURG CEDEX

Site internet : http://www.GRASCO.eu— http://www.larevuedugrasco.eu

Adresse mail : information@grasco.eu

Directrice de la revue du GRASCO : Chantal CUTAJAR

Rédactrice en chef : Jocelyne KAN

Rédacteur adjoint—Conception : Sébastien DUPENT

COMITÉ SCIENTIFIQUE DE LA REVUE DU GRASCO

FALLETTI François

Ancien magistrat, il a exercé plus de 15 ans au sein de la Direction des affaires criminelles et des Grâces du ministère de la Justice dont il a été le directeur de 1993 à 1996. Il a ensuite été procureur général près les cours d'appel de Lyon, Aix en Provence et Paris. Avocat général à la cour de cassation, il a été le membre français de l'Unité Eurojust à La Haye (2004-2008). Il a également exercé les fonctions de président de l'association internationale des procureurs (2007-2010), de secrétaire général de l'association internationale des procureurs francophones (2009-2018), et assuré la mission de conseiller spécial auprès de Madame le Commissaire européen pour la Justice (2016-2017). Docteur en droit, diplômé de Sciences-po Paris, il est l'auteur de plusieurs ouvrages, notamment du "précis de droit pénal et de procédure pénale" (PUF 7e édition 2018) coécrit avec Frédéric Debove. Il est aujourd'hui avocat au Barreau de Lyon.

LABORDE Jean-Paul

Conseiller honoraire à la Cour de cassation et ancien Directeur exécutif du comité des Nations Unies chargé de la lutte contre le terrorisme avec rang de Sous-Secrétaire général. Il est actuellement ambassadeur itinérant de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée, Directeur du Centre d'expertise sur la lutte contre le terrorisme, titulaire de la Chaire Cyber à l'École de St-Cyr Coëtquidan et Conseiller spécial de l'Initiative mondiale de lutte contre le crime transnational organisé.

LEBLOIS-HAPPE Jocelyne

Professeur à L'Université de Strasbourg et chargée de cours à l'Université Albert-Ludwig de Fribourg-en-Brisgau (Allemagne). Elle est membre du groupe European Criminal Policy initiative.

MATHON Claude

Avocat général honoraire à la Cour de cassation (chambre criminelle). Après avoir Développé une carrière essentiellement comme procureur de la République, il a dirigé le Service Central de prévention de la Corruption (2001). Spécialisé en intelligence économique, il a présidé à la rédaction de trois rapports : « Entreprise et intelligence économique, quelle place pour la puissance publique ? - 2003 », « Intelligence économique et corruption - 2004 », « la protection du secret des affaires : enjeux et propositions-2009 ».

SORDINO Marie-Christine

Professeur à l'Université de Montpellier, Directrice de l'Équipe de droit pénal (EDPM-UMR 5815), Directrice du Master 2 Droit pénal fondamental et du Master 2 Pratiques pénales. Elle est auteur de nombreux ouvrages dont Mutations du droit pénal, entre affirmation de valeurs et protection des libertés ?, Faculté de droit et science politique de l'Université de Montpellier, coll. Actes de colloque, décembre 2017 ; Lanceur d'alerte : innovation juridique ou symptôme social ?, Faculté de droit et science politique de l'Université de Montpellier, coll. Actes de colloque, décembre 2016 ; Innovation numérique et droit pénal économique et financier : enjeux et perspectives, Faculté de droit et science politique de l'Université de Montpellier, coll. Actes de colloque, mai 2016 . Elle est cotitulaire de la chronique « Sanctions » au Bulletin Joly des entreprises en difficulté (BJE), titulaire de la

STRICKLER Yves

Docteur de l'Université de Strasbourg, Maître de conférences à Toulouse, Professeur à Nancy, puis à Strasbourg. Il exerce depuis 2010 à l'Université Côte d'Azur dont il est le référent éthique et intégrité scientifique et le président du Comité d'éthique de la recherche. Membre du Haut Conseil de la Magistrature de la Principauté de Monaco et de la Commission de révision des Codes, il est juge ad hoc à la Cour européenne des droits de l'homme. Il dirige à Nice le master 2 Droit privé fondamental et le master 2 Droit pénal fondamental.

STORCK Michel

Professeur émérite à l'Université de Strasbourg.

CATHERINE DE BOLLE
DIRECTRICE EXÉCUTIVE D'EUROPOL

PROPOS RECUEILLIS PAR JOCELYNE KAN, RÉDACTRICE EN CHEF DE LA REVUE DU GRASCO

L.R.D.G. : Europol, dont la création a été prévue par le Traité de Maastricht sur l'Union européenne du 7 février 1992, est devenue officiellement l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des service répressifs, le 1er mai 2017. Quelles sont les missions de l'Agence et comment fonctionne-t-elle ?

À Europol, nous aimons aussi retenir la date du 1er juillet 1999, à laquelle Europol, alors encore « Office européen de police », a commencé à exercer pleinement ses activités.

Ce fut le fruit de la Convention Europol, signée le 26 juillet 1995 à Bruxelles et entrée en vigueur le 1er octobre 1998 après avoir été ratifiée par tous les États membres de l'Union Européenne. Cette Convention trouvait elle-même son origine dans l'établissement du groupe TREVI, un forum de coopération en matière de sécurité créé en 1976 par les ministres de l'Intérieur et de la Justice de la Communauté européenne, première étape vers une véritable coopération entre les polices européennes.

Un long chemin a donc déjà été parcouru, et je me réjouis à la perspective de célébrer nos 25 ans l'année prochaine.

Au cours de ce quart de siècle, Europol a connu de nombreuses évolutions, devenant notamment agence communautaire en 2010, prenant officiellement le nom d'« Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs » en 2017. Aujourd'hui, en cette fin d'année 2023, notre agence est forte d'un effectif d'environ 1 700 personnes dans son siège à la Haye.

Cependant, que l'on parle de 1999, 2010 ou 2023, la mission fondamentale d'Europol demeure la même : contribuer à rendre l'Europe plus sûre. Pour ce faire, Europol soutient les forces de l'ordre de nos États membres à faire face aux diverses menaces criminelles et terroristes qui mettent en péril la sécurité intérieure de l'Union européenne, la sûreté et la vie quotidienne de sa population, ainsi que l'État de droit et la résilience de nos économies.

Notre soutien aux États membres est opérationnel, en facilitant la coopération, en fournissant des analyses précises de réseaux criminels sur lesquels les informations étaient par exemple dispersées entre plusieurs pays, et en déployant des spécialistes sur le terrain. Chaque année, Europol soutient entre 2 000 et 3 000 opérations. Notre soutien est aussi stratégique, en évaluant les menaces criminelles et terroristes afin d'informer les décisions de nos décideurs politiques et les actions de la communauté des forces de l'ordre de l'Union européenne.

Toutefois, un bref coup d'oeil sur l'histoire d'Europol, telle qu'évoquée, démontre que la nature et l'ampleur de ce soutien ont dû être adaptées, alors même que la nature, la complexité et l'ampleur de la menace criminelle ont évolué, dépassant de plus en plus les frontières, dans un contexte d'évolution de l'espace de l'Union Européenne depuis les années 1990, mais aussi de la mondialisation du commerce et du phénomène de digitalisation, en accélération cette dernière décennie.

Ainsi a-t-il été essentiel de construire des capacités solides à Europol pour soutenir les États membres sur tout le cycle de renseignement et les

différentes étapes de l'enquête criminelle. Europol s'est érigé en *hub* pour l'échange d'information criminelle au sein de l'UE.

Europol dispose de plusieurs outils pour remplir ce rôle, notamment des bases de données pour stocker des informations criminelles pertinentes et un réseau sécurisé d'échanges d'informations – intitulé SIENA (de l'anglais *Secure Information Exchange Network Application*) - connectant désormais plus de 50 pays sur 4 continents. Il s'agit d'une plateforme de pointe permettant aux forces de l'ordre connectées de communiquer et de partager en toute sécurité des informations sensibles en matière de lutte contre la criminalité et le terrorisme.

De plus, le fonctionnement d'Europol a également évolué. À l' instar de nombreuses autorités nationales, Europol a mis en place des centres opérationnels spécialisés pour faire face aux menaces avec une approche ciblée. Nous avons créé les Centres européens de lutte contre la cybercriminalité en 2013, de lutte contre le terrorisme en 2016, et de lutte contre les crimes économiques et financiers en 2020. Aujourd'hui, nous disposons de cinq centres spécialisés comprenant le Centre européen de lutte contre la criminalité grave et organisée (qui inclut notamment le centre européen de lutte contre le trafic de migrants), ainsi que le Centre de commandement opérationnel et d'analyse. Depuis mon arrivée à la tête de l'Agence en 2018, il m'a aussi tenu à coeur de faire d'Europol un centre névralgique pour l'innovation au service du combat contre le crime, ce qui a donné lieu à l'émergence du Laboratoire d'Innovation à Europol.

L'enjeu qui se présente à nous aujourd'hui réside dans notre capacité à intégrer ces équipes pour faire face à des menaces complexes, et soutenir des enquêtes portant sur tous les aspects du modèle économique du crime, y compris ses finances, sa logistique, sa communication. Cet enjeu doit aussi être pensé en partenariat, pour une coopération transfrontalière et une action commune – nous y reviendrons.

L.R.D.G. : En mai 2022, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement modifiant le mandat d'Europol. Quel est l'enjeu de ce règlement entré en vigueur le 28 juin 2022 ?

Effectivement, sur la base de la proposition de la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil ont convenu d'élargir le mandat et de renforcer la capacité d'Europol à soutenir davantage les États membres de l'UE dans la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et d'autres menaces transfrontalières graves.

Les amendements au règlement d'Europol entrés en vigueur l'an dernier ont introduit des changements dans plusieurs domaines. Les principaux consistent à élargir la capacité d'Europol de collaborer avec le secteur privé et les pays tiers, et de traiter de vastes ensembles de données à des fins opérationnelles. Ces changements tentent d'adapter nos capacités d'enquête à l'évolution des menaces criminelles.

J'aimerais revenir sur deux évolutions.

Tout d'abord, les structures criminelles sont plus fluides et souples qu'on ne le pensait auparavant. Les réseaux criminels adoptent une structure similaire à celle d'un environnement commercial, composé de niveaux de gestion et d'opérateurs sur le terrain, et la grande majorité des réseaux criminels actifs dans l'UE (plus de 80%) exploitent des structures légales pour leurs activités criminelles. Cela appelle notamment particulièrement à renforcer nos partenariats public-privé, notamment avec des fournisseurs de services en ligne dans le contexte de diffusion de matériels ou d'informations mettant en péril la vie d'individus, dans le secteur de la finance, ou encore dans le domaine de l'innovation. C'est une des nouvelles possibilités offertes par le nouveau règlement.

La seconde évolution importante à laquelle les autorités doivent répondre est que les criminels ont recours de manière accrue aux communications cryptées. Cela a conduit les forces de police au sein de l'UE avec le soutien d'Europol, à travailler sur le déchiffrement des communications cryptées dans le cadre d'enquêtes criminelles menées sous la direction de magistrats et dans le plein respect des droits fondamentaux. Au cours des trois dernières années par exemple, les trois plus grandes opérations soutenues par Europol ont procédé du déchiffrage de communication cryptées, et ont donné lieu à des milliers d'arrestations, plus de 500 tonnes de drogues saisies, et près d'un milliard d'euros d'actifs confisqués.

Une autre nouveauté qu'ont apporté ces amendements au règlement d'Europol est l'introduction d'un Officier aux droits fondamentaux, en plus du Délégué à la protection des données déjà présent à Europol.

Enfin, depuis l'entrée en vigueur de ce règlement, Europol a pu soutenir les États membres de l'UE dans l'utilisation des technologies émergentes, explorer de nouvelles approches et développer des solutions technologiques communes (notamment dans le domaine de l'intelligence artificielle (IA)).

Je tiens à conclure sur le fait que ces nouvelles possibilités offertes par le règlement d'Europol sont accompagnées de strictes garanties de protection des données. Compte tenu de l'expansion significative de la capacité d'Europol à traiter des données personnelles, la fonction de surveillance du Contrôleur européen de la protection des données, qui surveille le traitement des données personnelles par Europol depuis mai 2017, a été renforcée.

Dans l'ensemble, le règlement modifié élargi le mandat d'Europol de manière significative, suscitant comme d'habitude à la fois des éloges et des critiques. Néanmoins, je pense que la législation a représenté une avancée vers la création d'une Europe plus sûre.

L.R.D.G. : Quelles sont les relations entre Europol et notamment, INTERPOL, l'office européen antifraude (OLAF), Eurojust ainsi que le parquet européen ?

À Europol, nous considérons que pour

relever efficacement les défis de la criminalité transnationale, il faut une réponse coordonnée. Les principaux partenaires opérationnels d'Europol sont les autorités compétentes des États membres. Toutefois, la coopération et l'engagement avec les pays tiers et d'autres acteurs internationaux figurent à l'ordre du jour d'Europol depuis ses débuts et ont progressivement été élevés au rang de priorité – c'est notamment le cas avec Eurojust, OLAF, le parquet européen, ou encore INTERPOL.

L'intitulé de la nouvelle Stratégie d'Europol, adoptée par notre Conseil d'administration en juin 2023, fait montre de cette priorisation accrue des relations partenariales : "*Deliver security in partnership*" (« Assurer la sécurité en partenariat »).

Par cette Stratégie, il s'agit notamment de renforcer notre réseau, notamment la communauté des officiers de liaison, d'améliorer la coopération avec les pays associés à l'espace Schengen (l'Islande, le Lichtenstein, la Norvège, et la Suisse) et les agences européennes du domaine de la justice et des affaires intérieures, telles qu'Eurojust et Frontex, ainsi que les diverses entités européennes associées telles que l'OLAF, ou encore le Parquet européen (EPPO). La liste est longue et je ne pourrais toutes les citer, et je vous invite à consulter notre site à cet égard.

Alors que de nouvelles entités européennes sont créées pour faire face au besoin accru de coopération européenne sur des domaines du crime spécialisés – tels que le blanchiment d'argent par exemple, il est crucial que nos actions soient coordonnées. Bien qu'il s'agisse d'organes de l'UE ayant une responsabilité partagée pour la protection de la sécurité intérieure et des intérêts financiers de l'UE, chacun d'entre eux est indépendant et a son propre mandat, pensé en complémentarité. Je porte une importance particulière aux accords que nous mettons en place conjointement pour formaliser nos synergies, tout en tenant compte de la nécessité d'éviter la duplication de nos efforts.

Par exemple, notre coopération avec Eurojust, notre voisin, est en place depuis le début des années 2000 et a été renforcée par des accords bilatéraux en 2010 et 2018, essentiels à garantir un soutien aux États membres coordonné sur l'ensemble du processus répressif, de l'enquête criminelle aux poursuites judiciaires. Nous avons aussi signé un accord de travail avec l'OLAF en 2020, et avec le Parquet européen l'année même du début de ses opérations (2021).

Ces partenariats nous permettent notamment de mettre en place des équipes communes d'enquête sur une base ad hoc, ou encore de publier des rapports conjoints. Par exemple, une équipe commune d'enquête mise en place, avec l'assistance et le financement d'Eurojust et d'Europol, entre l'Italie et les Pays-Bas en 2020, a conduit au démantèlement de l'un des réseaux les plus actifs en Europe, qui trafiquait de la cocaïne en Europe, avec plus de 20 arrestations et détentions provisoires dans toute l'Europe.

La priorisation des relations partenariales vise également à élargir nos horizons au-delà de nos réseaux européens.

C'est le cas avec le secteur privé comme le permet notre nouveau règlement, et l'encourage notre nouvelle Stratégie - nous en avons parlé. C'est aussi le cas avec les pays tiers avec lesquels nous partageons des priorités opérationnelles, et pour laquelle une coopération est nécessaire pour la prévention et la répression des crimes affectant les États membres.

Pour cela, la coopération avec INTERPOL est essentielle à mes yeux. De par nos mandats complémentaires, elle a toujours été active, notamment par l'organisation d'opérations coordonnées, soutenues par notre accord de coopération opérationnel depuis 2001. Pour ne citer qu'un exemple très récent, Europol et INTERPOL ont conjointement soutenu l'enquête de la police judiciaire nationale française qui a abouti à l'arrestation de 13 membres d'un réseau criminel spécialisé dans le vol et le trafic de voitures vers l'Afrique de l'Ouest en septembre de cette année.

L'Europe n'est pas isolée et le fait d'avoir des partenaires fiables qui nous relient au reste du monde est essentiel pour faire de l'Europe un continent plus sûr. La situation géopolitique actuelle et l'émergence de nouvelles menaces associées nous ont d'ailleurs poussés à renouveler nos réseaux. Cette année nous avons signé un accord de travail avec la Cour pénale internationale, établissant un cadre juridique pour nos échanges d'informations, une avancée importante visant à traduire en justice les responsables de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide, qui font partie de notre mandat depuis 2017.

Enfin, j'aimerais souligner que, du point de vue d'Europol, le concept de partenariat ne consiste pas seulement à disposer d'un cercle d'acteurs fiables, motivés par un objectif commun. Le partage de renseignements demeurent une question sensible ; les garantis de transparence et de compréhension commune de l'usage qui doit être fait des informations partagées et de la manière dont elles contribuent au travail analytique/opérationnel de chacun restent également l'un des facteurs décisif qu'Europol met en avant dans nos recherches partenariales.

L.R.D.G. : Quelles sont les tendances de la criminalité organisée en 2023 ? Des changements ont-ils été constatés dans les organisations criminelles ?

La criminalité organisée constitue une menace structurelle. En ce sens, les tendances évoluent, mais les domaines de criminalité qui posent une menace sérieuse pour la sécurité intérieure de l'UE restent essentiellement les mêmes.

Dans le domaine de la cybercriminalité, les attaques basées sur des logiciels malveillants, en particulier les *ransomwares*, constituent la menace la plus importante en raison de leur impact et de leur vaste portée. Le conflit en Ukraine, avec son versant de guerre digitale, a multiplié la fréquence des attaques par déni de service distribué (*Distributed Denial of Service* – DDoS - en anglais), qui visent

à rendre inaccessible un serveur par l'envoi de multiples requêtes jusqu'à le saturer. Mais également, les *Wipers*, un type de malware destructif, au mode opératoire d'autant plus complexe à analyser que le virus s'écrase lui-même, en même temps que les données qu'il efface.

Pour ce qui est des stupéfiants, tout au long des années 2022 et 2023, nous avons assisté à des saisies record de cocaïne notamment dans les grands ports européens. En parallèle, l'UE devient une zone source de plus en plus importante au niveau local et mondial, que ce soit dans le domaine des drogues synthétiques qui sont produites de façon industrielle en Europe occidentale, les grandes plantations de cannabis décelées dans les États membres ou l'extraction et le raffinement de la cocaïne qui est réalisé de manière professionnelle dans des laboratoires clandestins au sein des États membres.

Le trafic de migrants ainsi que la traite et l'exploitation des personnes atteignent des niveaux très élevés, soutenus par la demande, par l'activité de réseaux criminels, et par un environnement extérieur d'instabilité géopolitique, de guerres et de catastrophes naturelles. Il s'agit d'une tendance qui ne semble pas devoir changer dans les prochaines années.

La criminalité économique et financière continue à toucher directement les citoyens et l'économie de l'Union à travers différents types de fraudes en ligne et de stratagèmes criminels ciblant les finances des particuliers, des entreprises et des institutions, portant atteinte aux intérêts économiques à tous les niveaux de notre société. Nous avons également observé que les réseaux criminels spécialisés dans les atteintes aux biens et à la propriété ont refait surface suite à l'assouplissement des mesures liées à la COVID-19.

Finalement, dans le contexte des efforts de l'UE pour soutenir la transition verte et le développement des industries liées à l'environnement, nous avons constaté que la criminalité organisée a trouvé de nouveaux moyens d'en tirer profit et entreprend des activités criminelles notamment autour de l'industrie du recyclage des déchets ou dans le trafic de gaz fluorés.

De façon plus générale, nous sommes particulièrement inquiets par la capacité d'infiltration de la criminalité organisée dans l'économie et la société européennes. Il y a un vrai risque de pénétration de l'économie légale par le crime organisé, à travers un contrôle de fait de certaines entreprises, voire des secteurs d'activité particuliers. À cet égard, Europol travaille sur les risques et défis que posent les réseaux criminels dans les grands ports à conteneurs européens.

La violence liée au crime organisé s'est visiblement intensifiée dans certaines agglomérations et régions d'Europe. Le recours à la corruption semble plus répandu que nous l'avions cru auparavant. Nous assistons au développement d'un système financier parallèle, doté de ses propres systèmes d'investissement criminels, dans lequel des courtiers financiers de haut niveau facilitent des transactions illicites qui sont réinvesties pour financer d'autres activités licites ou illicites.

Dans l'ensemble, nous observons que les réseaux criminels gagnent en efficacité dans leurs propres processus de gestion et de décision. Par exemple, les organisations criminelles compartimentent leurs activités sur différentes phases sous la responsabilité d'acteurs ou de groupes divers, afin de fragmenter et de compliquer les enquêtes et les procédures pénales. Pour ce faire, ils s'appuient sur la coopération d'acteurs et de courtiers clés, avantageusement placés dans des régions choisies (souvent en dehors de l'UE). Cela permet aux grands de rester aux commandes mais sous le radar.

Près de 60 % des cas signalés à Europol au cours des deux dernières années concernent des réseaux criminels composés de membres de deux nationalités ou plus. Plus de 40 % d'entre eux comptent des membres de deux ou trois nationalités. Dans la plupart des cas, il existe une nationalité dominante, coopérant avec une ou plusieurs autres nationalités. C'est particulièrement le cas dans les grands réseaux et dans une moindre mesure pour les petits réseaux. Il est important de souligner que plus de la moitié des suspects signalés pour criminalité grave et organisée dans l'UE sont des ressortissants de l'Union.

Nous avons vu comment la criminalité organisée tire parti des multiples crises européennes et mondiales – pandémie de coronavirus, crise économique, crise climatique, guerre en Ukraine ou en Syrie, désastres naturels, etc. – pour se réinventer systématiquement et profiter diligemment des effets d'opportunité. Il est clair que le crime organisé devient plus sophistiqué, plus transnational et plus complexe, ce qui ne facilite pas le travail des enquêteurs. Donc, comprendre comment fonctionnent les réseaux criminels et comment ils orchestrent leurs activités est essentiel dans la lutte contre la criminalité organisée. C'est le concept « *intelligence-led policing* » que nous promouvons depuis de nombreuses années.

L.R.D.G. : Y-at-il des domaines de criminalité prioritaires pour Europol ? Notamment, la lutte contre la criminalité environnementale est-elle devenue une priorité pour Europol ? Pourquoi et comment l'Agence lutte-t-elle contre cette forme de criminalité ? Quels sont les obstacles ?

À Europol, nous accordons une grande importance à l'identification des domaines de criminalité requérant un ciblage prioritaire pour la coopération des forces de l'ordre en Europe.

Avant de détailler ces priorités et la place qu'y tient la criminalité environnementale, permettez-moi de préciser ce processus de priorisation, car il est important de comprendre qu'il est étayé par un travail poussé et régulier d'analyse des tendances criminelles.

Nous produisons chaque année 40 à 50 rapports d'analyse stratégique. En particulier, nous publions tous les quatre ans un rapport d'évaluation approfondie de la menace que représente un large éventail de formes de criminalité grave et organisée, le « SOCTA » (de l'anglais *Serious and Organised Crime Threat Assessment*). Le rapport SOCTA est une étape

essentielle qui initie le mécanisme de l'UE appelé « EMPACT » (la plateforme multidisciplinaire européenne contre les menaces criminelles), qui vise à soutenir les États membres à s'attaquer aux principales menaces qui pèsent sur la sécurité intérieure de l'Union de manière cohérente, coordonnée et méthodologique. Europol soutient les États membres dans la coordination et la priorisation des actions opérationnelles dans ce cadre.

Dans les rapports de 2013, 2017 et 2021, Europol a identifié la criminalité environnementale comme une menace clé pour la sécurité des citoyens de l'UE. La lutte contre la criminalité environnementale a été identifiée comme l'une des priorités d'EMPACT par le Conseil de la Justice et des Affaires intérieures de l'UE depuis 2017. La même année un projet d'analyse dédié à ce domaine de crime avait été créé à Europol, permettant d'augmenter l'échange sécurisé de renseignements entre les États concernés, de mieux évaluer l'inscription de cette menace dans le cadre du crime organisé, et de renforcer les compétences des forces de l'ordre sur ce sujet, notamment par l'échange de bonne pratiques. L'an dernier, 2022, nous avons publié notre premier rapport d'évaluation stratégique spécifique sur le sujet « Le crime environnemental à l'ère du changement climatique ».

Cette priorisation progressive du sujet dans l'agenda répressif de l'UE s'explique par plusieurs raisons fondamentales. Tout d'abord, cette criminalité fait l'objet de sanctions relativement peu sévères et d'un contrôle relativement limité par rapport à d'autres types de trafics plus traditionnels - tels que le trafic de drogues. Pour cette raison, elle a attiré les organisations criminelles, motivées par des bénéfices élevés et des répercussions limitées. De plus, elle est souvent liée à des réseaux criminels ainsi que des entrepreneurs individuels capables d'infiltrer les structures légales à un haut niveau, ou même de créer leurs propres sociétés afin de faciliter leurs crimes et de générer d'importants profits. Cette infiltration induit une corruption profonde de ces structures légales, puisqu'elles servent également au blanchiments des avoirs issus du crime environnemental. La fraude documentaire, l'abus des disparités dans la législation et la corruption généralisée sont les piliers de l'infrastructure du crime environnemental.

Cette situation rend ce crime parfois particulièrement difficile à identifier. Les disparités d'expertises, de ressources dédiées et de priorisation du sujet au sein des forces de l'ordre rajoutent à ce défi. Pour autant, il y a des recommandations claires que nous avons établies, notamment de rendre plus systématique l'implication d'enquêtes financières sur ces cas. La création d'unités dédiées et spécialisées pour lutter contre les crimes environnementaux au sein des administrations nationales est également un concept que je soutiens auprès des États membres.

Enfin, la compréhension des menaces en jeu, de leur étendue, des modes opératoires criminels et des liens de convergences avec les autres aires de crime demeure incomplète et son amélioration est essentielle pour orienter nos actions. Par exemple, nos récentes évaluations ont permis de pointer du doigt la menace montante, le haut degré d'infiltration des structures légales et d'implications financières des cas de trafic de déchets. Ces dernières années, Europol a soutenu un grand nombre d'enquêtes liées au trafic d'espèces sauvages et à la pêche illégale. Je souhaite également renforcer notre soutien aux États membres contre les crimes de pollution et d'autres menaces criminelles qui contribuent au changement climatique, telles que la fraude aux crédits carbone par exemple. En octobre cette année, s'est d'ailleurs tenue la première conférence d'Europol dédiée à la question des crimes de pollution, parmi lesquels le trafic de déchets. Le chemin de lutte contre ce crime est encore long, mais nous y sommes pleinement engagés.

L.R.D.G. : Quelles sont les tendances et la situation du terrorisme dans l'Union européenne?

Le terrorisme reste une menace importante pour notre sécurité intérieure. Europol a récemment publié son dernier rapport sur la situation et les tendances du terrorisme dans l'UE (le TE-SAT 2023). En 2022, 16 attentats terroristes ont eu lieu dans l'UE et 12 autres attentats ont échoué ou ont été déjoués. Les États membres et Europol continuent à considérer le terrorisme djihadiste comme la menace terroriste la plus importante pour l'UE, même si le nombre d'attentats islamistes a diminué en 2022 par rapport à 2021 et 2020 et que les affiliations à des groupes particuliers, tels que le Daesh ou Al-Qaïda semblent avoir diminué.

La menace posée par des terroristes isolés d'extrême droite, généralement radicalisés en ligne, constitue une préoccupation majeure, juste derrière le terrorisme djihadiste. Le terrorisme d'extrême gauche et anarchiste ainsi que les extrémismes violents sont également des menaces pour la sûreté et la sécurité publiques, mais dans une moindre mesure.

Les phénomènes de radicalisation sont beaucoup plus rapides qu'avant, notamment du fait des possibilités de contact offertes par le monde virtuel. Les attaques sont de plus en plus commises par des terroristes agissant seuls, mais pas nécessairement en solitaire. L'isolement social et l'absence d'un système de soutien solide constituent des vulnérabilités clés dont les terroristes profitent pour propager leurs messages et recruter de nouveaux partisans. Cela est particulièrement préoccupant compte tenu du nombre croissant de jeunes, y compris de mineurs, exposés à la propagande terroriste en ligne.

Les groupes djihadistes renforcent leurs activités en ligne et s'appuient constamment sur les dernières technologies. Dans ce contexte, les terroristes ont recours à des jetons non fongibles (les NFT, de l'anglais *non-fungible tokens*) et autres types de cryptoactifs et technologies décentralisées pour diffuser des contenus djihadistes. Ceci présente des défis pour les services anti-terroristes en

termes de suppression de contenus, en raison de leurs caractéristiques techniques qui compliquent leur retrait. De plus, les réseaux d'environnements virtuels, tels que le métaverse, l'intelligence artificielle ou les grands modèles de langage (les LLM, de l'anglais *large language models*) tels que les *chatbots*, risquent d'être utilisés par les terroristes.

Nous observons que des terroristes issus d'horizons idéologiques différents partagent de plus en plus de sujets et d'environnements numériques communs et nous pouvons nous attendre à ce que les démarcations entre idéologies continuent de s'estomper dans les années à venir.

Nous avons également observé cette tendance dans le domaine du financement du terrorisme. Tous les terroristes continuent d'exploiter des sources de financement légales et illégales pour financer leurs activités. Nous voyons en particulier que les organisations terroristes ont de plus en plus recours aux monnaies numériques et aux fournisseurs de services d'actifs virtuels, car ils offrent un niveau d'anonymat plus élevé aux donateurs et aux bénéficiaires.

En outre, l'environnement terroriste et extrémiste violent devient de plus en plus décentralisé et instable. Les acteurs diffus se connectent et s'inspirent les uns les autres, s'unissant derrière des griefs au-delà d'une idéologie particulière ou de l'affiliation à un groupe. Ce contexte est propice à l'auto-radicalisation et à la participation d'acteurs isolés à la planification d'attaques, et pose des défis importants en termes de prévention et lutte contre le terrorisme.

Finalement, il est évident que les évènements au Moyen-Orient, suite à l'attaque terroriste meurtrière du Hamas contre Israël, mais aussi les autodafés du Coran dans plusieurs États membres, vont accélérer certaines tendances en ce qui concerne le terrorisme djihadiste. C'est malheureusement déjà le cas en France ou en Belgique ces dernières semaines et nous devons redoubler nos efforts de coordination et d'échange de renseignements dans ce domaine. La valeur ajoutée d'Europol dans la lutte contre le terrorisme est essentiellement de réduire notre vulnérabilité collective.

L.R.D.G. : Quel est le bilan de l'action d'Europol contre la criminalité organisée?

Europol soutient les États membres dans la lutte contre la grande criminalité organisée et analyse les tendances en matière de criminalité dans l'Union européenne. Nous restons à l'écoute des besoins des forces de police européennes dans ce domaine. En ce sens, le bilan de l'action d'Europol contre la criminalité organisée ne peut être dissocié de celui de chaque État membre et de l'Union dans l'ensemble.

Au fil des ans, Europol a acquis une solide expérience en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, les filières d'immigration clandestine, la traite des êtres humains, la cybercriminalité, le blanchiment d'argent et le faux-monnayage. Europol assure également le rôle d'office central européen de lutte contre la contrefaçon de l'euro. Europol est devenu un acteur clé dans l'architecture de sécurité intérieure de l'UE et joue un rôle de premier plan en tant que centre d'informations criminelles de l'UE, offrant aux États membres un soutien opérationnel flexible et des capacités de police spécialisées.

Europol a notamment développé des concepts opérationnels innovants dans le domaine de la coopération policière internationale, tels que les principes de cibles à haute valeur ajoutée (HVT - de l'anglais *high value targets*) et les task forces opérationnelles (OTF – de l'anglais *operational task forces*). L'objectif affiché de cette doctrine est de cibler le haut du spectre de la criminalité dans l'UE et de mettre en commun les ressources, les outils et les énergies afin de perturber et démanteler les réseaux criminels les plus menaçants. Le concept d'HVT/OTF est devenu une grille de lecture centrale de l'activité d'Europol en soutien aux États membres et un outil permettant de déterminer les dossiers qui méritent d'être priorisés. Sur le plan opérationnel, les OTF ont gagné en efficacité et visibilité sur la scène européenne avec plusieurs succès majeurs qui valident cette approche. Notamment, les OTF EMMA, LIMIT et GREENLIGHT ont permis l'exploitation de centaines de millions de messages issus de solutions de messagerie cryptées utilisées par les réseaux criminels les mieux structurés, avec jusqu'à 29 États partenaires, engagés pendant plusieurs années. Ces opérations ont véritablement changé la donne dans la lutte contre le crime organisé en Europe.

De façon générale, la mise en oeuvre du concept d'HVT/OTF a conduit à orienter les ressources de l'agence sur les opérations jugées les plus importantes ; d'autant plus que l'activité opérationnelle d'Europol augmente d'année en année. Ainsi, en 2022, 138 903 nouveaux dossiers criminels et terroristes ont été initiés à Europol et un soutien renforcé a été apporté à 2 758 enquêtes. L'Agence a organisé ou soutenu 394 journées d'action opérationnelles et délivré 32 rapports d'analyse stratégique. Le nombre de messages échangés via le système d'information sécurisé d'Europol (SIENA) a atteint un sommet historique de 1,64 millions de messages en 2022 avec plus de 2 600 autorités compétentes connectées entre États membres et partenaires.

Je voudrais également faire à nouveau référence au dispositif EMPACT, qui permet la mobilisation des services opérationnels de l'UE, avec l'appui d'Europol, autour de cibles prioritaires. Sa dynamique repose sur le positionnement de services nationaux et d'agences européennes dans des fonctions d'animation de la lutte contre le crime organisé au travers des rôles de pilote, co-pilote et meneur d'action notamment.

Comme je l'ai dit, la criminalité organisée reste une menace structurelle, donc il est difficile d'évaluer l'impact de l'action policière sur celle-ci. Ceci dit, je veux envoyer un message positif. La lutte contre le crime organisé est une bataille diffi-

cile, mais nous augmentons les saisies et nous sommes dans une position plus forte en matière de renseignements. Il nous faut persévérer dans une double démarche. D'abord mieux comprendre la menace et les défis auxquels nous sommes confrontés. Nous avons réalisé des progrès considérables dans ce domaine, notamment grâce aux récentes opérations de haut niveau interceptant des communications criminelles cryptées sur plusieurs plates-formes. Ces enquêtes nous ont fourni des perspectives et des informations sans précédent. Ensuite, il s'agit de continuer à mettre en marche des contre-mesures efficaces pour atténuer et réduire la menace. Nos succès récents sont le résultat d'une approche plus ciblée, mais nous devons rester conscients que les succès tactiques ne doivent pas éclipser le tableau stratégique global. Nous devons donc continuer à investir dans des expertises de pointes (par exemple le traçage de cryptomonnaies) et poursuivre les efforts de coopération policière internationale.

L.R.D.G. : L'Ukraine est un partenaire d'Europol. Des opérations opérationnelles sont-elles maintenues alors que ce pays est en guerre?

Dès le début de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, en février 2022, Europol s'est uni à l'UE et aux États membres pour soutenir résolument l'Ukraine. Notre rôle a été d'identifier et de combattre les menaces criminelles liées au conflit et d'éviter la délocalisation des activités des groupes criminels ukrainiens et russes vers les pays européens. Dans ces efforts, Europol se coordonne étroitement avec les États membres, la Commission européenne, les autres agences de l'UE, notamment Frontex, et d'autres acteurs internationaux.

Europol travaille avec ses partenaires ukrainiens et européens sur cinq lignes d'action principales : le trafic d'armes, le trafic de migrants et la traite des êtres humains ; les crimes de guerre ; la cybercriminalité ; ainsi que la criminalité économique et financière, en incluant le contournement des sanctions contre la Russie. Nous avons publié plusieurs rapports d'évaluation de la menace sur les implications potentielles de la guerre en matière de grande criminalité organisée et de terrorisme, ainsi que des alertes et notifications sur la traite d'êtres humains et le trafic d'armes. Le mois de mai de cette année, je me suis rendue à Kiev pour rencontrer nos homologues ukrainiens et développer des axes de coopération renforcée, notamment pour prévenir la menace du trafic d'armes de guerre à destination de l'UE.

Europol a également déployé des effectifs pour renforcer les contrôles de sécurité secondaires dans les pays frontaliers de l'Ukraine, en Hongrie, Lituanie, Moldavie, Pologne, Roumanie et Slovaquie.

Les autorités ukrainiennes coopèrent étroitement avec Europol sur de nombreuses enquêtes criminelles. Malgré la guerre, la police ukrainienne a maintenu son bureau de liaison à Europol et y a même renforcé ses effectifs, passant prochainement à 4 officiers de liaison, ce qui reste un fait unique entre toutes les instances de coopération policière internationale. Ainsi, tous nos partenaires ont un accès direct aux forces de police ukrainiennes pour mieux répondre à leurs besoins.

Nous coopérons en particulier sur les cyberattaques en provenance de Russie. Le protocole européen de réponse d'urgence a d'ailleurs été activé en 2022 en cas d'attaque majeure. Les autorités ukrainiennes et moldaves ont également fait appel à Europol pour intervenir auprès de réseaux sociaux afin de fermer plusieurs chaînes qui diffusaient de la désinformation russe et des *fakes news*. En 2022, le Centre Européen contre la Cybercriminalité (EC3) à Europol a coordonné plusieurs actions dans six États membres plus l'Ukraine, le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni, qui ont conduit à la saisie ou à la perturbation de 15 serveurs hébergeant le service VPNLab.net qui offre des communications et un accès Internet protégés.

Donc le partenariat opérationnel avec l'Ukraine s'est vu considérablement renforcé, et Europol, aux côtés des États membres, reste fermement engagé à identifier et à combattre les menaces criminelles liées à la guerre et à oeuvrer à tous les niveaux pour soutenir les États membres de l'UE touchés par le conflit.

Inscription à la revue du GRASCO

Par mail : abonnement@larevuedugrasco.eu

Diffusion gratuite de vos offres d'emploi, événements, manifestations et parutions ouvrages[1]

Par mail : information@grasco.eu

1 après validation de la rédaction

LE MARCHÉ DE LA COCAÏNE EN FRANCE : TENDANCES RÉCENTES

IVANA OBRADOVIC
DIRECTRICE ADJOINTE DE L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES DROGUES ET DES TENDANCES ADDICTIVES (OFDT)

Parmi les phénomènes de trafic de substances illicites et de criminalité associée, une des évolutions majeures de la dernière décennie tient à l'amplification de la circulation de cocaïne. Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), les volumes de cocaïne produits dans le monde atteignent aujourd'hui un pic historique (1 982 tonnes en 2020), qui va de pair avec une disponibilité accrue du produit sur le marché européen et notamment en France. Produite à partir de la feuille de coca (cultivée quasi-exclusivement dans trois pays andins : Colombie, Pérou, Bolivie), la cocaïne est le plus souvent transformée avant d'arriver sur le marché européen, principalement par les voies aérienne et maritime. En miroir de la hausse de la production mondiale de feuille de coca, les quantités de cocaïne interceptées au sein de l'Union européenne (UE) enregistrent des niveaux plus élevés chaque année, suivant un rythme de hausse qui s'est accéléré depuis la fin des années 2010 (62 tonnes en 2011, 140 en 2017, 211 en 2020, 303 en 2021) (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction - EMCDDA, 2023). Au cours des dix dernières années, l'Europe est devenue une des principales portes d'entrée de la cocaïne, en particulier à travers ses ports, localisés en Belgique (Anvers), aux Pays-Bas (Rotterdam), en Espagne (Valencia, Algésiras), en Allemagne (Hambourg) et, de plus en plus, en France (Le Havre, Dunkerque, Marseille).

Cette situation constitue une préoccupation grandissante des pouvoirs publics pour plusieurs raisons. À l'évidence, l'essor de l'offre et donc du trafic de cocaïne alimente les réseaux de criminalité et les phénomènes de violence associée par nature préjudiciables à la sécurité publique. Mais il va aussi de pair avec une accessibilité élargie du produit, suscitant des craintes en termes de santé publique. S'il reste particulièrement difficile d'estimer la prévalence de l'usage problématique de cocaïne – ses manifestations cliniques étant moins visibles que pour d'autres produits, comme par exemple les opioïdes –, un faisceau d'indices témoigne de la disponibilité de la cocaïne et de la montée en charge des complications sanitaires liées à sa consommation en France. Divers indicateurs, tous orientés à la hausse, mettent en évidence les dommages sanitaires induits par l'usage de cocaïne : nombre de recours aux soins pour des problèmes liés à la cocaïne, signalements d'intoxications aiguës, passages aux urgences[1]. Hormis ces signaux sanitaires, la problématique de la mortalité liée à l'usage de cocaïne apparaît comme un sujet grandissant en France comme en Europe, au vu de l'augmentation des décès directs liés à la cocaïne en dix ans (EMCDDA, 2023). Cette situation sanitaire résulte en partie de la disponibilité accrue du produit : s'approvisionner en cocaïne apparaît aujourd'hui bien plus aisé qu'il y a vingt ans, du fait de la baisse du prix au détail conjuguée à une plus grande facilité d'achat (sur Internet ou via les réseaux sociaux), encore renforcée par le développement des livraisons à domicile (qui s'est accéléré depuis la période de crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19). Dans un contexte de vigilance accrue des pouvoirs publics, cet article propose un état des lieux des évolutions récentes de l'offre de cocaïne et de la structure des marchés.

I. La cocaïne, un marché en forte croissance

Si les marchés des stupéfiants sont, par nature, difficiles à appréhender compte tenu de leur caractère illicite, le marché mondial de la cocaïne est estimé entre 88 et 143 milliards de dollars par an (selon les estimations croisées de l'ONUDC et de think tanks spécialisés)[2]. Au sein de l'UE, le marché de la cocaïne était estimé, en 2020, à 10,5 milliards d'euros (fourchette de 7,7 à 12,8 milliards),

soit un tiers du marché européen des drogues illicites. Il aurait surclassé celui de l'héroïne au cours des années 2010 (EMCDDA, Europol, 2022). Ce marché s'avère *« vaste et en expansion »,* en Europe (EMCDDA, Europol, 2022) comme en France où, selon l'estimation la plus récente (non publiée), le chiffre d'affaires de la cocaïne pourrait avoisiner 1,7 milliard d'euros en 2017[3], contre 902,3 millions d'euros en 2010[4]. En incluant le crack, l'estimation du marché français des produits dérivés de la coca pourrait se situer dans une fourchette allant jusqu'à 2,65 milliards d'euros. Plusieurs indicateurs témoignent de la croissance de ce marché, qui s'explique d'abord par la hausse de la production mondiale.

A. Une production mondiale en hausse

Selon les chiffres les plus récents, la production mondiale de cocaïne a encore atteint un niveau record en 2020, avoisinant 2 000 tonnes. La croissance est continue depuis 2014 mais elle a connu un « bond spectaculaire » dans les dernières années, malgré un ralentissement pendant la pandémie de Covid-19 (selon l'ONUDC). Cette tendance haussière s'explique en premier lieu par l'expansion de la culture de coca : les surfaces de culture enregistrées dans les trois principaux pays producteurs (Colombie, Pérou, Bolivie) ont doublé entre 2013 et 2020, passant de 120 000 hectares à plus de 234 000 hectares. La Colombie concentre 61 % des plantations de coca, loin devant le Pérou et la Bolivie (ONUDC, 2022). Depuis 2020, elle atteint chaque année un nouveau plafond : 142 800 hectares de surfaces de plantations de coca en 2020, 204 000 en 2021, 230 000 en 2022, permettant de produire environ 1 738 tonnes de cocaïne par an (selon l'ONUDC). La production de coca dans ce seul pays a progressé de 380 % en dix ans, ce qui représente une valeur marchande de l'ordre de 2,7 milliards d'euros : bien qu'illégal, c'est le troisième poste d'exportation du pays. En dehors de la Colombie, la production de coca progresse également dans d'autres pays : au Pérou et en Bolivie (2019-2020), producteurs historiques, mais aussi dans des pays qui développent la culture de coca sans que leur niveau de production soit encore précisément évalué (Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Panama, Venezuela). Ainsi, la production mondiale de cocaïne est passée en dix ans de moins de 1 000 tonnes par an à un pic historique de 1 982 tonnes (en 2020), soit un quasi-doublement.

Hormis l'expansion de la culture du cocaïer, la hausse de la production mondiale de cocaïne s'explique par plusieurs autres facteurs. La hausse des rendements, d'abord, qui a été favorisée par l'évolution des techniques agricoles, particulièrement en Colombie ; l'amélioration du processus de transformation du cocaïer en chlorhydrate de cocaïne, également ; enfin, les incitations à produire jouent un rôle catalyseur, compte tenu de la forte rentabilité de la cocaïne dont les coûts de production sont relativement bas mais assurent un taux de profit élevé.

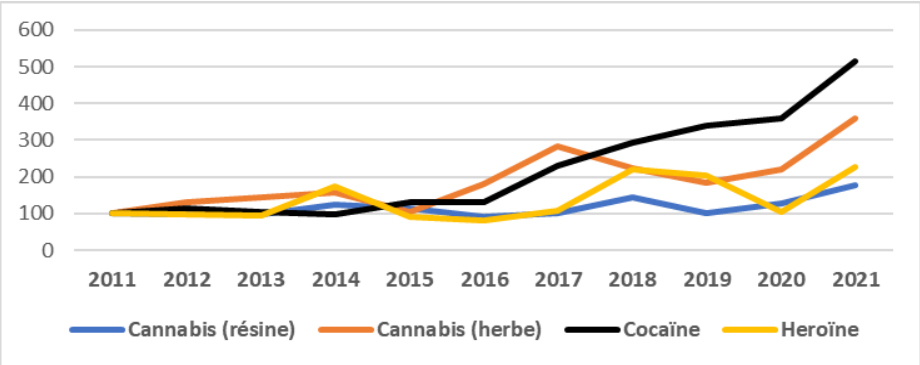
B. Une offre de plus en plus présente en Europe

Au sein de l'UE, le nombre et les volumes saisis de cocaïne n'ont jamais été aussi importants. En volume, les quantités saisies ont progressé plus rapidement que pour tout autre produit classé comme stupéfiant (graphique 1). Bien que les quantités saisies constituent un indicateur partiel, car elles traduisent avant tout l'activité des forces de l'ordre et sont sujettes à de fortes variations suivant les prises réalisées une année donnée, elles constituent un bon indicateur de la dynamique de circulation, qui s'est nettement accélérée depuis 2016.

En nombre et en quantité, les saisies témoignent d'une offre de cocaïne de plus en plus présente. Tout comme la quantité de cocaïne saisie à travers le monde a augmenté depuis dix ans et culmine en 2020 (1 424 tonnes) (ONUDC, 2022), les volumes de cocaïne saisis au sein de l'UE ont atteint un nouveau record pour la cinquième année consécutive (303 tonnes en 2021*vs* 211 tonnes en 2020) (EMCDDA, 2023). Si le gros des saisies mondiales sont réalisées en Amérique du Sud (61 %) et du Nord (12 %), les quantités interceptées en Europe ne cessent d'augmenter depuis 2014 (15 %) (ONUDC, 2022). Au sein de l'UE, près des trois quarts des volumes saisis sont interceptés en Belgique (96 tonnes en 2021), aux Pays-Bas (72 tonnes) et en Espagne (49 tonnes), qui restent les trois principales portes d'entrée de la cocaïne en Europe (EMCDDA et Europol, 2022). La France se situe désormais au 4ème rang de l'UE, avec 26,5 tonnes saisies en 2021, chiffre qui a encore augmenté en 2022 (27,7 tonnes).

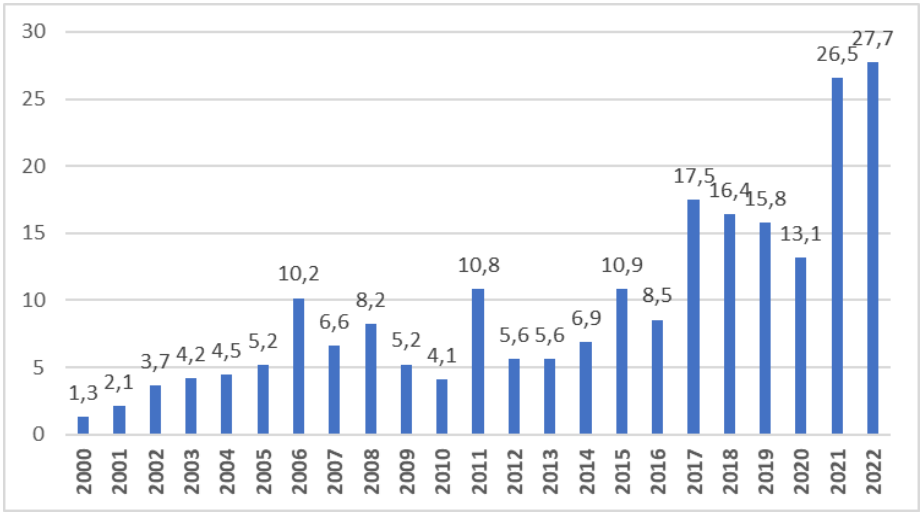
C. En France, un changement d'échelle dans l'offre de cocaïne

À l'image des évolutions européennes, on constate en France un changement d'échelle dans l'offre disponible. Les quantités saisies ont été multipliées par 20 en 20 ans (graphique 2), passant de 5 tonnes par an en moyenne dans la décennie 2000 à 10 tonnes dans la suivante. Depuis 2021, les



Graphique 1 : Rythme d'évolution des saisies de stupéfiants (en volume) au sein de l'UE-27 par produit entre 2011 et 2021 (base 100 en 2011) - Source : EMCDDA-

saisies de cocaïne dépassent la barre symbolique de 25 tonnes par an. À l'appui de cette tendance, les forces de l'ordre relèvent la part croissante de la cocaïne dans les saisies de stupéfiants : en 2022, les saisies douanières réalisées sur le territoire national, d'une valeur estimée à 770 millions d'euros sur le marché de revente illicite, représentent plus de 70 % de la valeur totale des saisies douanières de stupéfiants (La direction générale des Douanes et Droits indirects -DGDDI, 2023).



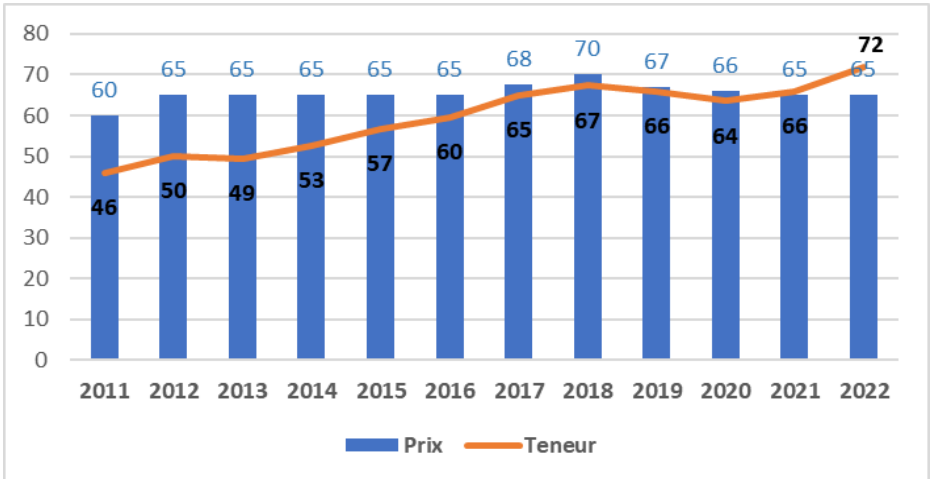
Graphique 2 : Évolution des saisies de cocaïne en France (en tonnes) (2000-2022)
Source : OCRTIS/OFAST, DCPJ, ministère de l'Intérieur

D. Plus disponible et plus pure : une accessibilité accrue de la cocaïne

L'expansion de l'offre de cocaïne en France est allée de pair avec deux phénomènes conjoints : la baisse des prix et la hausse de son accessibilité (perçue et financière). La disponibilité accrue de la cocaïne s'apprécie à l'aune de différents indicateurs, en particulier les « petites saisies » (moins de 10 grammes), qui traduisent la facilité d'approvisionnement « dans la rue » : celles-ci ont augmenté de plus de 60 % en cinq ans, passant de 5 190 en 2017 à 8 365 en 2021 (source : OFAST, ministère de l'Intérieur). L'accessibilité de la cocaïne progresse également sous l'effet de la baisse des prix : le prix courant de la cocaïne est aujourd'hui estimé en France dans une fourchette comprise entre 50 et 70 euros, le prix le plus bas jamais enregistré[5]. Ce prix s'est stabilisé dans la période récente (graphique 3) mais il a été divisé par 4,5 depuis les années 1990 (en tenant compte de l'inflation). En outre, les prix s'avèrent très variables selon la région et le lieu de vente et peuvent s'abaisser en-deçà de 40 euros le gramme. Par ailleurs, les pratiques de fractionnement des unités de vente participent à élargir l'accessibilité de la cocaïne, permettant à des usagers peu aisés d'acheter en fonction de leurs moyens financiers des doses inférieures au gramme, au demi-gramme (30 à 40 euros) ou en unité fractionnée (pour 20 euros, voire même 10 euros)[6]. Par ailleurs, si le prix au détail reste stable, la pureté des produits a fortement augmenté en parallèle (voir *infra*), si bien que le prix relatif du gramme de cocaïne « pur » a de fait baissé (ratio prix-pureté) (graphique 3) : cela permet, en achetant un produit plus pur, de le couper et de multiplier les prises. Cette baisse des prix de la cocaïne n'est pas propre à la France : l'accessibilité financière de la cocaïne a progressé au sein de l'UE avec, en 2020, un prix moyen au détail compris entre 55 et 85 euros le gramme (EMCDDA, Europol, 2022).

L'expansion du marché de la cocaïne en France s'explique par des facteurs qui se cumulent. Tout d'abord, la cocaïne apparaît comme un produit à forte marge de rentabilité, donnant lieu à une forte concurrence entre les vendeurs qui explique aussi l'augmentation de la pureté à prix constants. Par ailleurs, ce produit rencontre une demande en hausse, ce qui contribue à cimenter des représentations sociales plus favorables du produit dans les nouvelles générations d'adultes. Les enquêtes de l'OFDT sur les représentations des drogues montrent que la cocaïne bénéficie d'une plus forte notoriété dans les nouvelles générations et qu'elle est perçue comme « de meilleure qualité » que par le passé (sans doute du fait de l'augmentation de la pureté). Par ailleurs, la perception de sa dangerosité s'avère en baisse, si bien que son « image » tend à se rapprocher de celle du cannabis[7].

L'augmentation de la pureté de la cocaïne saisie en France constitue un point de vigilance des autorités sanitaires. La cocaïne présente aujourd'hui sur le marché français se caractérise par une teneur moyenne en équivalent cocaïne base de 72 % en 2022, la plus élevée depuis 2000 (graphique 3). Là encore, il s'agit



Graphique 3 : Évolution du prix courant et de la teneur moyenne de la cocaïne en France (2011-2022)
Source : INPS/SNPS, ministère de l'Intérieur.

d'une tendance générale en Europe, où la teneur moyenne en principe actif de la cocaïne saisie s'échelonne de 48 % à 85 % en 2021, ce qui place la France dans la fourchette haute. L'analyse des collectes de cocaïne réalisées en France sur 20 ans fait apparaître deux phénomènes. Tout d'abord, des teneurs de plus en plus élevées : la proportion des échantillons de cocaïne fortement dosée, présentant une teneur en cocaïne supérieure à 80 %, augmente[8]. Le second phénomène marquant concerne le faible recours aux produits de coupe : en 2021, 40 % des échantillons de cocaïne collectés s'avéraient contenir très peu d'impuretés, confirmant la tendance observée depuis 2008 d'une diminution du nombre de produits de coupe[9]. Si la cocaïne mise sur le marché français et européen est de moins en moins coupée, c'est aussi le fait de l'abondance du produit sur le marché, qui n'incite pas les trafiquants à altérer le produit. De surcroît, l'intensité de la concurrence entre les réseaux conduit logiquement les vendeurs à proposer un produit « de qualité » pour se différencier sur le marché afin de fidéliser leurs clientèles (EMCDDA, Europol, 2022).

E. Changements récents dans l'organisation du marché

La croissance du marché européen de la cocaïne et l'abondance de l'offre s'expliquent avant tout par la forte dynamique de production mondiale, en quête de débouchés. L'expansion de l'offre s'explique aussi par la démultiplication des pôles de transit de la cocaïne commercialisée sur le marché européen, qui contribue à renforcer sa présence physique et sa visibilité au sein de l'UE. Pendant longtemps, la cocaïne était non seulement produite mais aussi transformée outre-Atlantique avant d'arriver en Europe. Aujourd'hui, elle est aussi, parfois, transformée sur le sol européen. Toute la cocaïne présente sur le marché n'arrive pas en Europe sous une forme prête à la commercialisation : de plus en plus souvent, des laboratoires clandestins transforment la cocaïne sur le sol européen, ce qui constitue un phénomène relativement nouveau. Ainsi, entre 2008 et 2010, l'Espagne a détecté et démantelé 73 installations de ce type, dont une majorité de laboratoires d'extraction secondaire, chargés de séparer la cocaïne des autres matières dans lesquelles elle avait été dissimulée (cire d'abeille, engrais, plastiques, denrées alimentaires ou vêtements). D'autres pays européens signalent désormais la présence de laboratoires de production de cocaïne : en 2021, la Belgique a démantelé 11 sites de transformation de cocaïne et les Pays-Bas ont identifié 7 laboratoires d'extraction secondaire (auxquels s'ajoutent 14 sites chargés de « couper » les produits ou de les emballer). Confirmant cette tendance, des saisies importantes de précurseurs chimiques intervenant dans le processus de transformation de la cocaïne ont été réalisées aux Pays-Bas et en Belgique (respectivement 637 et 387 kg de permanganate de potassium saisis en 2021). Du fait de cette évolution, l'Espagne, longtemps en tête en termes de quantités saisies de cocaïne, est désormais devancée par la Belgique et les Pays-Bas où l'existence de laboratoires de transformation de cocaïne constitue une tendance émergente (EMCDDA et Europol, 2022). Phénomène résiduel à la fin des années 2000, la découverte d'installations de production de cocaïne et d'« extraction secondaire » sur le territoire de l'UE, désormais de plus grande taille et disséminées dans plusieurs pays européens, témoigne du dynamisme des réseaux de trafic et de distribution. Enfin, la prolifération de l'offre résulte de la collaboration étroite entre organisations criminelles européennes et internationales, qui conjuguent et unissent leurs efforts, illustrant la mondialisation de ce marché (EMCDDA, Europol, 2022).

II. Le trafic de cocaïne : des flux, des acteurs et des modes opératoires en restructuration

A. La montée en charge des ports commerciaux comme zones de transit

La principale route d'approvisionnement en cocaïne vers la France est la voie maritime. En 2022, les saisies de cocaïne par le vecteur maritime représentaient 75 % des quantités saisies (soit 16,3 tonnes). Le vecteur aérien arrive loin derrière (17 %, soit 3,7 tonnes de cocaïne saisies à la suite de contrôles sur les vols commerciaux). Déjà dominant, le mode d'acheminement de la cocaïne par la voie maritime s'est encore renforcé dans la période récente, dans le contexte plus général d'une « maritimisation de la criminalité internationale »[10] : aujourd'hui, 90 % des flux de marchandises empruntent la voie maritime, faisant des ports commerciaux une plateforme privilégiée d'échanges. Ces observations sont confirmées par l'ONUDC, qui relève que le trafic de cocaïne s'appuie sur de « nouvelles plaques tournantes », qui servent de zones de transit, dans les pays d'Europe du Sud-Est et d'Afrique (via les aéroports d'Afrique de l'Ouest et centrale) mais aussi dans les ports du Nord de l'Europe. L'ONUDC relève que les ports d'Anvers, Rotterdam et Hambourg ont éclipsé les « points d'entrée traditionnels » en Espagne et au Portugal pour acheminer la cocaïne vers l'Europe de l'Ouest (ONUDC, 2023). Ainsi par exemple, dans le port d'Anvers, en Belgique, 89,5 tonnes de cocaïne ont été saisies en 2021, dix fois plus qu'au début des années 2010 (5 à 8 tonnes en moyenne). L'utilisation croissante du transport de marchandises par les trafiquants pour dissimuler la cocaïne dans des conteneurs (technique dite du « rip off ») table sur les grandes capacités de ces terminaux portuaires. Au sein de l'UE, les organisations criminelles utilisent donc de plus en plus souvent les ports pour introduire la cocaïne, d'où elle est redistribuée dans l'ensemble de l'Europe, ce qui a contribué à consolider le rôle de la Belgique comme porte d'entrée du trafic et celui des

Pays-Bas comme zone de transit de la cocaïne (EMCDDA, 2023). Du fait de cette évolution, selon l'ONUDC, au cours de la décennie 2010, *« l'épicentre du marché de la cocaïne en Europe s'est déplacé vers le nord ».*

La cocaïne génère une problématique de contrôle des flux portuaires par les autorités publiques dans tout le pourtour atlantique européen, de la Belgique et des Pays-Bas jusqu'à l'Espagne, en passant par la France, en particulier dans le port du Havre, premier port d'arrivage de la cocaïne en France. Les saisies y atteignent un niveau record, avec plus de 10 tonnes interceptées en 2021, contre moins de 4 tonnes l'année précédente. La hausse des volumes interceptés est rapportée dans plusieurs autres ports français, en particulier à Dunkerque (2,1 tonnes saisies en 2021, quatre fois plus qu'en 2018 : 525 kg). La croissance des arrivages de cocaïne par la voie maritime s'est accompagnée d'une diversification des vecteurs de transport, afin de charrier des quantités plus importantes. Si la cocaïne reste le plus souvent transportée au moyen de porte-conteneurs, elle mobilise aussi d'autres composantes du vecteur maritime : navigation de plaisance (voiliers, bateaux à moteur), transport de passagers (ferries), vraquiers, vaisseaux semi-submersibles. Ce renouvellement des méthodes d'acheminement constitue une bonne illustration de la réactivité des trafiquants.

B. Un regain des flux aériens de cocaïne ? Le phénomène des mules

Si le marché français de la cocaïne est seulement en partie alimenté par le vecteur aérien, celui-ci a connu des évolutions au cours des années 2010, avec le phénomène des « mules », qui a fait l'objet d'une forte médiatisation, du fait de l'interception de plus en plus fréquente de mules sur les vols commerciaux arrivant de Guyane (Cayenne) dans les aéroports franciliens (à Orly ou Roissy). La « filière guyanaise » des mules offre un exemple emblématique de cette forme de trafic spécifique à la cocaïne, dont le principe est d'utiliser des passeurs, qui assurent l'acheminement de cocaïne pour le compte de trafiquants (de quelques centaines de grammes jusqu'à plusieurs kg), sous forme d'ovules dissimulés dans leurs bagages ou *in corpore* (d'où leur désignation de « bouletteux »). En France, 1 349 mules ont été interpellées en 2018, après plusieurs années d'augmentation qui laissaient craindre une amplification de cette forme d'exploitation. Cependant, depuis 2019, ce phénomène tend à refluer : après une suspension, logique, en 2020 du fait de la crise sanitaire, le nombre d'interpellations n'a pas rebondi en 2021 (1 065 interpellations)[11]. Si le phénomène semble en voie de stabilisation, les quantités interceptées restent élevées (plus de 2 tonnes par an), sachant que les mules ne sont pas systématiquement repérées. Par ailleurs, les chiffres des mules interpellées à l'arrivée dans d'autres aéroports dans les outre-mer (Pointe-à-Pitre, Fort-de-France, Le Lamentin, etc.) ou en métropole (Nice) ne sont pas connus, alors même qu'ils sont utilisés comme zones de transit vers les marchés hexagonal et européen.

Le recours aux mules comme mode opératoire du trafic s'explique par différentes raisons. Tout d'abord, l'organisation du trafic de cocaïne est moins complexe que par la voie maritime. En outre, les risques sont moindres pour les trafiquants, les pertes financières en cas d'interpellation étant amorties par d'autres passeurs. Enfin, le recours aux mules correspond à une stratégie de saturation des services de lutte contre le trafic de drogues : comme l'acheminement par les porte-conteneurs, qui échappe en partie aux contrôles, les fouilles et les contrôles ne sauraient être systématiquement réalisés, ce qui permet aux trafiquants de compter sur une proportion incompressible de mules qui ne seront pas interceptées. Si la stratégie des trafiquants consiste à reporter les risques d'interpellation et de poursuites judiciaires sur les mules, les risques encourus par les personnes transportant la cocaïne sont multiples : les mules s'exposent en effet à une surdose mortelle dans le cas où un ovule de cocaïne se percerait *in corpore*. En provenance de Guyane ou du Suriname, ces mules sont en général des personnes sans revenu ou aux revenus modestes, peu diplômées, parfois des femmes, qui sont approchées par les trafiquants qui leur proposent quelques milliers d'euros pour transporter la cocaïne sur les vols hebdomadaires Cayenne- Paris (10 vols par semaine vers Orly et 3 vers Roissy-Charles de Gaulle). Ce vecteur de trafic témoigne, parmi d'autres indices, de l'adaptation constante des trafiquants et des modalités de trafic.

C. Les restructurations du trafic de cocaïne pendant la décennie 2010

En miroir de la transformation des modalités d'action des trafiquants de cocaïne au niveau international au cours des dix dernières années, le paysage des acteurs apparaît plus fragmenté aussi en France. Au niveau mondial, l'ONUDC souligne la démobilisation des combattants des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), qui contrôlaient une grande partie des cultures de coca en Colombie, ouvrant la voie à d'autres acteurs, à l'échelle locale (anciens guérilleros des FARC, groupes étrangers venus du Mexique et d'Europe, etc.), suivant une logique de multiplication des acteurs intermédiaires « prestataires de services » à différents stades de la chaîne d'approvisionnement (ONUDC, 2023). En France également, le trafic de cocaïne s'est largement restructuré au cours de la dernière décennie.

Depuis les années 1990, le trafic de cocaïne a adapté ses modes opératoires et s'est professionnalisé, en diversifiant ses relais (envoi postal, revente en ligne via les réseaux sociaux, livraisons à domicile) et ses techniques d'action (marketing, offres promotionnelles, etc.). Ces évolutions du marché de la cocaïne ont partie liée avec l'essor des nouvelles technologies et la mondialisation des échanges qui rendent la vente et la circulation des biens plus aisée. Tout d'abord, en

France comme ailleurs, les vecteurs et les stratégies de vente se sont renouvelés. Tout d'abord, le dynamisme des nombreux micro-réseaux d'usagers-revendeurs s'approvisionnant aux Pays-Bas et, dans une moindre mesure, en Espagne, qui a contribué à diffuser la substance vers les zones éloignées des métropoles régionales[12]. Deuxièmement, la revente de cocaïne par des réseaux implantés dans les cités et proposant jusqu'alors exclusivement du cannabis s'est systématisée[13]. Enfin, la décennie 2010 a été marquée par deux évolutions : le développement des livraisons de cocaïne à domicile d'une part, le recours aux outils numériques d'autre part, visant à aller au-devant des consommateurs et favorisant encore la diffusion de la substance. La livraison à domicile ou sur les lieux de consommation (lieux de fête notamment), d'abord observée en région parisienne à partir du début des années 2010, s'est développée progressivement dans les métropoles régionales puis dans des villes de moyenne importance et des zone rurales : elle s'est également diffusée parmi des populations moins favorisées[14].

Outre la livraison, le recours aux réseaux sociaux à des fins de marketing et de publicité est devenu un marqueur des pratiques de revente de la cocaïne. Certains comptes et profils de réseaux de trafics, qui peuvent cumuler plusieurs milliers d'abonnés, présentent leur offre de produits de la cocaïne sous forme de films et de photos, détaillant les variétés proposées, leurs prix, des précisions sur leurs qualités supposées, les modalités possibles de livraison (lieux et horaires). Ils mènent des campagnes publicitaires (offres promotionnelles « Black Friday », échantillons gratuits, « cadeau » pour l'achat de quantité supérieure au gramme, etc.)[15]. Autrement dit, les méthodes de force de vente observées dans le commerce légal s'appliquent désormais à la revente de cocaïne, dans la continuité des observations déjà réalisées pour le cannabis. Le recours à la livraison et aux technologies numériques présente des avantages évidents pour les réseaux de trafic. Dans un contexte marqué par une concurrence accrue, il permet aux trafiquants de disposer d'un lien permanent avec leurs clients et de lancer des campagnes de promotions (par SMS, WhatsApp, Snapchat, etc.) inspirées des techniques classiques du marketing. Il en résulte une forme de pression commerciale problématique pour ceux qui souhaiteraient modérer ou arrêter leurs consommations[16]. Par ailleurs, le recours aux réseaux sociaux offre davantage de discrétion que la gestion d'un point de deal physique, permettant de minimiser les risques de répression policière et judiciaire.

Malgré l'essor de ces nouvelles stratégies de vente et de promotion, l'approvisionnement postal reste une modalité d'acquisition de la cocaïne privilégiée par certains usagers, qui commandent sur le darknet[17] pour se faire livrer à domicile. Plusieurs plateformes de vente, dont certaines ont fait l'objet de poursuites judiciaires, permettent à des revendeurs basés en France ou ailleurs dans le monde de proposer des produits à la vente et de les expédier dans des enveloppes ou des petits colis. Le système de commentaires et de notation des clients, usuel sur les sites de vente en ligne légaux, donne l'impression à l'usager qu'il peut avoir confiance dans les revendeurs les mieux notés et avoir accès à un produit de meilleure qualité. Par ailleurs, le recours à la voie postale (lettres ou petits colis) se développe depuis le début des années 2010 pour l'acheminement régulier de petites quantités de cocaïne depuis la Guyane et les Antilles, permettant d'alimenter des réseaux de taille modeste. Outre ces stratégies de vente et de promotion commerciale, d'autres tactiques ont été déployées pour aller au-devant des usagers, en particulier des stratégies tarifaires qui passent par le conditionnement du produit et son fractionnement en doses plus accessibles financièrement. De tous les produits stupéfiants, la cocaïne est celui qui a connu ces dix dernières années la plus grande diversification dans les modalités de revente (« fours » de cité, marché de rue en centre-ville, livraison à domicile ou sur un lieu festif, commande sur internet) et les unités de vente.

L'ensemble de ces évolutions témoignent de la montée en puissance d'un marché de plus en plus concurrentiel, qui est allé de pair avec une montée des phénomènes liés à la violence et à la corruption, de plus en plus médiatisée. Au port du Havre, une des principales portes d'entrée de la cocaïne sur le marché hexagonal, le personnel portuaire, en particulier les dockers, peut être soumis à toutes sortes de pressions allant jusqu'aux séquestrations et actes de tortures. Au-delà de la France, le développement de l'offre de la cocaïne en Europe s'est accompagné d'une intensification de la violence et de la corruption liées aux activités de trafic, allant jusqu'à des homicides liés au trafic dans des villes portuaires du Nord de l'Europe, comme Anvers et Rotterdam, des attentats à la grenade et des règlements de comptes (EMCDDA, Europol, 2022). L'élément le plus marquant dans cette surenchère de la violence tient aux menaces à l'encontre des personnalités politiques et médiatiques. Aux Pays-Bas, les assassinats, en 2019, de l'avocat Derk Wiersum, qui défendait un repenti et, en 2021, du journaliste d'investigation Peter R. De Vries en sont un exemple. L'essor présumé de « mafias de la cocaïne » en Europe a été illustré encore récemment, aux Pays-Bas par les menaces adressées au Premier ministre, Mark Rutte, et à la princesse héritière, et, en Belgique, par le projet déjoué d'enlèvement du ministre de la Justice, Vincent Van Quickenborne. Ces phénomènes témoignent en effet du pouvoir d'intimidation acquis par une nébuleuse d'organisations criminelles, issues pour la plupart de l'immigration marocaine, parfois désignée sous le nom de « Mocro Maffia ». La situation est jugée tellement grave que l'État néerlandais a alloué 500 millions d'euros à un fonds destiné à lutter contre le crime organisé et le blanchiment d'argent, estimé dans une fourchette comprise entre 15 et 30 milliards d'euros.

D. Focus sur le marché du crack en Île-de-France

Au-delà de la cocaïne poudre (forme chlorhydrate), drogue illicite la plus consommée après le cannabis[18], une autre forme de produit dérivé de la coca, plus rare, est disponible en Europe et en France : le crack, qu'on appelle aussi cocaïne basée (ou free base), qui est une forme de cocaïne fumable (mélange de cocaïne et de bicarbonate le plus souvent) dont la diffusion a progressé au cours de la période récente. Marginale il y a encore dix ans, la visibilité du crack s'est renforcée, bien qu'elle reste localisée dans quelques pays (Royaume-Uni, Portugal…) et/ou villes en Europe (Paris, Bruxelles, Genève, Dublin…). La région parisienne, plus particulièrement le nord-est parisien, est la seule de France métropolitaine où une offre de crack est observée depuis la fin des années 1980 jusqu'à aujourd'hui. Ce marché est principalement alimenté par des revendeurs de rue, essentiellement originaires du Sénégal et dénommés modous ou moudous (terme wolof qui désigne un colporteur ou un revendeur ambulant), qui opèrent dans la rue, dans le métro ou dans des lieux historiques du marché du crack, comme par exemple les abords de la station de métro Stalingrad. Ce trafic repose sur un ensemble de micro-réseaux hétérogènes dans leur organisation, mais caractérisés par un très faible degré de hiérarchisation et une forte atomisation. La plupart de ces réseaux de revente se limitent à quelques personnes. Indépendants les uns des autres, ces micro-réseaux sont liés par la dimension communautaire, source d'une forte solidarité. La violence entre revendeurs apparaît ainsi exceptionnelle, au contraire de la solidarité spontanée dont ils peuvent faire preuve face aux usagers ou aux forces de l'ordre. Ces réseaux extrêmement fluides se maintiennent tout en renouvelant les individus qui les composent.

L'investissement des acteurs du trafic dits « de cité » dans la revente de crack en Île-de-France reste relativement peu documenté. Le dispositif TREND (Tendances récentes et nouvelles drogues), de l'OFDT[19], ainsi qu'une étude spécifique menée en 2019-2020 à partir d'observations de type ethnographique combinées à la collecte de galettes (entières) de crack, ont mis au jour la relative homogénéité du prix du crack : en 2019-2020, près de la moitié des galettes étaient vendues entre 15 € et 20 € [20]. Depuis 2020, l'offre s'est adaptée à la précarisation des clients en contexte de crise sanitaire et sociale, le prix de la galette s'abaissant jusqu'à 10 euros par unité dans les points de revente dans la rue et dans le métro. Dans les points de vente fixe, en cité, les prix sont néanmoins restés inchangés, la galette se vendant à 20 ou 30 euros selon les sites et la taille de l'unité. Par ailleurs, depuis la fin des années 2010, les informations collectées par le dispositif TREND font état de reventes, souvent sporadiques, de crack sur des points de deal revendant habituellement de la cocaïne dans différentes agglomérations métropolitaines hors d'Île-de-France, à Lyon, Compiègne, Rennes, etc.[21]

En conclusion, la décennie 2010 a été marquée par plusieurs phénomènes qui expliquent la croissance de l'offre de cocaïne en Europe : la prolifération des canaux d'approvisionnement en cocaïne, la diversification des acteurs criminels et des modes opératoires du trafic, et le développement d'installations de production de cocaïne au sein même de l'espace européen. Ainsi, l'Europe constitue aujourd'hui un des principaux marchés de destination de la cocaïne. La France, en particulier, est directement affectée par l'offre colombienne par le biais de ses régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane), qui sont également des zones de transit vers le marché hexagonal et européen.

Notes :

1. Obradovic I. et al., La cocaïne : un marché en essor - Évolutions et tendances en France (2000-2022), OFDT, 2023 (https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/epfxco2d3.pdf)
2. Global Financial Integrity (GFI), Transnational Crime and the Developing World, 2017. https://secureservercdn.net/50.62.198.97/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf)
3. Ben Lakhdar C., Massin S., Du marché des stupéfiants en France en 2017. Évolution (2010-2017), structures, profits, emplois, rapport destiné à la MILDECA, 2021 (non publié, à diffusion restreinte).
4. Ben Lakhdar C., Lalam N., Weinberger D., L'argent de la drogue en France. Estimation des marchés des drogues illicites en France. Rapport synthétique, INHESJ, Paris, 2016 .(http://www.drogues.gouv.fr/sites/drogues.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_synthetique_30p_argent-drogue_inhesj_201611.pdf)
5. Gérome C., 2023, Substances psychoactives, usagers et marchés : tendances en 2022, Tendances, OFDT.
6. Gérome C., 2023, Substances psychoactives, usagers et marchés : tendances en 2022, Tendances, OFDT.
7. Obradovic I. et al., La cocaïne : un marché en essor - Évolutions et tendances en France (2000-2022), OFDT, 2023 p. 36-37).
8. Cherki S., Le Point SINTES n°8, OFDT (https://www.ofdt.fr/BDD/sintes/LePointSINTES08.pdf).
9. Cherki S., Le Point SINTES n°8, OFDT (https://www.ofdt.fr/BDD/sintes/LePointSINTES08.pdf)
10. Coutansais C.-P (2012) Géopolitique des océans, l'eldorado maritime, Ellipses.
11. Obradovic I. et al., La cocaïne : un marché en essor - Évolutions et tendances en France (2000-2022), OFDT, 2023.
12. Gandilhon M., Le petit trafic de cocaïne en France », Tendances n° 53, OFDT, 2007.
13. Cadet-Taïrou A. et al., Les mutations des usages et de l'offre de drogues en France vues au travers du dispositif TREND de l'OFDT, OFDT, Théma, 2020.
14. Gérome C., 2023, Substances psychoactives, usagers et marchés : tendances en 2021, Tendances, OFDT.
15. Gérome C., Gandilhon M. Substances psychoactives, usagers et marchés : tendances récentes (2019-2020). Tendances, OFDT, 2020, n°141.
16. Cadet-Taïrou A. et al., Les mutations des usages et de l'offre de drogues en France vues au travers du dispositif TREND de l'OFDT, OFDT, Théma, 2020.
17. Cet anglicisme désigne l'ensemble des réseaux permettant de partager de manière

anonyme des données cryptées inaccessibles aux moteurs de recherche traditionnels. Il s'agit, en quelque sorte, d'un réseau Internet clandestin. De ce fait, le darknet est devenu le lieu d'un grand nombre d'activités illégales (trafic des stupéfiants, pédophilie, trafic d'armes, terrorisme, etc.).

18. 2,3 millions d'usagers dans l'année au sein de la population de l'UE âgée de 15 à 34 ans, soit 2,3 % de cette classe d'âge.

19. Le dispositif TREND a été mis en place par l'OFDT en 1999. Il a pour objectif principal d'identifier et de décrire l'évolution des tendances et des phénomènes émergents liés aux produits psychotropes illicites ou détournés de leur usage.

20. Cadet-Taïrou A., Pfau G., Detrez V., Crack en Île-de-France : produit vendu et transaction vendeur-usager, Note 2021-04, OFDT.

21. Gérome C., 2023, Substances psychoactives, usagers et marchés : tendances en 2021, Tendances, OFDT.

Bibliographie :

DGDDI, Bilan annuel de la douane 2022, 2023 (https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/22/bilan-annuel-de-la-douane-2022.pdf)

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), European Drug Report 2023. Trends and Developments, EMCDDA, 2023.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction and Europol (2022), EU Drug Market: Cocaine — In-depth analysis (https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/cocaine_en)

Gootenberg, P. (2004). La filière coca du licite à l'illicite : grandeur et décadence d'une marchandise internationale. Hérodote, 112. Paris : La Découverte.

Gootenberg, P. (2014). Cocaïne andine, l'invention d'une drogue globale. Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), World drug report 2023.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), Global Report on Cocaine 2023. Local dynamics, global challenges, United Nations publications, 2023 https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf

OUVRAGES RÉCENTS

DRUGSTORE

DROGUES ILLICITES ET TRAFICS EN FRANCE

AUTEUR : MICHEL GANDILHON

ÉDITEUR : CERF

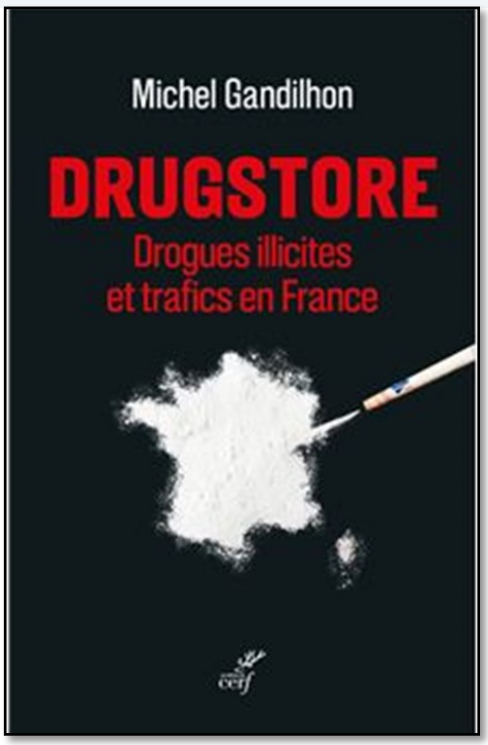
Résumé

La massification des usages de la drogue, le développement des trafics et du crime organisé sur fond de fractures territoriales posent des questions inédites et graves en matière de cohésion de la société française. Un constat qui doit nous alerter.

Cannabis, cocaïne, crack, mais aussi amphétamines, opioïdes : des produits de synthèse trafiqués aux produits de pharmacie détournés, les drogues envahissent notre société, affectent l'ensemble des milieux et consolident l'emprise des mafias. Comment ce marché occulte s'est il développé ? Comment a-t-il structuré ses réseaux ? Comment a-t-il profité de complicités actives ou passives ? Comment la machine étatique a-t-elle failli devant ce défi létal ? Et comment le crime organisé est-il devenu un acteur global grâce à la mondialisation des paradis artificiels et la multiplication des paradis fiscaux ?

Dans ce document choc, Michel Gandilhon dévoile comme jamais la réalité du grand drugstore français. Élaboration, importation, fabrication, captation, commercialisation, consommation, massification : des terres de culture aux laboratoires de chimie, des routes d'acheminement aux circuits de blanchiment et des banlieues défavorisées aux beaux quartiers, c'est en expert qu'il révèle les dessous d'un grave malaise de civilisation qui constitue un crucial enjeu d'avenir.

Après homo sapiens, homo addictus ? Somme pour les pouvoirs publics, guide pour les citoyens ordinaires, traité sur les dérives d'aujourd'hui et les dangers de demain, cet ouvrage éminent montre que la grande désagrégation qu'entraîne la drogue ne fait que commencer. Et explique quelle mobilisation générale, à tous niveaux, doit y répondre.



LES MISSIONS DE LA MICAF ET LES ENJEUX DE LA COORDINATION EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX FINANCES PUBLIQUES

ÉRIC BELFAYOL
CHEF DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE COORDINATION ANTI-FRAUDE (MICAF)

Pour mieux lutter contre des fraudes toujours plus complexes, organisées et opportunistes, il a été décidé de donner un nouvel élan interministériel à la lutte contre la fraude aux finances publiques (fraudes aux prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux, travail illégal, fraudes aux prestations sociales, fraudes aux aides publiques).

Le dispositif interministériel de lutte contre ces fraudes a ainsi été profondément modifié par le décret n°2020-872 du 15 juillet 2020 qui a remplacé la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) par une nouvelle Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF).

Placée par délégation du Premier ministre auprès du ministre délégué chargé des Comptes publics, la MICAF, structure resserrée d'impulsion, a pour mission de piloter la coordination nationale et locale des partenaires en charge de la lutte contre la fraude aux finances publiques.

Dans ce cadre, priorité est désormais donnée aux partages opérationnels de renseignements et à la définition de stratégies d'actions communes entre les différents ministères, les services d'enquêtes administratifs et judiciaires, les organismes de protection sociale (OPS) et l'institution judiciaire.

Il revient également à la MICAF de proposer les adaptations juridiques et/ou technologiques indispensables à une meilleure détection et sanction des fraudes aux finances publiques.

De surcroît, en travail étroit avec le cabinet du ministre délégué chargé des Comptes publics et ses partenaires institutionnels, la MICAF a consolidé courant 2023 la feuille de route ministérielle relative à « la lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques ». Elle assure le suivi de sa mise en oeuvre et joue un rôle d'alerte sur l'atteinte des objectifs fixés. L'une des mesures phares de cette feuille de route consiste en la mise en place d'un dispositif interministériel de veille et d'analyse des risques de fraude aux aides publiques rattaché à la MICAF. L'objectif est de structurer une approche globale et réactive pour mieux lutter contre ces fraudes.

Par ailleurs, au niveau européen, la MICAF a été désignée par les autorités françaises service de coordination anti-fraude (SCAF). À ce titre, elle facilite la coopération avec les instances européennes chargées de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (UE), et notamment les échanges opérationnels avec l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et le Parquet européen.

Enfin, au-delà de son rôle de coordination, la MICAF contribue à une information régulière du Parlement sur la fraude aux finances publiques par l'élaboration d'un document de politique transversale annexé à la loi de finances. Elle informe aussi régulièrement ses partenaires sur les problématiques de fraude et joue un rôle clé en matière de formation anti-fraude.

I. Une coordination nationale anti-fraude opérationnelle et réactive

La coordination nationale est assurée au travers de dix groupes opérationnels nationaux anti-fraude pilotés par la MICAF. Cette dernière porte également plusieurs chantiers structurants dans le cadre de la feuille de route « lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques » destinés à compléter les outils et les dispositifs à disposition des services en charge de la lutte contre la fraude. Elle organise en outre de manière réactive tout autre groupe de travail interministériel nécessaire pour faire face à de nouvelles fraudes émergentes.

A. Le pilotage de dix groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF)

Le décret n°2020-872 du 15 juillet 2020 prévoit que la MICAF pilote, avec des directions « cheffes de file », des GONAF autour d'enjeux

prioritaires arrêtés lors de concertations interministérielles :

– la lutte contre la fraude à la TVA, les fraudes fiscales et sociales commises via le e-commerce ou via des sociétés éphémères, la contrefaçon, les trafics de tabac, le travail illégal et la fraude fiscale connexe, la fraude à la résidence, la fraude documentaire et à l'identité ;

– l'adaptation des moyens d'enquête aux enjeux du numérique ;

– la recherche d'un meilleur recouvrement des créances en matière de fraude aux finances publiques.

La composition des GONAF reflète la volonté d'intégrer aux échanges l'ensemble des sphères institutionnelles susceptibles d'être concernées. Ils réunissent donc, selon les thématiques, les administrations centrales du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN), des ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Santé, des Solidarités, du Travail, les organismes de protection sociale (OPS) ainsi que les services d'enquêtes administratifs et judiciaires et les parquets compétents.

Il s'agit de favoriser le décloisonnement des approches, le partage d'informations et d'analyses en vue de définir des stratégies communes permettant de mieux prévenir, rechercher et sanctionner ces fraudes, souvent complexes, nécessitant des articulations fines entre actions/sanctions administratives et judiciaires.

Au-delà, il s'agit aussi de lancer et de suivre dans ce cadre des projets interministériels structurants en matière de lutte contre la fraude.

À titre d'illustration plusieurs chantiers ont été conduits par la MICAF depuis sa création en 2020 :

– l'élaboration et la signature d'un protocole renforçant les échanges de renseignements en matière de fraude à l'identité et documentaire entre le Secrétariat général du ministère de l'Intérieur, la Direction générale des étrangers en France (DGEF), la Direction générale de la Police nationale (DGPN), la Direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN), les OPS et la MICAF (GONAF fraude à l'identité et documentaire) ;

– l'élaboration et la signature d'une convention type entre la DGGN, la DGPN, la Direction générale des Finances publiques (DGFiP), la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) en matière de recouvrement des créances fiscales dans le cadre des gardes à vue (GONAF Justice pénale et recouvrement) ;

– l'élaboration d'un guide de détection et de traitement des sociétés éphémères frauduleuses diffusé auprès de l'ensemble des réseaux partenaires (GONAF lutte contre les sociétés éphémères frauduleuses) ;

– l'ouverture d'accès directs aux bases de données de la DGFiP (FICOBA[1], FICOVIE[2], BNDP[3], PATRIM[4]) et aux bases de données sociales (RNCPS[5] et DSN[6]) en vue de faciliter les enquêtes pour les services de police, de gendarmerie, les OPS, les services administratifs (DGFiP, inspection du travail) ainsi que les services de renseignement (Tracfin, Direction nationale du renseignements et des enquêtes douanières (DNRED)) ;

– la mise en place d'un observatoire interministériel des tendances et des flux financiers relatifs aux trafics de tabac et de contrefaçons au sein des GONAF dédiés à ces problématiques. Une telle veille partagée entre Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), DGGN, DGPN et Justice est indispensable à une meilleure appréhension de ces phénomènes de fraude (GONAF lutte contre les trafics de tabac et de contrefaçons). Une opération nationale interministérielle conjointe dite « COLBERT » de lutte contre les trafics de tabac a été organisée dans le cadre du GONAF tabac, co-piloté par la MICAF et la DGDDI en juin 2023 ;

– la mise en place d'une expérimentation avec l'AGRASC et les OPS en vue de permettre un meilleur recouvrement des créances dans les dossiers judiciarisés (GONAF Justice pénale et recouvrement).

B. Les travaux organisés par la MICAF dans le cadre de la feuille de route « lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques »

D'autres chantiers sont portés par la MICAF dans le cadre notamment de la mise en oeuvre de la feuille de route « lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques » présentée par le ministre délégué chargé des Comptes publics fin mai 2023 ;

– la mise en place d'une base interministérielle permettant les échanges relatifs aux RIB frauduleux détectés par les partenaires ;

– la mise en place d'une plateforme d'échanges dématérialisés entre banques et administrations (PEBA) en vue de permettre une mise en oeuvre plus rapide des réquisitions et droits de communication bancaires ;

– la consolidation de textes pour mieux lutter contre les sociétés éphémères, contre la fraude à la résidence et visant à permettre des échanges d'informations entre services de la DGFiP, des OPS et services préfectoraux ;

– ou encore la mise en place d'échanges d'informations entre la Direction nationale de la police aux frontières et les OPS en matière de fraude à la résidence.

Un chantier particulièrement structurant lui est aussi confié dans le cadre de cette feuille de route : mettre en place une cellule de veille interministérielle en matière de fraude aux

aides publiques (décret n°2023-663 du 26 juillet 2023 modifiant le décret n°2020-872 du 15 juillet 2020). À ce titre, la MICAF est désormais chargée, avec l'appui des services d'enquêtes administratifs et judiciaires et des autorités judiciaires concernés de :

- cartographier les dispositifs d'aide et de contribuer à évaluer leurs vulnérabilités ;
- de partager les bonnes pratiques ;
- de soutenir le déploiement de filtres et de mécanismes de blocage avant le versement d'aides indues ;
- de mettre en alerte la communauté interministérielle sur les risques et schémas de fraude identifiés, de lui permettre de les expertiser et de mettre en place les synergies nécessaires à une prise en charge interservices des fraudes (article 3 alinéa 2 du décret n°2020-872 du 15 juillet 2020).

Les premiers travaux de la cellule de veille porteront sur les fraudes à la rénovation énergétique qui sont au coeur de l'actualité.

C. Les autres groupes de travail interministériels de la MICAF pour faire face à de nouvelles fraudes émergentes

Au-delà des GONAF, face à des fraudeurs toujours plus « opportunistes » et dans un souci de réactivité, la MICAF met en place, en tant que de besoin, d'autres groupes de travail interministériels afin de faire face collectivement à des fraudes émergentes.

Elle a ainsi rapidement organisé des échanges opérationnels entre partenaires concernés par les fraudes liées à la crise sanitaire, et tout particulièrement en matière de fraude à l'activité partielle ou de fraude au fonds de solidarité. De tels groupes interministériels ont également été mis en place pour mieux lutter contre des fraudes commises par des centres de santé, des fraudes aux finances publiques liées aux passes sanitaires, aux tests antigéniques mais aussi au compte personnel de formation.

Il s'agit de mettre en présence l'ensemble des partenaires concernés, de partager des cartographies des risques, de travailler à l'élaboration d'outils opérationnels communs permettant aux services une meilleure prise en charge de ces fraudes (notes d'information, modèles de procès-verbaux etc.) mais aussi de contribuer aux concertations interministérielles utiles en vue de l'élaboration des circulaires nécessaires à leur prise en compte.

D. Les propositions législatives ou réglementaires portées par la MICAF pour améliorer la lutte contre la fraude

Outre les textes qu'elle porte actuellement dans le cadre de la feuille de route « lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques », la MICAF propose régulièrement, au travers des échanges mis en place dans le cadre des GONAF et des autres groupes de travail interministériels, des adaptations juridiques ou techniques qui lui semblent nécessaires pour une plus grande efficacité de la lutte contre la fraude. Elle en assure la mise en oeuvre effective et opérationnelle avec ses partenaires. En concertation avec Pôle emploi, deux mesures législatives dans le cadre de la loi de finances pour 2021 ont été ainsi portées : la création d'un droit de communication au profit de Pôle emploi ; la mise en place d'un accès direct à FICOVIE pour compléter ses accès aux bases fiscales en vue d'améliorer les saisies patrimoniales et de renforcer l'efficacité du recouvrement. Elle a également porté dans le cadre de la loi de finances pour 2022 de nouvelles possibilités d'échanges d'informations entre greffiers des tribunaux de commerce et DGFiP en matière de détection des sociétés éphémères frauduleuses. L'extension de cette mesure à l'ensemble des autres partenaires en charge de la lutte contre la fraude sociale (OPS, Police, Gendarmerie, Inspection du travail notamment) est également intervenue dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 ainsi que la mise en place de prérogatives de police judiciaire et de cyber-enquête pour certains agents des OPS spécialement désignés et habilités.

La MICAF a également porté en lien avec la DGFiP et la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC), dans le cadre de la loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires, une disposition pour permettre à la CDC d'accéder à FICOBA.

II. Une coordination locale renforcée autour des nouvelles priorités d'action des Comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF)

Au niveau local, la MICAF coordonne les CODAF dont les priorités d'actions ont été arrêtées par la circulaire n° 6263/SG du Premier ministre du 27 avril 2021.

Co-présidés par les préfets et les procureurs de la République dans leur forme plénière et par les seuls procureurs dans leur forme opérationnelle restreinte, les CODAF réunissent les parquets et les services de l'État (administrations préfectorale, fiscale, douanière, inspection du travail, police, gendarmerie, services compétents en matière de consommation et de transport, agence régionale de santé (ARS)) ainsi que les organismes locaux de protection sociale (URSSAF, CAF, CPAM, CARSAT et Pôle Emploi). Un arrêté du 12 octobre 2020 fixe leur composition.

Ils ont pour mission d'organiser des opérations conjointes de contrôle et des échanges de renseignements entre partenaires en vue d'une meilleure détection et poursuite des fraudes. Il s'agit ainsi de mobiliser l'ensemble des leviers d'actions et de

sanctions administratives et judiciaires pour plus d'efficacité dans cette lutte (redressements, pénalités, récupérations d'indus, fermetures administratives, sanctions pénales, etc.).

Instances locales de référence en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques, ils sont régulièrement associés à des opérations de contrôle d'envergure nationale.

Les priorités d'actions posées par la circulaire susvisée portent sur la lutte contre les fraudes aux prestations sociales (transports sanitaires, surprescripteurs de santé, fraude à la résidence, logement indigne), les fraudes fiscales (notamment en matière de TVA dans les commerces et le secteur automobile), la contrefaçon et les trafics de tabac, le travail illégal.

Sous réserve de respecter la finalité des « opérations CODAF », à savoir la recherche et la répression de la fraude aux finances publiques, ces derniers peuvent aussi être mobilisés accessoirement sur des problématiques parfois connexes. C'est notamment le cas en matière de lutte contre la radicalisation ou de blanchiment du produit des infractions en matière de stupéfiants.

La coordination des CODAF prend la forme d'un appui opérationnel aux secrétaires permanents qui sont les points de contact privilégiés au niveau local. Elle répond à leurs interrogations juridiques et techniques ainsi qu'à celles des parquets et préfectures. Elle relaie également auprès des GONAF les problématiques rencontrées au niveau local qui nécessitent une réflexion et un traitement au niveau national. Elle favorise les pratiques locales dont la généralisation pourrait être envisagée pour plus d'efficacité. Elle diffuse régulièrement des FOCUS (FOCUS CODAF) sur des fraudes émergentes afin d'en améliorer le traitement local.

Elle assure parallèlement un suivi renforcé de l'activité des CODAF dont elle établit le bilan annuel d'activité. Le bilan 2022 traduit la vitalité de ce dispositif : 10 979 contrôles coordonnés ont été menés et 14 041 transmissions d'informations entre partenaires des CODAF sont intervenues. Leurs actions ont permis des redressements à hauteur de 205,54 M€.

III. Une coordination de la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne particulièrement structurée

Dans le prolongement du décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 et du nouveau règlement OLAF (Eu, Euratom) 2020/2223 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020, la MICAF a été désignée « service de coordination anti-fraude » (SCAF) pour la France auprès des institutions européennes.

Il lui appartient de faciliter la coopération des autorités nationales avec les instances européennes chargées de la protection des intérêts financiers de l'UE et d'assurer les échanges opérationnels utiles avec l'OLAF. Elle assure ainsi la transmission aux partenaires nationaux concernés des demandes d'assistance effectuées par l'OLAF dans le cadre de ses enquêtes et tout particulièrement de celles relatives aux comptes bancaires détenus en France, conformément à l'article 7 paragraphe 3 bis du règlement européen susvisé. La MICAF est aussi un interlocuteur privilégié du Parquet européen.

La MICAF a par ailleurs consolidé pour la première fois en 2022 une stratégie nationale anti-fraude aux intérêts financiers de l'UE pour la période 2022-2027, en partenariat avec les institutions nationales et européennes concernées et le Parquet européen, conformément aux recommandations de la Commission. Outre la gestion directe de certaines des mesures prévues, elle assure le suivi de la mise en oeuvre de cette stratégie nationale.

Elle représente aussi la France au Comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude (COCOLAF) et contribue au rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'UE.

IV. Un rôle clairement identifié en termes de formation et de diffusion de l'information relatives à la fraude aux finances publiques

Enfin, la MICAF diffuse une information régulière sur la lutte contre la fraude.

Elle consolide ainsi un document de politique transversale joint au projet de loi de finances relatif « à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales ».

Par ailleurs, elle élabore et diffuse régulièrement une lettre d'information (MICAF INFO) à destination de l'ensemble des partenaires afin de les sensibiliser sur les fraudes et les travaux conduits dans le cadre des GONAF et des CODAF. Elle consolide aussi un catalogue de formations dédiées à la lutte contre la fraude, diffusé auprès des partenaires nationaux et locaux.

Elle réalise enfin chaque année un bilan annuel des résultats de la lutte contre la fraude aux finances publiques à partir des résultats diffusés par les partenaires nationaux.

Notes :

1. Fichier des comptes bancaires et assimilés.
2. Fichier des contrats d'assurance vie.
3. Base nationale des données patrimoniales.
4. Simulateur permettant de rechercher les transactions immobilières pour aider à estimer la valeur d'un bien immobilier.
5. Répertoire national commun de la protection sociale.
6. Déclaration sociale nominative.

LA COMPLIANCE FISCALE ET LES NOUVELLES TECHNOLOGIES : UN SUJET D'ACTUALITÉ

JULIEN BRIOT-HADAR[1]
EXPERT EN COMPLIANCE

Chaque jour, les organisations non gouvernementales, les policiers et les journalistes dévoilent de nouvelles affaires de fraude fiscale, montrant que ce que l'on croyait être une exception est en fait devenu la règle.

Le phénomène n'est pourtant pas nouveau puisque « la banalisation de la déviance fiscale »[2] existait déjà sous le tribunat de Gracques à Rome au IIIe siècle av. J.-C. À cette époque, déjà, l'usage de fausses déclarations foncières avait été mis en place par les riches propriétaires romains – parmi lesquels, notamment, un certain nombre de sénateurs.

Ce comportement intolérable engendre pourtant un sentiment d'injustice fiscale dans la population.

À titre d'exemple, selon la vision générale véhiculée par les Gilets jaunes, les « faibles » paieraient leurs impôts à plein tarif tandis que les « ultrariches » – appelés également *Ultra high-net-worth individual* (UHNWI), dans le secteur des gestionnaires de fortune – pratiqueraient l'optimisation fiscale, via des rescrits fiscaux – plus connus sous le terme *tax ruling* –, lorsqu'ils ne frauderaient pas purement et simplement le fisc.

Cette représentation des choses induite par les porte-paroles du mouvement populiste est cependant à nuancer. S'il est, en effet, vrai que certains fraudent le fisc, d'autres demandent, à l'inverse, à payer plus d'impôts. Dans une lettre à l'intention des dirigeants participant au sommet virtuel de Davos de 2022, le collectif des « Millionnaires patriotes » a ainsi demandé à payer davantage d'impôt, en vue de contribuer à la reprise économique postpandémique.

Il convient, du reste, de rappeler les fonctions de la fiscalité.

La fiscalité est « le sésame » d'une équité tant économique que sociale. En effet, plus une personne est fortunée, plus elle sera redevable d'impôts, étant donné que sa base imposable se trouve plus élevée. Les impôts et les cotisations des plus riches permettent, entre autres, de reverser aux classes plus populaires des aides sociales. Cela stabilise la collectivité, crée de l'empathie entre ses membres et forge un sentiment d'appartenance qui est indispensable à son essor.

La fiscalité est également le déterminant le plus important de la souveraineté régionale mais également nationale. Tout en prenant soin de la distinguer de l'autarcie, l'indépendance d'une région ou d'un pays se fonde littéralement et prioritairement sur sa capacité à s'émanciper de toute aide extérieure, sitôt que son autonomie s'en trouve menacée. Or, face à la dépendance économique et financière, les organes de la souveraineté n'ont à l'heure actuelle qu'une faible appréhension des choses[3].

Qui plus est, enfin, dans la plupart des pays européens – à l'instar de la France –, le droit fiscal est fondé sur une notion centrale, celle de « consentement à l'impôt », inscrite dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Le consentement à l'impôt est donc l'un des fondements de la démocratie.

Il n'est un secret pour personne – tout au mieux un secret de polichinelle – que si les gouvernements nationaux parvenaient à éradiquer la fraude fiscale, ils pourraient du même coup résorber toutes les tares économiques et sociales de leurs États.

La bataille contre la fraude fiscale est donc un travail de bénédictin

nécessitant un desideratum politique et une gestion de pointe en termes de synergie entre les différentes entités, ainsi qu'une coordination entre les pays. Une fois cet objectif atteint, il convient ensuite d'engager des activités d'identification et sanction de toutes les fraudes fiscales.

Dans cet article, après avoir défini les trois termes qui sont incontournables lorsque l'on aborde la compliance fiscale, nous nous efforcerons par la suite d'énumérer les mesures mises en place par le gouvernement français pour éradiquer la fraude fiscale, puis nous nous intéresserons aux techniques utilisées par les criminels fiscaux. Dans une dernière partie, enfin, nous nous pencherons sur l'importance d'utiliser les nouvelles technologies pour mettre fin à ce fléau.

I. Trois notions à différencier : optimisation fiscale légitime, optimisation fiscale agressive, fraude fiscale

A. L'optimisation fiscale légitime et l'optimisation fiscale agressive

Dans le rapport d'information sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en juillet 2013, l'optimisation fiscale est définie comme « l'utilisation par le contribuable de moyens légaux lui permettant d'alléger son impôt. Elle traduit l'habileté du contribuable à tirer le meilleur parti des dispositions fiscales applicables dans son État d'imposition mais aussi – le cas échéant – à l'étranger, en les combinant, en jouant de leurs contradictions et de leurs ambiguïtés afin de réduire l'impôt dû. » L'ingéniosité fiscale des contribuables n'est alors pas répréhensible dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre strict de la réglementation en vigueur. La jurisprudence administrative a d'ailleurs consacré ce « droit à l'agilité fiscale ». Concrètement, « entre deux solutions produisant les mêmes conséquences juridiques, le contribuable peut opter pour celle qui aboutit à une minoration de son impôt, un tel choix étant parfaitement licite.[4] »

Depuis la directive DAC 6[5], l'optimisation fiscale peut être considérée comme légitime ou agressive.

L'optimisation fiscale agressive consiste à tirer parti des subtilités d'un système fiscal ou des incohérences entre plusieurs systèmes fiscaux afin de réduire l'impôt à paye[6].

L'optimisation fiscale légitime est un mécanisme d'évitement de l'impôt respectant la légalité. Elle consiste notamment à exploiter les niches fiscales ou régimes dérogatoires.

Soulignons-le, l'évasion fiscale est un terme souvent utilisé dans la presse mais qui est dépourvu de définition juridique précise. Toujours est-il qu'elle recouvre la fraude fiscale et l'optimisation fiscale agressive, prenant en compte les montages complexes.

B. La fraude fiscale

Au sens international, la fraude fiscale est définie comme « un acte intentionnel commis par un ou plusieurs dirigeants, personnes constituant le gouvernement d'entreprise, employés ou tiers, impliquant des manoeuvres dolosives dans l'objectif d'obtenir un avantage indu ou illégal »[7].

En France, juridiquement, la lutte contre la fraude fiscale a été reconnue comme un objectif de valeur constitutionnelle en 1999 par le Conseil constitutionnel.

La lutte contre la fraude fiscale trouve, du reste, son fondement dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit également être répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés[8].

La fraude fiscale constitue un délit codifié à l'article 1741 du Code général des impôts (CGI). Commet une fraude fiscale toute personne qui, frauduleusement, s'est soustraite ou a tenté de se soustraire à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts par :

- omission volontaire de déclaration dans les délais de prescription ;

- dissimulation volontaire d'une part des sommes sujettes à l'impôt ;

- organisation de sa propre insolvabilité ou mise en oeuvre d'obstacles par d'autres manoeuvres au recouvrement de l'impôt ;

- agissement de manière frauduleuse.

Cette infraction suppose donc la réunion de trois éléments, à savoir : élément légal (le non-respect du droit fiscal) ; élément matériel (l'impôt éludé) ; élément moral (faute intentionnelle ou non intentionnelle).

À la suite de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, une nouvelle notion est née, la fraude fiscale aggravée. Elle prend en compte :

- la circonstance de bande organisée ;

- le recours à des comptes ouverts ou des contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger, que les comptes ou les contrats aient été déclarés ou non ;

- l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis à l'étranger, tels que les trusts et les fondations ;

- l'usage d'une fausse identité ou de faux documents au sens de l'article 441-1 du Code pénal ou de toute autre falsification ;

- la domiciliation fiscale fictive

ou artificielle à l'étranger ;

- le recours à un acte fictif ou artificiel ou l'interposition d'une entité fictive ou artificielle.

II. Les techniques utilisées par les fraudeurs fiscaux de nos jours

Les techniques utilisées par les fraudeurs fiscaux ont eu tendance à se sophistiquer et se complexifier. Si les techniques classiques (non-déclaration ou non reversement de la TVA, déduction de frais à tort, minoration des produits) restent pratiquées, de nouvelles formes de fraude se sont développées. Le numérique, la facilité, la liberté et la rapidité des échanges, l'innovation financière ou encore la multiplication des régimes dérogatoire ont offert un terrain propice à l'évitement de l'impôt, qu'il soit légal (l'optimisation agressive) ou illégal (la fraude). À cela s'est ajoutée l'action des paradis fiscaux et judiciaires. À titre d'exemples, les produits hybrides et la manipulation des prix de transfert ont été souvent utilisés pour échapper à l'impôt. Le versement de redevances excessives d'une entreprise établie en France à une entité du même groupe, basée dans un paradis fiscal, est un schéma qui s'est développé avec la forte hausse de la valeur des actifs au bilan des entreprises. L'installation de centrales d'achats dans des centres financiers offshore (les fameuses « plateforme d'investissement ») est toujours pratiquée. Au final, le résultat est le même : siphonner une partie des bénéfices générés sur le territoire national pour le transférer vers des territoires à fiscalité faible voire nulle.

III. Les mesures mises en place par le gouvernement

Au cours des années, le gouvernement a tenté à plusieurs reprises de minimiser l'ampleur de la fraude fiscale et, dans le même temps, de privilégier un renforcement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales et aux cotisations sociales. En effet, il s'est opposé à la publicité du reporting fiscal pays par pays au sein de l'Union européenne, mesure visant à contraindre les multinationales à rendre publiques des informations sur leurs activités et leur imposition à l'étranger. Le Conseil constitutionnel avait alors considéré que cette publication allait permettre aux concurrents d'avoir accès à des informations stratégiques en matière industrielle et commerciale, ce qui porterait une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre. Il a poursuivi les suppressions d'emplois au sein de l'administration fiscale. Dans le cadre de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (Essoc), qui introduit la notion de « droit à l'erreur », il a mis en oeuvre des dispositifs qui, comme la garantie fiscale, contraignent l'exercice du contrôle fiscal et attribuent aux agents des finances publiques en charge du contrôle une « double casquette » (conseil et contrôle). Dès lors, l'État a manifestement choisi de réduire les marges de manoeuvre – et par là l'efficacité – du contrôle fiscal, au profit d'une lecture basée sur l'auto-régulation et la confiance a priori accordée aux acteurs économiques, réorientant ainsi radicalement le principe de base selon lequel le contrôle est la contrepartie du système déclaratif.

Aujourd'hui, le président de la République française, par l'intermédiaire de Gabriel Attal, le ministre délégué chargé des Comptes publics, décide de présenter un plan d'action de lutte contre la fraude fiscale ciblant les ultrariches et les multinationales. Pour montrer sa bonne foi, il propose, du reste, une sanction d'indignité fiscale (consistant à une privation de réduction ou crédit d'impôt) et civique, qui existe pourtant d'ores et déjà à l'heure actuelle.

Afin d'appliquer ces nouvelles mesures, 1 500 agents supplémentaires seront recrutés d'après les dires de Gabriel Attal, d'ici 2027 et un service de renseignement fiscal consacré à la lutte contre les grandes fraudes internationales sera créé. Hébergé au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), ce service pourra utiliser des techniques de renseignement prévues par le Code de sécurité intérieure pour débusquer la fraude la plus grave comme « les écoutes, la captation de données ou la pose de balises ». Officiellement, ce plan se veut ambitieux.

La réalité est bien différente. En effet, l'administration fiscale a perdu énormément d'emplois. Depuis le milieu des années 2000, plus de 3000 emplois consacrés au contrôle ont disparu. Et la courbe ne s'inverse pas. Dans ses projections, le ministère table toujours sur la suppression de 3000 postes à la DGFiP d'ici à 2027. Le contrôle fiscal ne pourra donc pas être épargné. Les 1500 postes annoncés ne sont donc pas des créations d'emplois, mais des redéploiements.

De plus, contrôler les compagnies aériennes, qui consisterait à utiliser les listes de passagers pour vérifier le temps passé sur le territoire de personnes indiquant qu'elles ne sont pas résidentes en France, pourrait également causer un problème, notamment à la CNIL.

Par ailleurs, d'ici la fin du quinquennat, les contrôles fiscaux sur « les plus gros patrimoines » augmenteront de 25% et les cent plus grandes entreprises cotées en Bourse seront contrôlées « tous les deux ans », a détaillé le ministre délégué chargé des Comptes publics, Les montages mises en place par les ultra-riches ou les grandes sociétés sont pourtant particulièrement complexes (trusts aux USA ou sociétés offshore dans les Caraïbes, souvent détenues par des prête-noms). Subséquemment, contrôler les gros patrimoines est une lourde tâche, y compris avec l'embauche de salariés supplémentaires. Eu égard au contrôle des grosses sociétés, atteindre cet objectif suppose que plusieurs conditions

soient réunies. Tout d'abord, ce travail nécessite d'avoir du temps permettant d'avoir accès à toute l'information utile et de pourvoir l'exploiter. Il s'agit notamment de solliciter des assistances administratives internationales potentiellement nombreuses et longues (en matière d'impôts directs, le délai moyen de retour des demandes envoyées aux administrations fiscales étrangères s'établissait à 274 jours...). Généralement, une ou deux personnes contrôlent quelques points en particulier. Procéder à un contrôle complet, « au fond » une revue complète, nécessiterait de mobiliser plusieurs agents simultanément sur un seul dossier. Le temps et les effectifs manquant, le principal risque est donc de ne procéder qu'à un contrôle formel alors que de réelles investigations seraient nécessaires.

Pour finir, le ministre annonce des privations de droit de vote et de crédits d'impôt pour les fraudeurs fiscaux. Cela ne peut être dissuasif que si le Conseil d'État valide la disposition, et s'il y a une véritable stratégie qui permet de renforcer la recherche de renseignements.

Quant à la peine complémentaire de travaux d'intérêt généraux pour les criminels en col blanc, l'annonce prête à sourire... Si nous ne pouvons que partager les objectifs du plan tels qu'annoncés, force est donc de constater que les moyens ne suivent pas et sont loin d'être à la hauteur des ambitions. Or, combattre résolument la fraude fiscale est plus qu'un enjeu budgétaire : c'est également décisif pour renforcer un consentement à l'impôt qui s'érode lentement alors qu'il constitue l'un des principaux piliers d'une société démocratique.

La création d'un Conseil de l'évaluation des fraudes le 10 octobre 2023 est la seule mesure intéressante. Celui-ci est présidé par le ministre délégué chargé des Comptes publics et est composé d'une trentaine de représentants de l'administration, parlementaires, experts internationaux, économistes ou autorités indépendantes avec des profils très variés, comme l'économiste, Gabriel Zucman, le président de Transparency International ou encore l'ancien directeur de la politique fiscale de l'OCDE, Pascal Saint-Amans. L'évaluation du montant de la fraude (évaluation de la fraude sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, ainsi que la fraude liée au tabac et les dépenses d'assurance maladie) est la mission principale de la nouvelle institution.

IV. L'utilisation de l'Intelligence artificielle pour éradiquer la fraude fiscale

La solution la plus prometteuse et sur laquelle le gouvernement devrait véritablement se pencher pour éradiquer la fraude fiscale est le recours aux nouvelles technologies. Il est vrai que la Direction générale des finances publiques (DGFiP) utilise déjà les nouvelles technologies en interne mais elle pourrait également y recourir au niveau international et notamment dans l'échange automatique d'informations fiscales.

La première étape serait d'utiliser la *blockchain*. Il s'agit d'une base de données décentralisée qui permet de stocker et d'échanger des informations de manière transparente et sécurisée. Les informations sont contenues dans des blocs de données protégées par des cryptages qui empêchent de pouvoir les modifier une fois enregistrées dans la base. On peut dire que c'est un registre numérique infalsifiable et inaltérable.

Pour garantir la fiabilité et l'intégrité des données, la *blockchain* fait appel à des « mineurs », choisis parmi ses intervenants (participants, contributeurs ou lecteurs) qui, suivant des règles prédéfinies (conditions d'utilisation des fonds), valident les informations avant de les inscrire, de façon définitive, sur la *blockchain*. Les blocs d'informations, horodatés et ajoutés à la chaîne, ne peuvent plus être modifiés. Les participants au système sont appelés « noeuds ». Tous les intervenants contribuent à l'enrichissement de la base de données.

Nous pourrions utiliser la *blockchain* en vue de créer un registre numérique mondial accessible à l'ensemble des administrations fiscales nationales et répertoriant l'ensemble de toutes les transactions financières. Par exemple, la société SWIFT pourrait être une société de minage.

La deuxième étape consisterait à utiliser le *machine learning*, soit la capacité d'une machine à apprendre par elle-même. Cette technique repose sur l'analyse, par le moyen d'algorithmes, d'une somme de données provenant de différentes sources. Cette analyse est facilitée par la généralisation des bases de données.

En appliquant des probabilités à ces données, la machine va être capable de prendre une décision, qui va être validée ou corrigée. Le programme est ainsi aidé, progressivement, à faire le meilleur choix possible lorsque la situation se présentera à nouveau. Le *machine learning* nous serait particulièrement utile pour remonter aux agents de la DGFiP toute opération anormale.

Prenons, pour expliciter nos propos, la lutte contre la fraude à la TVA. Lorsqu'une entreprise achète des produits auprès d'une autre société, celle-ci émet une facture mentionnant le montant de la TVA. La *blockchain* permettrait d'avoir une traçabilité de l'opération. L'utilisation, par la suite, du *machine learning* permettrait à l'administration fiscale de pouvoir détecter les anomalies, avant que la personne malintentionnée ait disparu dans la nature. Cette proposition nécessite bien évidemment les efforts de tous les pays et pour certains, un changement drastique de leur cadre normatif.

Des problèmes juridiques ont été soulevés en septembre 2021 par le ministère de l'Économie et des Finances en France. Pour le moment, la DGFiP doit passer par des réquisitions spéciales aux banques.

Ces obstacles peuvent être vaincus et le ministère de l'Économie et des Finances peut très bien réussir à convaincre la direction interministérielle du numérique (Dinum) de l'utilité d'avoir accès à ces informations.

Comme dit le proverbe, « quand on veut, on peut ». Si nous le souhaitons vraiment, éradiquer la fraude fiscale de notre quotidien est bel est bien possible mais nécessite la mobilisation de chacun.

Notes :

1. Julien Briot-Hadar est l'auteur du livre « Dans les méandres de la fraude fiscale », préfacé par Michel Sapin, Christian Eckert et Moussa MARA (éd. LegiTech, 2022).
2. M. Leroy, Anomie, déviance fiscale et régulation biaisée de la globalisation économique, Socio-logos, n° 6, pp. 1-40, 2011.
3. M. Péclat, Représentations de la déviance fiscale en France du consentement sous contrôle à la concertation citoyenne, Thèse Université Versailles-St Quentin en Yvelines, décembre 2016..
4. Rapport d'information déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international présenté par Pierre-Alain Muet (rapporteur), Éric Woerth (président de la mission), Pascal Cherki, Charles de Courson, Marie-Christine Dalloz, Annick Girardin, Nicolas Sansu, Eva Sas (membres de la mission), Paris, La Documentation française, 2018.
5. Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.
6. Site officiel de ministère français de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.
7. O. Gallet, Halte aux fraudes : guide pour manageurs et auditeurs, Paris, Dunod, mars 2014.
8. Cons. const., décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999.

OUVRAGES RÉCENTS

LA MAFIA ET LA MAISON BLANCHE

UN SECRET SI BIEN GARDÉ, DE ROOSEVELT À NOS JOURS

AUTEUR : JEAN-FRANÇOIS GAYRAUD

ÉDITEUR : PLON

Résumé

La Mafia à la Maison Blanche ? Impensable et explosif.

C'est bien le secret que Jean-François Gayraud, grand spécialiste du crime organisé, révèle dans ce livre très documenté et absolument inédit.

La Mafia rend service, renseigne, fait élire, mais ce n'est pas gratuit : tout se paye en retour. La Mafia n'oublie jamais, ne pardonne jamais. De nombreux présidents américains lui " doivent " quelque chose. Mais à quel prix ?

Dix ans de recherches ont été nécessaires à l'auteur pour mettre à nu les liaisons dangereuses de Roosevelt, Truman, Kennedy, Johnson, Nixon, Reagan, Clinton, Obama et Trump avec la Mafia, jusqu'au fils de Joe Biden, et proposer une lecture singulière des circonstances de l'assassinat de JFK.

De très nombreuses sources lèvent le voile sur un des aspects les plus sombres de la première puissance mondiale.

Sans céder au complotisme, Jean-François Gayraud propose une contre-histoire du pouvoir aux États-Unis et une réflexion sur la corruption dans les démocraties.

DIX ANS D'ACTION DE LA HATVP : QUELLE PERCEPTION DES CITOYENS EN MATIÈRE D'INTÉGRITÉ DES RESPONSABLES POLITIQUES ?

DAVID DUPRÉ
RESPONSABLE DU PLAIDOYER « VIE PUBLIQUE » À TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE

KÉVIN GERNIER
CHARGÉ DE PLAIDOYER À TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE .

Nous sommes-nous trompés ? Et si la transparence et la déontologie ne servaient à rien pour lutter contre la corruption ? Les associations comme Transparency International France plaident depuis longtemps pour associer la transparence et la déontologie à la lutte contre la corruption[1].

Pour creuser cette interrogation paradoxale, il convient d'abord de définir plus précisément ces deux termes : par transparence, nous désignons essentiellement dans cet article les obligations récentes de transparence proactives qui s'appliquent aux responsables publics et privés, comme les déclarations d'intérêts et de patrimoine ou les déclarations d'activité de lobbying, par opposition à la transparence réactive qui désigne les mécanismes de demandes d'accès aux documents administratifs qui existent depuis 1978[2]. Par déontologie, nous désignons les outils du droit plus souple qui doivent être mobilisés par les acteurs publics eux-mêmes et qui peuvent donner lieu à des sanctions d'ordre disciplinaire, par opposition aux mécanismes de droit qui relèvent du Code pénal et des services de justice.

Ces deux outils s'inscrivent dans une politique de lutte contre la corruption qui marche aujourd'hui sur deux jambes : la répression et la prévention. Cette architecture double s'est construite progressivement. Le cadre répressif est ancien et remonte à plusieurs siècles, il été particulièrement mis en action à l'issue des années 80 que le politiste Yves Mény qualifie de « décennie de la corruption », et s'est renforcé dans les années 90 avec de nouvelles interdictions en matière de financement de la vie politique. L'affaire Cahuzac en 2013 a marqué le début d'une décennie de la transparence et de la déontologie, et a enregistré de réels progrès de l'approche préventive.

Mais depuis 2022, on assiste à la résurgence médiatique de formes de corruption particulièrement préoccupantes, liées aux ingérences étrangères ou à la criminalité organisée, qui mettent à l'épreuve les avancées des dernières années. Les mécanismes de transparence et de déontologie, qui reposent en grande partie sur la bonne volonté des acteurs publics concernés, semblent bien dérisoires face à ces menaces. Des acteurs publics corrompus et déterminés à ne pas respecter leurs obligations déclaratives pourraient ainsi se cacher parmi la foule des acteurs honnêtes, et la transparence donnerait alors un sentiment de sécurité illusoire.

L'approche préventive fondée sur la transparence et la déontologie est-elle adaptée aux nouvelles formes de corruption ? Ou faut-il que la lutte contre la corruption revienne à ses fondamentaux, c'est-à-dire au répressif ?

I. Avant 2013 : une approche répressive utile mais insuffisante

A. Un cadre pénal ancien et progressivement renforcé

L'approche répressive de la corruption est ancienne, les délits pénaux qui s'y rattachent empruntent en ligne directe au droit romain[3] ou au Code pénal napoléonien[4]. Ce cadre a été progressivement renforcé au cours du 20ème siècle avec la création du délit dit de « pantouflage[5] » en 1910, du délit de favoritisme[6] en 1991 ou du délit de corruption d'agent public étranger en 2000[7]. Quelques assouplissements ont été introduits dans les 20 dernières années mais ils ont produit peu d'effets. L'ajout de la notion de « contrôle effectivement exercé » au délit de « pantouflage » n'a pas restreint l'application de ce délit de toute façon particulièrement peu utilisé[8]. Quant à l'assouplissement de l'autre volet du délit de prise illégale d'intérêts[9] initié par la loi pour la Confiance dans l'institution judiciaire de 2021 (remplacement de

la notion d'intérêt « quelconque » par intérêt « de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité ou l'objectivité ») , il s'est révélé inutile puisque l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 5 avril 2023 a confirmé explicitement que la nouvelle rédaction était équivalente à la précédente et que la modification apportée par le législateur n'aurait aucun effet sur la jurisprudence.

B. L'usage accru de ce cadre répressif à la fin des années 1980

À partir des années 80, l'évolution des moeurs, l'émancipation de la magistrature, le développement du journalisme d'investigation et la montée d'une demande d'intégrité chez les citoyens ont alimenté une nouvelle exigence à laquelle la politique pénale répressive a dû s'adapter. Les scandales des années 70 (ramassé de manière imagée par l'expression « gaullisme immobilier ») ont été pris en charge par l'institution judiciaire et l'opinion à travers la popularité des « petits juges » ou de leur double cinématographique[10]. Le politiste Yves Mény, qui a été un des pionniers des travaux académiques sur la corruption, a pu parler des années 80 comme « la décennie de la corruption[11] » tout en précisant que ces systèmes corruptifs avaient été créés localement dès les années 1970 : les lois de décentralisation ne faisant qu'amplifier le champ des possibles.

L'État, après avoir subi la corruption, décide de se réorganiser en multipliant les rapports et les lois. Cette évolution se fait dans le cadre d'une conversion idéologique à l'économie de marché et de la construction du grand marché européen qui exige la probité des acteurs publics et privés pour garantir le bon fonctionnement de la concurrence. Alors que jusque dans les années 1980 la politique pénale déterminée par l'exécutif ne fixait pas la poursuite des délits d'atteinte à la probité comme une priorité nationale, le cadre répressif ancien commence à être appliqué avec vigueur dans les années 1990. L'emprisonnement de l'ancien maire de Grenoble, Alain Carignon, peut être analysé comme le symbole de cette fin de la "décennie de la corruption", et de la consécration des outils répressifs. Alain Carignon a en effet été condamné en 1996 à une peine de 5 ans de prison dont 4 années ferme, « *le record de détention d'un homme politique sous la Ve République* »[12], pour avoir attribué le marché public de la gestion de l'eau de Grenoble à la Lyonnaise des eaux en échange du financement de sa campagne victorieuse et de bénéfices personnels. À l'époque, c'est l'opiniâtreté d'un lanceur d'alerte, Raymond Avrillier, et le travail de la justice mobilisant les outils répressifs traditionnels, qui a permis de mettre un terme à ce système de corruption.

C. Dans les années 90, le développement de nouveaux outils au service de l'approche répressive

En dehors du cadre pénal, des évolutions juridiques sont apportées dans les années 90 mais elles s'apparentent très peu aux outils de transparence et de déontologie qui sont surtout développés après 2013. On observe ainsi le développement et l'utilisation d'outils pour lutter contre les pathologies liées au financement des partis politiques et à la décentralisation afin de répondre à des affaires liées à de l'enrichissement personnel ou du financement de la vie politique. On peut citer l'affaire des marchés publics d'Ile de France ou l'affaire Urba.

Les quatre lois successives de 1988, 1990, 1993 et 1995[13] construisent progressivement l'encadrement du financement politique. Ces lois constituent un tournant puisqu'elles traitent un facteur structurel de corruption : le besoin de financement privé des partis politiques et des campagnes électorales. Ce facteur de risques est limité par la création d'un système de financement public, et par l'interdiction des dons des personnes morales, dont les entreprises, aux partis et aux candidats. D'autres pays ont préféré la transparence à l'interdiction : l'Allemagne n'interdit ainsi toujours pas les dons des personnes morales mais elle assure par contre leur publicité lorsqu'ils sont supérieurs à 10 000 euros.

Tracfin est également créé en 1990[14]. Ce service de Bercy a connu une montée en puissance continue et un certain succès, en opérant dans une certaine opacité puisque les déclarations de soupçons que lui adressent les professionnels ne sont pas publiques. Par ailleurs, Tracfin se base sur des bases de données non publiques de Bercy pour réaliser ses enquêtes. Si la prévention de la corruption a besoin de transparence, sa répression peut avoir besoin d'une opacité justifiée.

La création du Service central de prévention de la corruption (SCPC) en 1993 pourrait être perçu à première vue comme un développement de l'approche préventive initié dès les années 90. Néanmoins, ce n'est qu'une impression car le SCPC disposait seulement d'un pouvoir limité et ne pouvait qu'émettre des avis et des recommandations. Malgré des rapports dont il faut saluer la qualité, son impact dans le développement de la prévention de la corruption, et notamment dans la diffusion de la culture déontologique au niveau du secteur public local, a été très limité. En 2002, seuls 16 élus ou agents publics locaux ont ainsi saisi le SCPC pour des avis.

II. 2013-2023 : la décennie « Cahuzac » de la transparence et de la déontologie

A. Quinquennat Hollande : la construction d'un édifice législatif qui vise surtout à rétablir la confiance des citoyens envers leurs élus

À partir de 2013 débute ce que l'on peut qualifier de décennie de la transparence et de la déontologie, où sera construit un édifice législatif et réglementaire relativement complet dont la mise en oeuvre n'est pas encore tout à fait achevée à ce jour. Bien que la première

pierre ait été posée en réaction à une affaire de fraude fiscale, l'affaire Cahuzac, cet édifice a été construit davantage comme une nouvelle régulation de la vie démocratique plutôt que comme une nouvelle loi de répression de la corruption. Une grande partie des mesures de la loi relative à la transparence de la vie publique de 2013 sont ainsi issues des rapports de la commission "Sauvé"[15] de 2011 et de la commission "Jospin"[16] de 2012. La commission "Sauvé" proposait notamment de créer une définition juridique claire de la notion de "conflit d'intérêts" restée floue pendant trop longtemps. Cette définition constitue un préalable à une véritable déontologie publique visant à prévenir la corruption davantage qu'à la réprimer.

Quant à la commission "Jospin", son rapport liait explicitement déontologie et transparence, en proposant de créer une Autorité de la déontologie publique, qui deviendra Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, et en proposant d'une part, d'étendre le champ des responsables publics assujettis à une obligation de déclaration d'intérêts, et d'autre part, de rendre public son contenu pour les élus. Le but de cette commission "Jospin" était surtout de résoudre la crise de confiance qui commençait à s'amorcer et a empiré depuis, et pas tant de lutter contre la corruption. Jérôme Cahuzac aurait-il déclaré ses comptes cachés en Suisse s'il avait été soumis en 2012 à une obligation de publication de sa déclaration de patrimoine ? On peut en douter. L'affaire Cahuzac est un élément emblématique et déclencheur d'un mouvement de réforme qui ne peut se comprendre sans avoir en tête les scandales de la présidence Sarkozy, notamment l'affaire Bettencourt.

En 2013, le législateur n'a néanmoins pas complètement exclu l'action répressive contre la corruption. Il l'a étoffé mais via une autre loi que celle relative à la transparence de la vie publique d'octobre 2013, preuve que la transparence ne répond pas uniquement à un souci de lutte contre la corruption. L'autre loi, qui répond directement à la problématique soulevé par Cahuzac, est celle du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Elle créé le Parquet national financier, parquet à compétence nationale spécialisé dans la fraude fiscale et la grande délinquance financière, qui va vite s'imposer dans la répression des atteintes à la probité. Celui-ci s'est révélé depuis être un acteur majeur de la répression de la corruption, malgré un manque flagrant de moyens humains. Ses 18 magistrats, 7 assistants et 13 greffiers devaient en effet gérer 708 affaires en cours en 2022[17]. Comparé aux 70 agents dont dispose la HATVP aujourd'hui, ce manque de moyens peut être interprété comme une priorité donnée à la quête de confiance via des mécanismes de transparence plutôt qu'à la répression effective de la corruption.

D'autres lois ont été adoptées durant le quinquennat de François Hollande, toujours dans cette même optique de privilégier les outils que sont la transparence et la déontologie, et avec parfois une ambiguïté sur l'objectif recherché. Le répertoire numérique des représentants d'intérêts en est un exemple : créé par la loi "Sapin 2" du 9 décembre 2016 dont le titre mentionne un objectif de lutte contre la corruption, il a pourtant avant tout un objectif de défense de la démocratie. Un lobbying non régulé pose en effet essentiellement des problèmes démocratiques de capture de la décision publique, et moins des problèmes de corruption au sens des délits d'atteintes à la probité.

La création de l'Agence française anticorruption (AFA) par la même loi Sapin de 2016 a aussi été un vecteur de la diffusion de l'approche préventive. Contrairement à ce que son nom indique, l'AFA n'est pas une autorité de répression, mais une agence dépendante de Bercy et de la Chancellerie chargée de contrôler la mise en oeuvre des plans de prévention de la corruption dans le secteur privé et public, que cela soit par la mise en oeuvre de méthodes de contrôle interne traditionnelles, ou par la mise en oeuvre de mesures de déontologie caractéristiques de cette décennie 2013-2023.

B. Premier quinquennat Macron : un essoufflement et des critiques sans réelle remise en cause… pour l'instant

Le premier quinquennat d'Emmanuel Macron a marqué un essoufflement de la dynamique initiée par le quinquennat Hollande, malgré une première loi de confiance dans la vie politique adoptée en 2017 dès ses premiers mois de mandat en réponse à l'affaire Fillon. Les lois qui suivront marqueront essentiellement des ajustements techniques, comme la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 qui rationalise le dispositif de contrôle des mobilités professionnelles public/privé sans le révolutionner, ou la loi dite 3DS du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, qui ajuste les mesures déontologiques de déport à prendre en cas de conflits d'intérêts public/public.

Cette politique de prévention par la transparence et la déontologie qui a dix ans aujourd'hui s'est imposée dans le paysage institutionnel, et elle n'a jamais été réellement remise en cause, même si elle est parfois critiquée. L'actuel ministre de la Justice a attaqué l'esprit de ces lois en parlant de « transpercence»[18], mais ces paroles n'ont pas été suivies d'actes. Par ailleurs, la déontologie est parfois critiquée par les partisans du pénal[19] comme étant un outil de droit mou et d'autocontrôle sans valeur face aux actions d'une délinquance en col blanc déterminée à s'affranchir des règles et qui craint seulement la justice pénale et ses peines de prison ferme ou d'inéligibilité.

C. Des réussites certaines mais insuffisantes grâce à la transparence et à la déontologie

La confiance a-t-elle été rétablie par les lois de cette décennie écoulée ?

Selon des indicateurs tangibles, la réponse est non. On peut citer notamment l'indice de perception de la corruption de Transparency International. La France stagne en gagnant seulement un point entre 2013 (score de 71/100), et 2022 (score de 72/100). Quant au CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Science Po) qui réalise des études annuelles sur le degré de confiance des citoyens français auprès de leurs responsables publics, il qualifie la décennie 2009-2019 de "*décennie noire pour la confiance politique en France*"[20].

Pourtant, la culture politique a changé durant cette décennie. Une preuve concrète parmi d'autres est l'usage accru des registres des déports des membres du Gouvernement[21] ou du Parlement[22]. D'abord très peu utilisés, ces registres se sont progressivement étoffés de multiples mesures de déport préventives pour éviter des cas de conflits d'intérêts qui auraient pu déboucher sur de potentiels délits d'atteintes à la probité s'ils n'avaient pas été traités à temps.

Ces registres ont pu également être complétés par des mesures de transparence plus larges, comme le registre des bénéficiaires effectifs ouvert au public en avril 2021 qui a permis à la presse d'identifier le conflit d'intérêts entre la ministre de la Transition énergétique, Agnès Pannier-Runacher, et la société pétrolière Perenco, via les sociétés de ces enfants abondées par des fonds de cette entreprise. Ces informations ne pouvaient pas figurer dans la déclaration d'intérêts de la ministre puisque les informations relatives aux activités des enfants ne doivent pas y figurer suite à la censure par le Conseil constitutionnel de cette disposition de la loi transparence de 2013. On constate ici que la transparence est un cercle vertueux où la multiplication des sources permet de limiter les zones d'opacité et de corruption potentielle.

Pour reprendre les mots de Pierre Rosanvallon, cette législation de transparence et de déontologie est donc la gardienne de l'intégrité des décideurs publics[23]. Rosanvallon distingue les filtres et les sanctions : les filtres (le droit de la transparence) doivent changer le comportement de tous, quand les sanctions (le droit pénal) ne s'appliquent qu'aux déviants. Les filtres doivent créer un climat et un personnel politique nouveaux. Ces filtres sont aussi des instruments utiles de détection et répression de la corruption, mais seulement de façon indirecte et pour des cas de corruption « mineurs ». Les désordres dans les déclarations de patrimoine ou les déclarations de patrimoine et d'intérêts peuvent ainsi être les indices d'infractions pénales. La condamnation en première instance de l'ancien ministre Alain Griset pour abus de biens sociaux en est un exemple : le contrôle de la sincérité de sa déclaration de patrimoine par la HATVP a mené incidemment à découvrir qu'il gérait sur un compte personnel l'argent qui lui avait été confié par une association professionnelle qu'il présidait alors.

III. 2023 : une année marquée par la nécessité d'un retour du répressif

A. Une réapparition médiatique de la criminalité organisée et des ingérences étrangères dans la corruption politique

Les condamnations en appel de Patrick Balkany ou Jean Noël Guérini en 2022 et 2023 auraient pu être perçues comme la liquidation de vieux systèmes clientélistes et corruptifs hérités de la lointaine "décennie de la corruption".

Et pourtant, les progrès de la décennie 2013-2023 n'ont pas empêché l'éclatement récent d'affaires de corruption très inquiétantes. La fin de l'année 2022 a ainsi été marquée par un séisme médiatico-judiciaire dans l'Union européenne avec le "Qatar-Morocco-gate", qui aura des conséquences mêmes en France tant l'ampleur des accusations est grande. Au coeur des institutions européennes, dans un écosystème politique et administratif qui avait la réputation à la fois d'assumer la présence des intérêts privés mais de pouvoir ainsi mieux les réguler, le réveil a été brutal. La découverte de sacs remplis d'argent liquide au domicile d'un ancien député européen, devenu lobbyiste et président d'une ONG a ébranlé des certitudes, sans surprendre les observateurs les plus fins de la vie bruxelloise qui dénonçait de longue date la dégradation du climat éthique. Cette affaire présente des similitudes avec les accusations qui visent Robert Menendez, président de la commission des affaires étrangères du Sénat des États-Unis accusé depuis septembre 2023 par le parquet d'être un "agent de l'étranger" suite à la découverte de lingots d'or et d'importantes sommes d'argent liquide chez lui lors d'une perquisition du FBI. Dans une très moindre mesure, des accusations similaires existent aussi en France avec l'enquête qui vise actuellement le député français Hubert Julien-Laferrière dont le bureau a été perquisitionné à l'Assemblée nationale en septembre 2023.

Une autre menace de corruption émerge en France, celle de la criminalité organisée. En juin 2023, le dernier rapport[24] du service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (Sirasco) pour les années 2021 et 2022 a lancé l'alerte sur les stratégies des grandes organisations criminelles qui opèrent en France. Le rapport indique que le crime organisé ne vise plus seulement les cibles habituelles (policiers, douaniers, dockers, agents de la fonction publique en bas de la hiérarchie) mais aussi la sphère politique. Les propos des auteurs du rapport sont clairs : "*l'émergence de la corruption dans la sphère politique est une menace désormais identifiée sur le territoire national* » et une « *composante essentielle du trafic de stupéfiants* ». Cette pénétration s'opère selon les auteurs par « *le financement de campagnes électorales* », le « *recueil de votes (...) appuyé ou organisé par des personnes en lien avec des groupes criminels spécialisés dans le*

trafic de drogues », ou la pénétration des « *strates politiques* » par la sphère associative[25].

L'affaire de la ville de Canteleu en Seine-Maritime, où la maire a été mise en examen pour complicité de trafic de stupéfiants, semble illustrer parfaitement cette transition vers des risques nouveaux de corruption même si aucun jugement n'a été rendu pour l'instant. Jusqu'à l'éclatement de cette affaire, ce territoire politique de la vallée de la Seine était surtout connu pour avoir été longtemps un bastion du Parti socialiste, et principalement de son courant « fabiusien », qui y exerçait une emprise politique dont la presse avait décrit les rouages[26]. Cette « machine politique » qui permettait à certains de ses bénéficiaires de cumuler emplois, fonctions et rémunérations diverses grâce à l'emprise du parti sur les différentes collectivités territoriales n'a toutefois jamais fait l'objet de procédure judiciaire pénale.

Ces risques corruptifs anciens laissent la place à de nouveaux risques. En effet, la maire de Canteleu a été mise en examen pour complicité de trafic de drogue en avril 2022, après avoir été placé en garde à vue en octobre 2021. L'élue bénéficie de la présomption d'innocence, mais cette mise en examen confirme « l'existence d'indices graves ou concordants » rendant « vraisemblable » la commission de l'infraction[27].

Les nombreux éléments de l'enquête qui ont été rendus publics par la presse montrent non pas une proximité avec les trafiquants locaux mais des relations et accréditent de possibles échanges d'information, voire de bons procédés, notamment avec une fratrie de trafiquants notoires. Les éléments connus de l'enquête montrent une élue qui, certes, n'a pas renoncé à lutter contre le trafic de drogue dans sa commune, qui travaille régulièrement avec la police et la justice au sein du Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance mais qui, par ailleurs, est suspectée d'entretenir un dialogue, au moins indirect, avec des trafiquants notoires.

Entre le port du Havre et la région parisienne, sur un territoire où les risques sont importants, les élus locaux sont exposés à de nouveaux risques. Face au trafic de drogue qui a une empreinte territoriale forte (points de deal, blanchiment…), les maires qui sont responsables de la sécurité (avec l'État), mais aussi de l'urbanisme et du commerce, peuvent facilement se retrouver en première ligne face à des individus ou des groupes criminels qui en devenant incontournables créent une forme de notabilité criminelle disposant de moyens importants. Or, jusqu'à présent, dans les cartographies des risques d'atteinte à la probité réalisées par certaines collectivités territoriales, seuls les marchés publics, les recrutements de complaisance et le droit de l'urbanisme sont identifiés comme des zones prioritaires de risque de corruption. Dans l'affaire de Canteleu, l'enjeu est beaucoup plus informel et échappe à l'approche préventive classique : ce sont les échanges d'informations entre la mairie et le monde criminel qui sont au coeur de l'enquête.

B. La montée en puissance de l'approche préventive ne doit pas se faire au détriment de l'approche répressive

La transparence et la déontologie apparaissent comme des outils faibles face à ces nouvelles menaces. Par exemple, doit-on s'attendre à ce que l'extension en 2022 au niveau local du répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP conduise les groupes criminels locaux à déclarer leurs actions de lobbying auprès des élus locaux ? Doit-on espérer que des responsables publics indiquent sur leur déclaration de patrimoine les centaines de milliers d'euros que peuvent leur verser des régimes autoritaires et se déportent des décisions visant ces pays ? La réponse est évidemment non. Seuls les outils de détection et de répression sont efficaces face à des acteurs déterminés.

L'enquête menée par la justice belge sur le « Qatar-Morocco-gate » en est un exemple. Celle-ci a mobilisé les outils réservés habituellement au grand banditisme, avec des perquisitions dans les domiciles des suspects à leur insu, des interpellations massives et coordonnées, et l'utilisation du statut de repenti. La transparence est néfaste à l'utilisation de ces outils, et on constate d'ailleurs que l'instruction de cette affaire souffre d'une trop grande transparence avec de nombreuses fuites du dossier dans les médias. Et pourtant, l'ébauche de réponse politique apportée par les institutions européennes pour éviter qu'une telle affaire ne se reproduise s'est essentiellement concentrée sur des mesures de transparence et de déontologie. Création d'une HATVP européenne, encadrement de la reconversion des eurodéputés en lobbyistes…, ces solutions évoquées par des parlementaires européens sont utiles pour répondre à la crise de confiance qui vise les institutions européennes, mais elles n'auraient été que peu utiles pour répondre directement au « Qatar-Morocco-gate ». Ce décalage peut se comprendre néanmoins dans la mesure où les institutions européennes ne sont pas compétentes pour légiférer sur les moyens et l'organisation des services judiciaires belges qui ont l'immense responsabilité de réprimer la corruption des responsables publics européens.

Dans la même mesure, la mise en examen de Jean-Pierre Duthion, le lobbyiste accusé d'avoir servi d'intermédiaire entre le Qatar et le député Hubert Julien-Laferrière, pour délit d'omission de déclaration de ses activités de lobbying à la HATVP peut sembler bien dérisoire face aux autres délits pour lesquels il est mis en examen : corruption de personne investie d'un mandat électif public en bande organisée, corruption privée, trafic d'influence, blanchiment de

fraude fiscale aggravée.

C. Pourtant, les moyens répressifs restent insuffisants

Pour faire face à ces menaces nouvelles, on pourrait légitimement s'attendre à ce que l'exécutif français renforce sa politique répressive. Pourtant c'est la direction inverse qui semble être prise. Tout d'abord, la réforme de la police judiciaire effective depuis le 1er juillet 2023 a acté la départementalisation de la police judiciaire alors que sa géographie devrait être rapprochée de celle des Juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) dont le nombre devrait être augmenté. C'est en effet cette échelle qui est davantage pertinente pour lutter contre la criminalité organisée et la corruption qui peut y être associée. Les moyens de la police judiciaire n'ont été que modérément renforcés par la LOPMI (loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur), et l'État reste sous-doté pour lutter contre la délinquance financière comme l'a démontré un rapport rédigé par les inspections générales de la justice, de l'administration et des finances dont le contenu a été révélé en avril 2023[28].

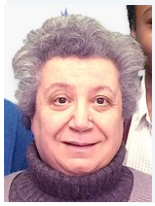
En conclusion, la transparence et la déontologie jouent un rôle réel mais indirect dans la lutte contre la corruption. Ces règles créent un climat différent, défavorable aux déviances et favorable à l'isolement et à la stigmatisation des déviants voire à leur dénonciation. Il serait toutefois dangereux d'assigner à ce dispositif de transparence et de déontologie des objectifs qu'il ne peut pas atteindre. La transparence remplit avant tout une fonction sociale, elle travaille au difficile rétablissement de la confiance publique. Le travail déontologique mobilise l'ensemble du monde politique et administratif, de la base au sommet. Il permet de changer les comportements et renforcer le niveau d'exigence en mettant fin aux facilités et aux petits accommodements avec l'éthique publique.

Ces deux outils culturels – dans la mesure où ils changent les comportements des acteurs – et préventifs jouent toutefois un rôle limité dans la répression. La transparence, en permettant un contrôle complémentaire de la société civile, peut apporter de nouvelles affaires à la justice. Mais ce contrôle extérieur n'a pas pour vocation à se substituer au travail répressif qui doit être mené par l'autorité publique, qui n'a pas nécessairement besoin de transparence et peut s'appuyer sur des outils d'enquête et détection qui exigent au contraire l'opacité. Il est donc essentiel que le développement de dispositifs de transparence et de déontologie ne se fasse pas au détriment de l'approche répressive qui doit être adaptée aux enjeux actuels.

Notes :

1. Corruption définie par Transparency International comme « le détournement à des fins privés d'un pouvoir confié en délégation » qui est une définition plus large que celle du Code pénal.
2. Création de la Commission d'accès aux documents administratifs par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.
3. Le crime de concussion existait en droit romain.
4. Création en 1810 du délit d'ingérence, reformulé en 1992 en délit de prise illégale d'intérêts.
5. Officiellement qualifié de délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-13 du Code pénal.
6. Article 432-14 du Code pénal créé par la loi du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marché.
7. Article 435-3 du Code pénal créé par la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le Code pénal et le Code procédure pénale relative à la lutte contre la corruption.
8. L'ancien président de la HATVP évoquait moins de 10 condamnations en 100 ans lors de son audition par la mission d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts de 2018.
9. Article 432-12 du Code pénal.
10. Deux affaires emblématiques : l'affaire réelle de la Garantie foncière (1971) et, en fiction, le « juge Fayard dit « le sheriff » joué par Patrick Dewaere sous la direction d'Yves Boisset (1977) .
11. La décennie de la corruption, Yves Mény, article publié dans la revue Le Débat, 1993/5 (N°77).
12. « A Grenoble, Alain Carignon en quête de rédemption », propos d'Alain Carignon dans un article publié dans Le Monde le 28 février 2020.
13. Loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, loi du 15 janvier 1990relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, loi du 29 janvier 1993 (loi Sapin) relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique.
14. Décret du 9 mai 1990 portant création d'une cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins.
15. Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, 26 janvier 2011.
16. Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, 9 novembre 2012.
17. Synthèse 2022 du rapport d'activité du parquet national financier
18. Expression utilisée dans un Entretien d'Eric Dupond-Moretti publiée dans le journal Le Point le 8 décembre 2016, et repris après son entrée au gouvernent Dupond-Moretti sur la déclaration de patrimoine: "Je n'aime pas la transparence (...) mais je vais m'y soumettre" (bfmtv.com)
19. L'association Sherpa par exemple qu'« il est important de limiter le développement de l'approche actuelle par la conformité (compliance) pour renforcer le traitement judiciaire des affaires» dans son Cahier de propositions pour réguler les multinationales publié en décembre 2021.
20. 2009-2019 : la crise de la confiance politique, CEVIPOF, janvier 2019
21. Registre de prévention des conflits d'intérêts du Gouvernement
22. Index des déports de l'Assemblée nationale
23. Pierre Rosanvallon, Le bon gouvernement, Seuil, 2015.
24. La « stratégie française » des grandes organisations criminelles internationales, article publiée dans Le Monde le 22 juin 2023
25. La « stratégie française » des grandes organisations criminelles internationales (lemonde.fr)
26. Le PS en Seine-Maritime : un baron de Fabius sacré roi du cumul et des indemnités | Mediapart
27. Article 80-1 du Code de procédure pénale : « le juge d'instruction ne peut mettre en examen que les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteur ou comme complice, à la commission des infractions dont il est saisi.
28. Un rapport pointe une lutte insuffisante contre la délinquance en col blanc, article publié dans Mediapart le 18 avril 2023

ANTICORRUPTION : TRANSNATIONALISATION DU PHÉNOMÈNE ET DES OUTILS DE LUTTE. INTRICATION ACCRUE DES ESPACES



ÉLENA ADDESA-PELLISER
DOCTEUR EN DROIT, CHERCHEUSE RATTACHÉE AU GRASCO

La corruption est particulièrement difficile à appréhender car elle peut être à la fois cause d'infractions criminelles et conséquence de ces dernières. Si l'on ajoute à cela le fait que cette infraction est occulte par nature et que ses répercussions sociétales sont difficiles à quantifier précisément, la définition de son périmètre est ardue. Le colloque du 13 octobre 2023 organisé dans le cadre du projet OCEAN[1] a permis de convoquer un large spectre de disciplines intéressées par la corruption, selon une approche phénoménologique élargie. Des chercheurs historien, philosophe, sociologue, économiste, psychologue ont pu présenter les différentes dimensions de ce phénomène protéiforme car consubstantiel à l'être humain, avant que les participants du colloque poursuivent leurs travaux sur les différentes conventions anticorruption, leurs mécanismes de contrôle et les changements qu'elles ont entraînés dans les droits internes de certains États membres du Conseil de l'Europe.

Face à une corruption protéiforme autant qu'élusive, quelle a donc été la réponse en droit et comment cette réponse s'est-elle articulée ?

I. Une mobilisation supranationale en deux temps

La réponse en droit international, retenant le format des conventions plutôt que des traités bilatéraux par exemple, a démarré par l'admission au niveau des États de la nature du problème mais aussi par l'admission concomitante que seuls ils ne pouvaient le résoudre ; de là ce mouvement synergétique qui a porté à la fois le problème et la réflexion au plus haut niveau supranational pour qu'en émerge un consensus sur les solutions, leur portée et leur périmètre, avec des conventions négociées, donc relativement immunes à l'arbitraire ou à l'abus de position dominante pouvant marquer des relations bilatérales.

Le coup d'envoi de l'action juridique supra-étatique est ainsi donné en 1981 avec l'adoption par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de la Recommandation R(81)12 sur la lutte contre la criminalité économique (y compris la corruption). D'autres textes internationaux majeurs suivront sur une vingtaine d'années, notamment, pour ce qui est de la corruption à proprement parler, les principaux traités suivants :

- 1988 - Convention des Nations Unies sur le trafic illicite des stupéfiants (Convention de Vienne).

- 1997 - Union européenne, Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne (JO C 195, 25.6.1997)

- 1997 – OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques), adoption de la Convention sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales.

- 1999 – Conseil de l'Europe, adoption des Conventions pénale et civile sur la corruption (STE 173 et 174). Le GRECO (Groupe d'États contre la corruption) est créé dans la foulée en 1999.

- 2001 - Nations Unies, début des travaux sur la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC, qui sera définitivement adoptée en 2003). Cette convention, dont les travaux avaient débuté bien avant 2001 et dont les négociations ont été ardues[2], a une ambition universelle et globale bien plus étendue que les précédentes, de par la portée de l'enceinte où elle a été négociée ; de par son sujet, elle se rattache conceptuellement à la première période d'établissement du socle juridique conventionnel.

Si nous faisons donc une analyse sommaire de la chronologie de l'offensive et de la mobilisation internationales

et européennes contre la corruption, nous pouvons distinguer deux grandes périodes, servant un « grand dessein » déployé en deux temps[3].

A. 1981 à 2001 – Construction du socle juridique

La première période s'étend de 1981 au tournant du 21e siècle. Elle est caractérisée par l'architecture des fondements juridiques conventionnels permettant aux États d'agir de concert.

Entre 1981 et 2001, nous voyons ainsi se succéder en alternance des vagues d'initiatives de diplomatie juridique préparant des textes contraignants. Des organisations internationales de premier plan (principalement les Nations Unies, l'OCDE, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe) travaillent sur un périmètre conventionnel spécifique ou générique et tissent progressivement le filet qui va tenter de circonscrire la corruption. Les efforts juridiques supranationaux se déploient progressivement en tenaille.

Un axe d'attaque entend combattre la corruption en tant qu'infraction sui generis, par exemple au moyen des Conventions civile et pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption.

L'autre bras de la tenaille entend contenir la criminalité et assécher l'argent sale susceptibles d'entraîner la corruption au niveau étatique et sociétal, par exemple grâce à la Convention de 1997 de l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes, ou encore à la Convention de 1997 de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales.

Nous voyons enfin le blanchiment, en tant qu'outil principal de corruption, s'imposer comme l'objectif premier dans la lutte contre ce phénomène.

B. 2001 à 2020 – Consolidation de l'arsenal juridique

La deuxième période se caractérise par une consolidation de l'arsenal juridique. À partir de 2001, une série de textes contraignants sont adoptés ; ils encadrent et complètent certains points de la lutte contre la corruption. Ainsi, par exemple, la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, au gel, à la saisie et à la confiscation des produits du crime est élargie au financement du terrorisme en 2005. Les dispositions de cette Convention de 1990 avec sa version élargie au terrorisme, en portant spécifiquement sur la récupération judiciaire des produits du crime, ont ainsi permis de prendre le problème par l'autre versant : en empêchant l'argent sale de contaminer l'économie licite, ces dispositions préviennent la corruption en tant que conséquence d'actes criminels. Les dispositions de procédure pénale de cette Convention ouvrent ainsi la voie à la possibilité de confisquer et donc de priver les criminels de leurs avoirs mal acquis qui pourraient servir à corrompre les institutions, les économies et l'État in fine. Si l'on lie cette Convention à la directive 2014/41/UE du Parlement européen et Conseil du 3 avril 2014 sur la décision d'enquête européenne en matière pénale[4], l'on voit bien comment la réponse pénale prend en tenaille la corruption : la Convention du Conseil de l'Europe prévoit les dispositions procédurales liées à la récupération des avoirs criminels, depuis le dépistage jusqu'à la confiscation, et comporte notamment des dispositions liées aux cellules de renseignement financier et à la coopération internationale. La directive 2024/41/UE enjoint quant à elle aux États membres d'accélérer les procédures pour éviter la destruction ou disparition d'actifs criminels et pour cela d'entamer une enquête européenne dans certaines circonstances spécifiées, et pour les crimes énumérés spécifiquement à l'annexe D, dont la corruption.

Cependant, les textes contraignants adoptés durant cette deuxième période ne prennent pas forcément la forme d'une Convention, forme de traité statique s'il en est, or la corruption est protéiforme et particulièrement adaptable face aux évolutions sociétales et technologiques. Autrement dit, durant cette deuxième période, même si le texte conventionnel reste le format privilégié, la recherche de consensus sous-tendant les travaux conventionnels cède la place à une démarche plus volontariste et plus directive. Ainsi, l'Union européenne monte en charge sur la lutte contre la corruption dans le secteur privé (décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003), avec en outre une série de directives sur la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment, étayées par la Directive relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale (directive 2024/41/UE du Parlement européen et Conseil du 3 avril 2014 – voir plus haut).

Au total, ce sont près d'une vingtaine de textes contraignants – conventionnels ou non – qui ont été adoptés depuis 2001, soit le double des adoptions intervenues durant la période antérieure. On le voit bien, la riposte juridique s'est étoffée, la réflexion juridique a mûri, a été approfondie au fil de l'expérience acquise dans l'application des normes supranationales.

C. À partir de 2020 – Analyse et rétrospective

Nous serions alors à l'orée d'une troisième période : celle de la réflexion analytique de nature autant rétrospective qu'introspective sur les mécanismes supranationaux conventionnels, leur nature, leur efficacité, les nécessaires modifications ou adjonctions[5], l'ouverture de nouveaux champs potentiellement propices à la corruption – qu'elle soit pénalement sanctionnable de plein droit ou socialement néfaste mais sans qu'une solution pénale efficiente ait encore été trouvée, et l'on pense à la corruption politique ou élective facilitée par les réalités alternatives issues du traitement en masse des profils psychographiques par des sociétés d'analyse de donnée, ou encore par l'IA générative par exemple[6].

Si cette hypothèse d'une troisième période axée sur la réflexion se vérifie, nous devrions voir fleurir à la fois les travaux de recherche novateurs et une relation plus féconde entre chercheurs et praticiens des organisations internationales qui irait au-delà d'un

fonctionnement monocentré ou monolithique axé sur la seule lettre conventionnelle pour en appréhender plus finement encore l'esprit[7].

En attendant, le droit n'existant pas dans un vide sidéral, il n'est pas inintéressant de voir comment le paysage juridique supranational et national a évolué durant ces quarante années, car les évolutions technologiques ouvrent des secteurs entiers à la transparence et façonnent ainsi les évolutions sociétales.

II. Transnationalisation du phénomène et des outils de lutte contre la corruption. Intrication des espaces

À mesure que ces textes conventionnels étaient appliqués, l'on a ainsi assisté à une transnationalisation du phénomène de la corruption et, partant, des normes[8], des standards[9] mais surtout de la conception et application de nouveaux outils de lutte.

Ainsi, les mécanismes de suivi de l'application de dispositifs conventionnels, notamment ce qu'on appelle « la pression par les pairs », sont progressivement montés en charge pour les principales conventions anticorruption, ce qui a abouti à un gisement de connaissances très riche et pour l'instant insuffisamment exploité sur le temps long par les chercheurs universitaires, qu'il s'agisse des rapports de suivi conventionnel du GRECO (Groupe d'États contre la corruption), de MONEYVAL (Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme), de l'OCDE ou des Nations Unies, mais également des rapports de l'Union européenne sur l'état de la corruption dans ses États membres. Or, de par leur principe de fonctionnement même où chaque État partie à une convention est évalué par ses pairs parties à cette même convention, nous sommes bien dans la transnationalisation au sens le plus noble du terme, où chaque pays peut enrichir les approches analytiques. En instaurant un cercle vertueux d'amélioration permanente, ces mécanismes ont permis de faire émerger les principaux obstacles à une application efficace des instruments juridiques supranationaux au niveau des droits internes. Cela ne veut pas dire que tous les obstacles sont levés, loin de là.

En effet, par voie de conséquence, on assiste depuis une vingtaine d'années à une intrication de plus en plus dense de différents espaces parfois concurrentiels entre eux :

- **espaces d'action** pour une criminalité organisée de plus en plus mondialisée et souvent en quête de pouvoir politique, de sorte qu'entre 1990 et aujourd'hui nous sommes passés d'une criminalité majoritairement endogène à une « internationale » du crime par sa portée géographique en même temps qu' à une « transnationale » du crime par sa capacité à sélectionner les différentes juridictions les plus propices pour la commission d'un même acte criminel ou pour la mise à l'abri des avoirs dérivés de ce dernier[10].

Or, face à cette complexification de la corruption, l'on assiste à l'intrication de plus en plus étroite de plusieurs espaces propres à mener la lutte contre la corruption :

- **espaces juridiques des conventions** en premier lieu, où l'on voit les espaces normatifs supranationaux se compléter, s'enrichir et parfois se chevaucher. Or, si du seul point de vue juridique, cette boîte à outils conventionnelle a pu parfois sembler pléthorique et critiquable, notamment en matière de trafic de drogue[11], il convient de rappeler que les conventions sont par nature relativement statiques et doivent servir dans le temps long de cadre structurant aussi complet que possible, alors même que les mandats des organisations internationales au sein desquelles elles sont négociées et ouvertes à signature sont de portée géopolitique différente, et que la situation est appelée à évoluer après l'adoption d'une convention et son entrée en vigueur ;

- **espaces juridiques inter/intra-nationaux**, avec l'interaction par exemple entre le procureur européen (EPPO) et la justice nationale des États membres de l'UE, ou encore la coopération entre Europol et les services répressifs et douaniers des États membres. Si, dans ce dernier cas, l'interaction est établie de longue date, pour ce qui est de l'EPPO elle débute, et sa coopération avec Eurojust doit encore s'affirmer. Parallèlement, la coopération policière et judiciaire entre États est bien ancrée grâce à des outils spécifiques destinés à faciliter l'échange automatique d'information[12] ;

- **espaces juridiques des droits nationaux**, où l'on voit des droits nationaux se heurter mais aussi progressivement s'adapter au droit interne d'autres pays pour que les affaires prospèrent et aboutissent à mesure que l'on est confronté à des obstacles juridiques nouveaux nécessitant pour les lever une créativité interprétative. On a vu ainsi le blanchiment être érigé en infraction autonome (en 2009 pour la France), ce qui a permis d'obtenir plus facilement des jugements de confiscation y compris in rem ; les principales dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme pouvant être opposées à une confiscation ont fait l'objet d'arrêts[13] éclaircissant les motifs de recours recevables ;

- **espaces spécifiques de détection et d'action judiciaire**, grâce à des autorités et instances aux missions dédiées, qu'il s'agisse des cellules de renseignement financier, du parquet national financier, du procureur européen ou d'autorités judiciaires spécialisées[14] , ainsi que des services de police et de gendarmerie spécialisés[15] ;

- **espaces publics dédiés à l'alerte**, par exemple les rapports d'information des deux chambres parlementaires, les rapports d'activités d'instances telles que TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), l'AFA (Agence française anticorruption), l'AGRASC (Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués), différentes autorités centrales répressives, les Douanes etc. ;

- **espaces d'action para-juridique** où les outils émanant d'une organisation informelle prescriptrice telle que le GAFI (Groupe d'action financière)[16] sont de nature duale

– technico-judiciaire – et, bien que formulés sous forme de recommandations non contraignantes, donnent dans les faits une lettre de mission aux États. Tel est le cas de la Recommandation 30 du GAFI, qui enjoint aux États de mener, pour les crimes graves, une enquête financière parallèle et une analyse financière criminelle afin de répondre aux trois missions indiquées dans la note explicative à la Recommandation 30[17] ;

- **espaces d'actions sociétales** enfin, où l'on voit aux lisières du droit pur fleurir des initiatives de nature non-juridique, par exemple des initiatives de services étatiques non judiciaires (études Eurobaromètre) ou émanant de la société civile (indice de Transparency International), qui vont accompagner la prise de conscience de l'importance fondamentale de détecter la corruption en amont pour mieux mobiliser l'appareil judiciaire ensuite. Ces initiatives visant à estimer l'ampleur du phénomène de corruption recueillent cependant uniquement la perception des personnes sondées ; elles ne sont pas forcément suffisamment objectivées[18]. Il convient de mentionner ici les travaux d'autres associations telles qu'Anticor, ou encore Sherpa, qui, en se constituant partie civile, jouent un rôle important pour donner un autre éclairage à la justice.

III. Petite ou grande corruption, vraiment le même combat ?

L'arsenal anticorruption est désormais bien plus étoffé en outils juridiques et para-juridiques qu'à ses débuts, il y a bientôt cinquante ans. Toutefois, la coexistence de classes d'outils très disparates, même s'ils ont vocation à se compléter, n'est pas sans poser problème. Car en matière de corruption, de laquelle parle-t-on ? Nous venons de le voir, les baromètres et indices n'éclairent que partiellement la réflexion. Or, la petite corruption commise par des « ripoux » fait largement autant de dégâts au tissu sociétal que la grande corruption sévissant dans les marchés publics d'une grande métropole, en ce qu'elle instaure une « culture d'impunité de la petite corruption au quotidien ». Les scandales qui émaillent notre quotidien passent, la petite corruption s'enracine et gangrène la confiance dans les institutions, l'État de droit et la démocratie.

Une réflexion sur la définition et l'élaboration d'un indice de corruption objectivé et qualitativement motivé serait donc fort utile, voire nécessaire, ne serait-ce que pour affiner le traitement des différentes facettes de ce phénomène.

Notes :

1. Le projet OCEAN impulsé par le Conseil de l'Europe entend comprendre et promouvoir le lien entre le monde académique et cette Organisation internationale. Il s'articule autour de travaux de divers États membres centrés sur plusieurs conventions emblématiques. Ainsi, pour la France, ce sont les conventions civile et pénale sur la corruption qui ont été retenues, les travaux étant placés sous la direction de Chantal CUTAJAR ; des travaux sont aussi menés par d'autres universitaires sur la Convention d'Istanbul.

2. Voir avant-propos de Kofi A. Annan à la Convention des Nations Unies contre la corruption : « Pour l'Organisation des Nations Unies, la Convention est l'aboutissement de travaux entamés il y a de nombreuses années, alors que le mot "corruption" n'était pratiquement jamais prononcé dans les milieux officiels. Il a fallu des efforts soutenus, tout d'abord au niveau technique, puis, petit à petit, au niveau politique, pour que la communauté internationale décide de s'attaquer à la corruption. » CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION (unodc.org)

3. « L'Europe des droits - Un « projet savant ». Si nous inscrivons ces trois décennies de travaux normatifs et diplomatiques spécifiques dans les travaux menés plus largement sur le continent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous serions donc bien devant un « projet savant ». (FOUCHER (2019) parle de « dessein et destin » de l'Europe) où la protection de principes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, consacrée par la Convention mère de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a été ensuite déclinée en un arsenal de conventions-soeurs, directives européennes et traités spécialisés destiné à conforter et consolider une protection concrète contre certains crimes spécifiques, [dont la corruption]. » In ADDESA-PELLISER Elena, Le GAFI, l'investigation financière criminelle et l'analyse financière criminelle – Un changement paradigmatique à l'oeuvre (1999) p. 173. Thèse soutenue sous la direction de Chantal CUTAJAR.

4. La décision d'enquête européenne est une décision judiciaire émise ou validée par une autorité judiciaire d'un État membre de l'UE. Elle vise à faire exécuter des mesures d'enquête en vue de recueillir des preuves en matière pénale dans un autre pays de l'UE. La directive concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale devait être transposée par les États membres dans leur ordre juridique interne pour le 22 mai 2017. Le Danemark et l'Irlande ne sont pas liés par cet instrument. La décision d'enquête européenne est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle, ce qui signifie que l'autorité d'exécution est tenue de reconnaître la demande de l'autre pays et d'en assurer l'exécution. L'exécution doit se faire de la même manière et suivant les mêmes modalités que si la mesure d'enquête concernée avait été ordonnée par une autorité de l'État d'exécution. Une décision d'enquête européenne peut aussi être émise dans le but d'obtenir des preuves existantes. La directice établit un cadre exhaustif unique en vue de l'obtention de preuves.

5. Pour un récapitulatif des travaux de recherche, voir Handbook of Global Research and Practice in Corruption (Manuel sur la recherche et la pratique mondiales en matière de corruption), édité par A. Graycar et R. G. Smith, Edward Elgar, 2013.

6. Dans ce domaine, par exemple la faillite de la société Cambridge Analytica en 2018 n'a pas éteint le scandale, puisque selon des lanceurs d'alerte, les données travaillées par cette société auraient été officiellement détruites mais en réalité transmises à une filiale AggregateIQ basée à Victoria (Canada). Des anciens cadres ont créé en 2018 Auspex International pour influencer la politique et la société en Afrique et au Moyen-Orient. Data Propria, créée elle aussi en 2018 avec d'anciens cadres de Cambridge Analytica, ravaillerait selon le Huffington Post à favoriser la réélection de Trump, voir : Data Propria, la start-up où les anciens de Cambridge Analytica travailleraient déjà à la réélection de Trump (huffingtonpost.fr) du 18 juin 2018.

7. Voir Cecily Rose, International anti-corruption norms, their creation and influence on domestic legal systems (Les normes internationales corruption, leur création et leur influence sur les systèmes juridiques nationaux), Oxford University Press, 2015.

8. Voir notamment Bismuth R., Wasowicz J.-D. et Nichols P. M., The Transnationalization of Anti-Corruption Law, série Trans-

national Law and Governance, Routledge 2021.

9. On pense notamment aux travaux de l'Afnor sur le thème de la corruption, qui sans être contraignants offrent une piste de cadrage pour les collectivités locales et leurs marchés publics par exemple. La certification ISO 37001 Anti-corruption vise à accompagner les organismes pour lutter contre la corruption et promouvoir une culture d'entreprise éthique, voir : AFAQ ISO 37001 Anti-corruption - AFNOR Certification

10. Voir notamment les rapports d'Europol IOCTA, SOCTA, accessibles sur son site (en anglais seulement), par exemple : Internet Organised Crime Assessment (IOCTA) 2023 | Europol (europa.eu)

11. Voir Pejman POURZAND, L'internationalisation pénale en matière de trafic de drogue – Étude critique de l'enchevêtrement des espaces normatifs, thèse soutenue sous la direction de Mireille Delmas-Marty, parue chez L.G.D.J. en 2008.

12. Voir par exemple le rapport d'octobre 2023 de l'Observatoire fiscal européen (groupe de chercheurs économistes sous la direction de Gabriel Zucman) qui affirme que l'échange automatique des données bancaires permet d'imposer 75% des fortunes logées dans des paradis fiscaux, voir Global Tax Evasion Report 2024 (en anglais seulement) sur Global Tax Evasion Report 2024 - EU Tax Observatory.

13. In Addesa-Pelliser, thèse 1999 ibid, pp. 83 à 87

14. Voir article du Figaro (4 octobre 2023), C. Cornevin, Corruption : ces « ripoux » sur lesquels s'appuie le crime organisé, p. 8, avec notamment des remarques de M. de Ricolfis.

15. Voir rapport annuel 2023 sur l'état de la menace établi par le Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (Sirasco) qui indique au sujet de la criminalité organisée que « leur puissance financière (...) leur permet d'investir dans une stratégie de corruption propre à assurer leur impunité, leur fournir du renseignement et asseoir une emprise territoriale » (cité dans l'article supra).

16. Le GAFI a été créé en 1989 à l'initiative de la réunion du G7 dite « de l'Arche ». Son mandat d'origine consistait à formuler des recommandations pour lutter contre l'argent sale. Une série de 40 Recommandations a ainsi été formulée dès 1990, et son action a abouti notamment à la création du réseau des Cellules de renseignement financier (en France, TRACFIN).

17. Le GAFI a poussé plus loin sa mission d'origine qui consistait à faire des recommandations techniques de nature financière et bancaire pour préconiser dans sa Recommandation 30 de 2012 que les États déclenchent une enquête financière parallèle, proactive et systématique en étaient déjà prévues dans le jeu de recommandations de 1990 du GAFI comme la surveillance des comptes bancaires, ce n'est que dans la note interprétative à la Recommandation 30 dans sa version de 2012 que l'IFC en tant que processus complet est explicitement décrite comme étant : « un examen des affaires financières liées à une activité criminelle, visant à : identifier l'ampleur de réseaux criminels et/ou le degré de criminalité ; identifier et dépister le produit du crime, les fonds terroristes et tout autre bien soumis ou susceptible d'être soumis à confiscation; et établir des preuves susceptibles d'être produites dans des procédures pénales. ». L'analyse financière criminelle ou AFC a quant à elle émergé au fil du temps pour répondre à la première de ces trois missions ». In Addesa-Pelliser, thèse de 1999, pp. 31 et 32 et note de bas de page 89.

18. L'idée ayant déjà été évoquée par Chantal Cutajar au sein de l'équipe de chercheurs participant à l'une des premières réunions de lancement du projet OCEAN.

OUVRAGES RÉCENTS

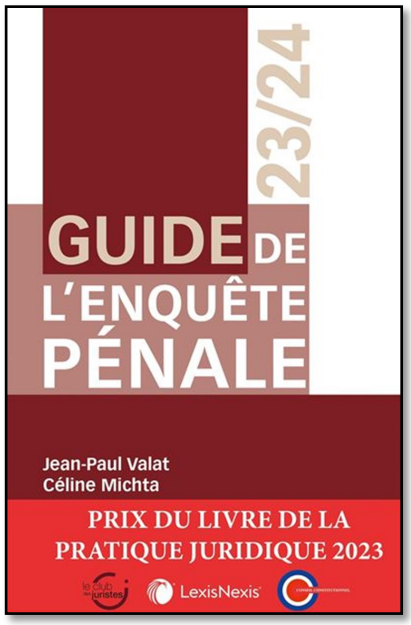
GUIDE DE L'ENQUÊTE PÉNALE

AUTEURS : JEAN-PAUL VALAT ET CÉLINE MICHTA

ÉDITEUR : LEXISNEXIS

Résumé

Ce Guide consacré à l'enquête judiciaire pénale a pour objectif de proposer une approche novatrice des actes d'investigations, quel que soit le cadre juridique. Centré principalement sur les actes d'investigations, l'ouvrage développera à la fois une analyse du régime juridique de chaque acte d'enquête aux différents stades de celle-ci (préliminaire, de flagrance, sur commission rogatoire) ainsi qu'une approche pratique de leur mise en oeuvre sur le terrain par les officiers de police judiciaire et les magistrats. L'idée est d'offrir, par une analyse reposant à la fois sur la législation en vigueur, la jurisprudence de la Cour de cassation et des cours européennes ainsi que sur la pratique judiciaire, les clefs de compréhension aux praticiens qui sont souvent confrontés à des situations inédites ou complexes que le Code de procédure pénale n'a pas prévues.



LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX AU MAROC

IHSANE EL HASSANI
PROFESSEURE HABILITÉE À LA FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DE CASABLANCA (MAROC)

Depuis l'adoption de la Convention de Vienne de 1988 sur le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, le concept de blanchiment de capitaux est devenu une question d'importance internationale. Conférant au blanchiment de capitaux le caractère d'infraction pénale, ladite Convention s'est focalisée sur le trafic de drogue. La mobilisation anti-blanchiment s'est progressivement étendue à d'autres infractions sous-jacentes y compris les infractions fiscales.

Face au risque croissant du placement des capitaux illicites dans des institutions financières légitimes et à l'incapacité des autorités judiciaires à combattre une criminalité transnationale organisée, la communauté internationale s'est mobilisée tout en adoptant des mesures visant à priver les délinquants du produit du crime.

C'est dans ce contexte que le Groupe d'Action Financière International (GAFI) a été créé en 1989. Il s'est fixé comme objectif d'élaborer et de contrôler la mise en oeuvre de ses recommandations par les pays membres dont le Maroc.

Au niveau régional, plusieurs organismes de type GAFI dont le Groupe d'Action Financière pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (GAFIMOAN) ont été créés. La mission assignée à cet organisme est de combattre le blanchiment de capitaux, le financement de terrorise et la prolifération des armes et leur financement dans la région MENA (la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord) à travers la coopération entre ses États membres. Le but étant d'adapter les législations desdits États aux normes internationales, notamment les Recommandations du GAFI.

Pour protéger l'intégrité de son système financier et de contribuer aux efforts internationaux de lutte contre la criminalité financière, le Maroc a adopté un dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement de terrorisme (LBC/FT).

Ce dispositif, qui établit des mesures préventives et répressives contre les infractions sous-jacentes, le blanchiment de capitaux et le financement de terrorisme, transpose en droit interne les engagements pris par le Maroc à la suite de la ratification des Conventions des Nations Unies en la matière et de son adhésion, en 2004, en tant que membre fondateur au GAFIMOAN.

La première évaluation de ce dispositif lancée en 2007 par GAFIMOAN a été couronnée par la sortie du Maroc de la liste grise du GAFI en 2013.

En 2016, les autorités marocaines ont lancé le projet de l'évaluation nationale des risques (ENR) qui constitue un élément déterminant dans l'appréciation de l'efficacité du dispositif national. L'implication et la coordination des différents intervenants concernés par la LBC/FT ont été bien renforcées et ont permis de réaliser le 2ème cycle d'évaluation mutuelle du dispositif lancé en 2017. Pour mettre en oeuvre les Recommandations relevées par les évaluateurs du GAFIMOAN dans le rapport d'évaluation de 2019, le Maroc était appelé à présenter des rapports périodiques au GAFI relatant les actions réalisées dans ce cadre.

En 2019, le Maroc a réalisé l'ENR et un plan d'action national a été adopté en 2020 dont la mise en oeuvre a été confiée à une commission nationale qui était chargée de coordonner la stratégie du pays en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Dans son rapport publié en 2020, le GAFI a souligné que le Maroc est conforme à 37 Recommandations

mais jugé non conforme aux 3 normes liées aux moyens humains et matériels accordés aux organes de contrôle, au faible niveau de sanctions contre les contrevenants, à certains aspects organisationnels et à l'échange d'informations entre les établissements et les professionnels.

Avec la propagation de la Covid-19 en 2020, le GAFI a appelé les États à plus de vigilance afin de faire face à l'émergence et à l'évolution de nouveaux procédés de BC/FT. Face à cette situation, la cellule de renseignement financier (CRF) marocaine (l'Unité de Traitement de Renseignement Financier) dénommée actuellement Autorité Nationale de Renseignement Financier (ANRF) a poursuivi ses efforts de coordination et de coopération avec les partenaires nationaux et internationaux et des progrès ont été réalisés pour améliorer le niveau de conformité et d'efficacité du dispositif national. Le but étant de faire sortir le pays de la liste grise publiée par le GAFI en février 2021.

Après quatorze années de sa mise en place par les pouvoirs publics, se pose la question du rôle qu'a pu jouer l'ANRF dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Quelles sont donc les réformes adoptées par le Royaume pour combattre ce crime financier ? Quelles sont les mesures prises dans ce cadre à l'effet de répondre aux observations du GAFI ? Autant de questions auxquelles on tentera de répondre dans le cadre du présent article à travers les axes suivants : Les effets socio-économiques du blanchiment de capitaux (I) ; Le dispositif législatif et le cadre institutionnel anti-blanchiment (II) ; La lutte anti-blanchement au niveau national (III) ; La coopération internationale du Maroc dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (IV) ; Les pistes de réflexion (V).

I. Les effets socio-économiques du blanchiment de capitaux

Plusieurs facteurs encouragent les criminels à intégrer leur argent d'origine illicite dans l'économie formelle. Au Maroc, la stabilité politique et économique, la qualité des services financiers offerts et le respect du secret bancaire comptent parmi ces facteurs. Eu égard aux répercussions dévastatrices aussi bien sur le plan économique que social, la finalité de la lutte contre ce crime n'est pas seulement de prévenir les activités des blanchisseurs tout en les privant du produit du crime mais aussi d'assurer l'intégrité et la stabilité du système économique et financier du pays.

A. Blanchiment de capitaux : Élément de définition

Selon le GAFI, le blanchiment de capitaux est définit comme le fait de « retraiter les produits d'origine criminelle pour en masquer l'origine illégale afin de légitimer les gains acquis du crime »[1].

Au Maroc, le blanchiment de capitaux a été incriminé depuis 2007 par le Code pénal dans son article 574-1.

Le droit marocain définit le blanchiment de capitaux en s'inspirant de la définition de la Convention de Vienne et de celle de Palerme de 2000[2]. En vertu de la loi 12-18 de 2021 complétant la loi 43-05 de 2007 anti-blanchiment, le blanchiment de capitaux est défini comme une opération de dissimulation des biens ou des droits dont l'origine constitue une infraction. L'infraction du blanchiment de capitaux s'applique à tous types de biens ou de produits provenant directement ou indirectement de l'une des infractions prévues à l'article 574-2 du Code pénal[3]. La loi 12-18 a élargi la liste des infractions sous-jacentes tout en introduisant les crimes des marché financiers, la vente ou la fourniture de services de façon pyramidale[4] et tous les actes commis en dehors du territoire national. Elle a prévu la saisie de l'ensemble des revenus issus de ces actes.

B. Blanchiment de capitaux : Fléau à effets dévastateurs

Générant des gains en exerçant des infractions pénales, les blanchisseurs d'argent via leurs investissements peuvent infiltrer les institutions financières dont le contrôle demeure insuffisant ou absent. L'utilisation de ces structures à des fins illicites ne peut que nuire leur intégrité, accroître le risque de leurs faillites et compromettre leur réputation.

Le blanchiment de capitaux affaiblit les normes collectives en matière déontologique, porte atteinte aux institutions démocratiques de la société et impacte négativement la sécurité et l'ordre public. Il favorise les investissements de faible qualité, réduit l'attrait des investissements directs étrangers et favorise la volatilité des capitaux. Il prive l'État de ressources financières importantes qui peuvent être allouées au développement économique et social du pays. Il nuit à la concurrence loyale et favorise la croissance de la corruption. Il renforce le pouvoir financier des délinquants et les incite à se lancer dans des activités criminelles augmentant ainsi le taux de criminalité dans le pays. Le blanchiment d'argent peut servir pour financer des guerres et des actes terroristes.

Conscient du caractère transfrontalier de ce crime financier et ses répercussions négatives sur la société et l'économie nationale, le Maroc a mis en place un dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux.

II. Dispositif législatif et cadre institutionnel anti-blanchiment

Les pouvoirs publics marocains ont fait de la LBC/FT l'une de leurs principales préoccupations. Dans ce cadre, une panoplie de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles ont été adoptées à même de préserver l'intégrité du système financier marocain. Privilégiant une approche participative intégrant l'ensemble des acteurs concernés par la

LBC/FT, le Maroc a mandaté l'Autorité Nationale de Renseignement Financier (ANRF) pour assurer la coordination au niveau national.

A. Corpus législatif de la lutte contre le blanchiment de capitaux

Eu égard à la gravité de ce crime financier, le gouvernement marocain a lancé de nombreuses réformes législatives en matière de LBC/FT dont la loi 43-05 de 2007[5] fait partie intégrante. Ce texte prévoit des dispositions relatives à la criminalisation du blanchiment de capitaux, aux obligations des personnes assujetties, aux sanctions prévues en la matière et aux actions confiées à la cellule de renseignement financier (CRF) et aux autorités de supervision et de contrôle.

Néanmoins, avant l'adoption de cette loi, il existait des dispositions légales[6] et règlementaires visant à prévenir le risque d'utilisation des circuits financiers nationaux à des fins abusives.

Pour mettre en oeuvre son plan d'action, le Maroc a adopté la loi n° 12-18[7] modifiant et complétant la loi 43-05 et a mis en place de nouveaux textes réglementaires. Cette loi a introduit de nouvelles sanctions disciplinaires et administratives concernant les personnes physiques ou morales impliquées dans les affaires de blanchiment de capitaux et a rehaussé l'amende pénale pour ces personnes. De même, la création d'une commission nationale chargée de l'application des sanctions prévues dans les décisions du Conseil de Sécurité des Nations Unies en lien avec le terrorisme (CNASNU)[8] et l'élargissement de la compétence judiciaire en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux aux tribunaux de première instance de Casablanca, Marrakech et Fès, outre celui de Rabat comptent parmi les amendements apportés à la loi 43-05. L'objectif étant d'intensifier les poursuites judiciaires en matière de blanchiment de capitaux et de multiplier les enquêtes financières parallèles.

La nouvelle loi précise les champs respectifs des autorités de contrôle et de supervision des personnes assujetties avec une redéfinition plus précise de leurs missions et de leurs moyens de contrôle.

Ladite loi a prévu la création d'un registre public des bénéficiaires effectifs des sociétés commerciales et des constructions juridiques[9]. Elle a permis le renforcement du contrôle des organismes à but non lucratif pour éviter leur utilisation aux fins de BC/FT et a changé la dénomination de l'Unité de Traitement du Renseignement Financier (UTRF) devenue Autorité National de Renseignement Financier (ANRF)[10] avec une redéfinition de ses missions.

Ces mesures visent notamment la mise en oeuvre des actions inscrites dans le plan d'action convenu avec le GAFI.

À signaler que l'ANRF propose au gouvernement toute réforme législative, réglementaire et administrative nécessaire à la LBC/FT. Quelles sont donc les missions assignées à cette Autorité ?

B. L'ANRF, pivot central du dispositif national de LBC/FT

Dans la pratique, il existe plusieurs types de CRF : administratif, judiciaire, policière ou hybride. Le Maroc a choisi le modèle administratif. Rattachée au chef du gouvernement, l'ANRF a été instituée suite aux Recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle du système national de LBC/FT dans lequel le GAFI appelle à la mise à niveau de cette instance tout en renforçant ses capacités et en la dotant de moyens humains et financiers nécessaires pour accomplir ses missions.

Avec la loi 12-18, la composition du conseil des membres de l'Autorité a été renforcée[11], de même que ses attributions et ses missions. Pour cela, elle assure la coordination de l'action des autorités impliquées en vue de mettre à jour le rapport d'ENR et assure la représentation commune des services et organismes nationaux concernés par la LBC/FT auprès des organisations internationales concernées.

Le rôle de l'ANRF consiste à recueillir, analyser et enrichir les déclarations de soupçon (DS) par des informations émanant des personnes assujetties (PA) et d'autres partenaires nationaux et internationaux. Elle effectue des transmissions au procureur du Roi près le tribunal de première instance compétent lorsqu'il s'agit de faits soupçonnés d'être liés au blanchiment de capitaux ou aux infractions sous-jacentes et au procureur général du Roi près la cour d'appel de Rabat quand il s'agit de faits liés au financement de terrorisme.

L'ANRF dispose de pouvoirs encadrés par la loi 12-18. Il s'agit de droit de communication, de droit d'opposition à l'exécution de transactions suspectes et de droit d'échange de renseignements financiers (RF) liés au BC/FT avec les CRF homologues.

À travers l'adoption de ses décisions et ses directives, l'ANRF guide les personnes assujetties dans la détection des opérations suspectes.

III. La coopération nationale anti-blanchiment

Dans le but de renforcer l'efficacité du dispositif national, tous les acteurs de LBC/FT sont appelés à coopérer avec l'ANRF. Il s'agit principalement des professionnels assujettis qui ont l'obligation de déclarer tout acte soupçonné d'être en liaison avec le BC/FT.

A. Les obligations des personnes assujetties

La loi 12-18 fait obligation aux personnes assujetties[12] de mettre en place le dispositif de vigilance et de veille interne basé sur une approche des risques liés au BC/FT et de le doter de ressources et moyens

suffisants avec une réévaluation périodique de l'efficacité dudit dispositif.

Les personnes assujetties sont tenues d'identifier les clients, les donneurs d'ordres et les bénéficiaires effectifs, évaluer les risques de BC/FT relatifs aux activités exercées et aux clients, mettre en place des mesures de contrôle et d'atténuation des risques et mettre à jour les risques internes de BC/FT. Elles doivent procéder au filtrage des clients et des bénéficiaires effectifs par rapport aux listes des instances internationales compétentes et appliquer les décisions[13] de la CNASNU en matière des sanctions financières ciblées notamment le gel des biens. Elles sont appelées à surveiller et analyser les transactions et les opérations à caractère inhabituel et complexe et à déployer des mesures de vigilance renforcée pour les clients et transactions présentant un risque élevé.

Elles doivent former et sensibiliser leur personnel en matière de LBC/FT, effectuer des déclarations de soupçon à l'ANRF, conserver tous les documents et les informations et répondre aux demandes d'informations formulées par les autorités compétentes dans les délais impartis[14].

Tout manquement à ces obligations expose les personnes assujetties à des sanctions pécuniaires. Le secret professionnel ne peut être opposé par les personnes assujetties ni à l'ANRF ni aux autorités de supervision et de contrôle : Bank Al Maghrib (BAM), Office des changes, l'Autorité Marocaine du Marché des Capitaux (AMMC), l'Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale (ACAPS), les ministères de la Justice, des Finances, de l'Intérieur, de l'Habitat et l'Administration de la Douane et Impôts Indirects (ADII). Ces acteurs de LBC/FT font partie des membres du conseil de l'Autorité.

B. Évolution des déclarations de soupçon par catégorie de personnes assujetties durant la période 2009-2021[15]

Sur la base des rapports de l'ANRF, le nombre de déclarations de soupçon a enregistré une tendance haussière durant la période 2009-2021 en passant de 11 en 2009 à 3409 en 2021.

Le nombre total de déclarations de soupçon reçues par l'ANRF depuis 2009 jusqu'à 2021 s'élève à 10 715 dont 235 liées au financement de terrorisme. Cette hausse est due à la sensibilisation par l'Autorité de l'ensemble des établissements de crédit et organismes assimilés en collaboration avec leur autorité de supervision et de contrôle.

En ce qui concerne la répartition du nombre des déclarations de soupçon par catégorie des personnes assujetties, les banques conventionnelles se placent en tête des pourvoyeurs des déclarations de soupçon à l'Autorité.

L'importance des déclarations de soupçon effectuées par ce type de banques est justifiée par la multiplication des opérations financières effectuées au sein de ces banques, la mise en place des dispositifs internes de vigilance renforcés et l'intégration de la gestion des risques dans leurs systèmes d'information. Elle s'explique aussi par le contrôle et la supervision de BAM et par le renforcement de la bonne gouvernance des banques permettant ainsi d'exposer des cas de blanchiment des produits de la corruption[16].

La part des déclarations de soupçon des sociétés de transfert de fonds (STF) par rapport à l'ensemble des déclarants a connu aussi une nette augmentation en passant de 9% durant la période 2009- 2014 à 12,16% durant la période 2014-2017 et à 22,2% en 2020.

Les établissements de paiement (services de paiement et sociétés de convoyage de fonds) arrivent en 2ème position après les banques en 2021 avec une part de 33% contre 53,9% en 2020.

Malgré les séances de formation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux menées par l'Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale (ACAPS)[17] en collaboration avec l'ANRF, la sensibilisation des professionnels du secteur des assurances en la matière[18] et la publication de la circulaire de l'Autorité n° AS/02/19 relative au devoir de vigilance, les déclarations de soupçon émanant de ce secteur demeurent insignifiantes soit 15 entre 2009 et 2020.

Quant à la part des déclarations de soupçon provenant des casions, des avocats, des notaires, des bureaux de change, des sociétés de bourse et des sociétés de financement durant la période 2009-2020, elle reste timide eu égard à leur nombre. Les notaires n'ont déclaré que 12 déclarations de soupçon au titre de la période considérée.

Certains déclarants comme les contrôleurs des comptes, les experts comptables, les conseillers fiscaux, les agents immobiliers et les négociants en pierres et métaux précieux n'ont communiqué aucune déclaration de soupçon à l'ANRF durant la période 2009-2020.

Afin d'éviter les remarques du GAFI quant à l'implication insuffisante des professionnels du secteur non financier au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et la réglementation de certaines professions dont celle de l'agent immobilier, le ministère de l'Habitat a élaboré un projet de loi n° 36-17 relatif à l'organisation de l'exercice de l'activité d'agent immobilier qui a pour but de limiter l'anarchie du secteur immobilier à haut risque. Le ministère a préparé aussi un registre national des agents immobiliers (prévu par le projet de loi 36-17).

Également, le ministère des Finances a publié en 2022 un guide visant à consolider la confiance des acteurs nationaux et internationaux dans les professions non financières notamment les experts comptables et les comptables agréés et de renforcer leur implication dans le dispositif national.

Outre les personnes assujetties, comment les autres acteurs de LBC/FT contribuent-ils au processus de mise en conformité du dispositif national ?

C. La contribution des autres acteurs de LBC/FT au dispositif national

Les autorités de supervision et de contrôle jouent aussi un rôle fondamental dans la prévention du BC/FT. Elles veillent à ce que les personnes assujetties comprennent les risques auxquels leurs activités sont exposées et comment les atténuer. Elles ont adopté des directives, des guides et des circulaires de manière à compléter par les personnes assujetties des dispositions de la loi 12-18 et des textes pris pour son application.

Des sessions de formation ont été également organisées par ces autorités pour sensibiliser leurs personnes assujetties de manière à les inciter à coopérer davantage avec l'ANRF et aussi de disposer des informations contenues dans le registre national des bénéficiaires effectifs des personnes morales établis au Maroc[19].

Dans le but d'améliorer l'efficacité du système de contrôle, ces autorités sont tenues de renforcer les contrôles à l'encontre des personnes assujetties, ne respectant pas les dispositions de la loi anti-blanchiment. C'est ainsi, l'ACAPS, par exemple, a réalisé une mission de contrôle sur 16 intermédiaires d'assurances (IA) durant la période 2021-2022. Elle a révélé que 37% des IA n'ont pas de documents internes formalisant les procédures de LBC/FT et que 80% des IA ne disposent pas d'un modèle de classification des risques de LBC/FT. De même, il a été relevé que 87 % des IA ne disposent pas d'accès à la plateforme UTRF-NET et la majorité d'entre eux déclare n'avoir pas eu connaissance de la publication de la circulaire de l'Autorité n° AS/02/19 relative au devoir de vigilance. Suite à ces observations, l'ACAPS a décidé d'émettre des sanctions à l'encontre de six IA, en plus d'un suivi post-missions pour dix autres[20].

Au cours de 2022, le ministère de l'Habitat, à son tour, a signé des arrêtés portant nomination des contrôleurs régionaux et provinciaux. Pour accomplir leurs missions de contrôle et accompagner les agents immobiliers, des sessions de formation ont été organisées en leur faveur avec le soutien de l'ANRF.

En janvier 2023, ledit ministère a publié un arrêté relatif aux obligations de vigilance et de contrôle interne imposées aux agents immobiliers car les transactions immobilières sont un terreau fertile aux opérations de blanchiment de capitaux

Pour assoir une bonne coordination entre les acteurs de LBC/FT, plusieurs accords de coopération ont été conclus dont notamment :

- La convention de coopération signée par BAM avec l'Instance Nationale de la Probité, de la Prévention et la lutte contre la Corruption, l'AMMC et l'ACAPS dans le but de prévenir et de lutter contre la corruption dans le secteur financier[21].

- Les protocoles d'accord[22] portant sur la coordination en matière d'infractions relatives au marché des capitaux, sur la LBC/FT et sur la mise en place d'un dispositif de formation dans le domaine du marché des capitaux signés entre l'AMMC et la Présidence du Ministère public.

- L'accord de coopération conclu entre le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, la présidence du Ministère public et la Cour des comptes[23] ayant pour objectif la création des passerelles de communication professionnelle afin d'atteindre l'efficacité dans la lutte anti-corruption.

- Le mémorandum d'entente signé entre BAM et la présidence du Ministère public qui prévoit la protection de l'ordre public financier, à travers des échanges de données en relation avec les différentes formes de criminalité financière[24].

Convaincue du rôle que joue la coopération dans la mise en oeuvre de la stratégie de LBC/FT, l'ANRF a signé aussi des protocoles d'accords avec l'Office des changes, l'ACAPS, l'AMMC[25], et l'Administration des Douanes et Impôts Indirects (ADII)[26]. Le but étant de renforcer l'échange d'informations et de documents relatifs aux crimes de BC/FT.

D'autres conventions ont été signées par l'ANRF avec le ministère public[27] d'une part et BAM de l'autre part. La première convention vise à inciter les parquets à bénéficier des services dont dispose l'ANRF. La deuxième, quant à elle, a pour objet la création d'un mécanisme de soutien à la recherche financière parallèle et à l'obtention rapide des informations financières.

Dans le but d'améliorer l'efficacité judiciaire dans les affaires de blanchiment de capitaux, l'ANRF dissémine aux autorités d'application de la loi et à leur demande des informations pour mener des enquêtes financières parallèles en relation avec les affaires de BC/FT et d'infractions sous-jacentes. Ces enquêtes figurent parmi les Recommandations du GAFIMOAN relatées notamment dans le rapport d'évaluation mutuelle.

Selon son rapport de 2021, l'ANRF a reçu 483 demandes d'informations des autorités d'application de la loi contre 224 en 2020.

De 2009 à 2021, l'ANRF a transmis au ministère public 220 dossiers liés au BC/FT contre 177 durant la période 2009-2020.

À titre d'information, en novembre 2019, le ministère public a publié une circulaire obligeant les autorités judiciaires compétentes à demander des informations à l'ANRF pour effectuer des enquêtes financières parallèles.

Des ressources additionnelles ont été allouées aux enquêtes de blanchiment de capitaux au niveau des différentes instances de LBC/FT, ce

qui aurait permis le traitement de 850 affaires pénales impliquant des faits de blanchiment de capitaux en 2022 contre 55 en 2018[28]. Huit condamnations pour blanchiment de capitaux avaient été prononcées entre 2009 et 2018[29] contre 138 en 2022.

Le ministère public a également publié un guide sur les techniques de recherche et d'investigation des délits de BC/FT. Ce guide décrit le cheminement de l'enquête pénale dans ce genre de crime au profit des praticiens du domaine de la justice pénale.

D'autres nouvelles mesures ont été prises par le Royaume notamment :

- La permission aux autorités compétentes relevant de l'ADII de procéder à des saisies de fonds en cas de soupçon de BC/FT (article 235 du Code des douanes et impôts indirects (CDII), version 2023).

- La déclaration du transport du montant dépassant 100 000 DH à l'entrée et la sortie auprès de la douane marocaine. La déclaration porte sur les effets de commerce, les pièces de monnaie, les billets de banque, les autres moyens de paiement et les instruments financiers négociables au porteur (article 66 bis du CDII, de 2023).

- Le rehaussement de l'amende pécuniaire de la moitié à la totalité du montant non déclaré pour les infractions aux dispositions de l'article 66 bis (article 294 bis du CDII de 2023).

Après avoir exposé les efforts consentis par le Royaume en matière de la coopération nationale, il s'agit de voir dans ce qui suit la coopération du Maroc au niveau international.

IV. La lutte anti-blanchiment au niveau international

Pour renforcer sa coopération internationale, le Maroc a adhéré en 2011 le Groupe Egmont, ce qui lui a permis le développement des compétences et l'échange de renseignements et d'expertises en la matière[30].

L'ANRF, demande des renseignements (DR) aux CRF auxquelles elle est liée par des mémorandums d'entente[31] en rapport avec l'examen des déclarations de soupçon.

Elle échange des renseignements financiers (RF) avec des CRF relevant de divers continents avec une prédominance notoire des flux de renseignements avec les CRF européennes.

Le nombre de demande de renseignements reçus des CRF homologues a atteint 73 en 2021 contre 74 reçues en 2020 et 88 en 2019. Cette baisse est due à la Covid-19 qui a paralysé une grande partie des activités mondiales en 2020.

De même, l'ANRF a adressé aux CRF homologues 113 DR en 2021 contre 85 DR en 2020[32]. Cette augmentation est due à la hausse du nombre des déclarations de soupçon et le nombre d'enquêtes financières parallèles effectuées par les autorités d'application de la loi.

Membre actif au sein du GAFIMOAN, le Maroc, à travers l'ANRF, a présidé en 2022 le Forum international du cercle des CRF francophones en vue de partager les expériences et les bonnes pratiques des CRF membres en matière de LBC/FT.

La même année, l'ANRF, qui a présidé la 35ème réunion plénière de GAFIMOAN, a présenté des chantiers relatifs notamment à l'amélioration de la coordination et la coopération entre les pays membres, au renforcement de la gouvernance au sein du GAFIMOAN et a exposé le chantier régional d'évaluation des risques du BC/FT dans la région du MENA.

L'ANRF a aussi établi un plan stratégique de 5 ans (2023-2027) visant à accroître l'efficacité du système national et intensifier la coopération et la coordination entre l'ANRF et les autres acteurs de LBC/FT.

Le Maroc, en respectant ses engagements en matière de LBC/FT, a réussi à quitter la liste grise du GAFI en février 2023. Cette sortie ne peut qu'impacter positivement les notations des banques locales, renforcer l'image du Maroc, son positionnement lors des négociations avec les institutions financières internationales et améliorer la confiance des investisseurs étrangers dans l'économie nationale.

V. Pistes d'amélioration

Pour se préparer aux évaluations futures, les acteurs de LBC/FT sont appelés à oeuvrer pour :

- La poursuite des efforts de coordination et de coopération entre tous les acteurs de LCB dans le but d'endiguer le crime de blanchiment de capitaux. Selon le dernier rapport du Basel Institute of Governance, le Maroc est classé en 2022 au 64ème rang mondial sur un total de 128 pays, avec un score de 5,16 /10 en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux[33] contre 5,32/10 en 2021. Le Maroc a timidement amélioré sa note et ce, malgré les réformes adoptées en la matière.

- La lutte contre tout crime lié au blanchiment de capitaux. En effet, l'ONUDC a annoncé dans son rapport de 2022 que le Maroc est un pays producteur et exportateur de la drogue. Les produits de ce crime sont à l'origine aussi des réseaux de la corruption. Ce dernier fléau reste à combattre dans la mesure où le Maroc est mal noté par Transparency International en 2022 avec un score de 38/100[34] reflétant ainsi le caractère endémique de la corruption dans le pays.

- Selon le rapport de Département d'Etat Américain sur le trafic des êtres humains, le Maroc est classé au niveau 2 en 2022 et ce depuis 2015. Pour ce Départe-

ment, le pays ne répond pas pleinement aux standards minimums relatifs à l'éradication de ce crime malgré les efforts déployés.

- La multiplication des efforts de l'ANRF en matière de détection des tendances du crime organisé lié au blanchiment de capitaux à même de permettre l'accroissement du nombre de déclarations de soupçon et des transmissions en justice.

- La poursuite du contrôle et l'application des sanctions par les autorités de supervision et de contrôle à l'encontre des personnes, ne respectant pas les dispositions de la loi anti-blanchiment.

- Le renforcement des ressources humaines notamment chez certaines personnes assujetties. Suite à la mission de contrôle de l'ACAPS susmentionnée, 2 entreprises d'assurances et de réassurances parmi les 5 contrôlées ne sont pas dotées de ressources humaines suffisantes et d'une organisation efficace pour l'accomplissement des différentes missions de conformité en matière de LBC/FT.

- Assurer l'implication du secteur non financier dans le dispositif national notamment en matière d'augmentation du nombre des DS et ce, par l'organisation permanente des sessions de formation en leur faveur.

- La mise en oeuvre du registre public des bénéficiaires effectifs. Les données dudit registre peuvent servir la coopération internationale en matière de LCB/FT.

- La mise en oeuvre de la loi sur la réglementation de l'activité des agences immobilières car le secteur immobilier est gangrené par l'informel et par la réalisation des transactions liquides.

- La mise à jour du rapport national des risques et l'adaptation efficace des normes du GAFI fondées sur les risques.

- La diversification des partenaires étrangers opérant dans le domaine de LBC/FT.

Notes :

1. Fatf-gafi, « Blanchiment de capitaux », année 2021.
2. United Nations Office On Drugs and Crime, « Extraits des principaux instruments juridiques et résolutions contre le BC/FT adoptés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies », pages 4 -5 et 10.
3. La loi 43-05 relative à la LBC/FT telle que modifiée et complétée par la loi 12-18 publiée au BO du 02 septembre 2021. Version consolidée.
4. Bank Al-Maghrib (BAM), Communiqué de presse, « BAM et l'Autorité Marocaine du Marché des Capitaux (AMMC) mettent en garde contre les sociétés qui collectent illégalement de l'argent auprès du public en promettant des rendements exceptionnels », 29 août 2022.
5. La loi 43-05 relative au blanchiment de capitaux est promulguée par le dahir n°1 -07-79 et publiée au BO n° 5522 du 3 mai 2007.
6. La loi 03-03 relative à la lutte contre le terrorisme promulguée par le dahir n°1-03-40 du 28 mai 2003, publiée au BO n° 5114 du 5 juin 2003.
7. La loi n° 12-18, modifiant et complétant le Code Pénal et la loi n° 43-05, a été publiée dans sa version française au BO du Royaume du Maroc (BORM) n° 7018, le 2 septembre 2021.
8. La CNASNU a été installée en janvier 2022. Son installation témoigne la volonté du Maroc d'assécher les sources des fonds illicites. Elle vise à renforcer le dispositif national de lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes. Cette commission est appelée à activer les mesures de gels des biens des personnes physiques ou morales figurant sur la liste des résolutions du conseil de sécurité.
9. Le registre public des bénéficiaires effectifs est promulgué par le décret n° 2.21.708 et publié au BO n°7024 du 23 septembre 2021. Ce décret fixe les modalités de tenue dudit registre, les données qu'il doit contenir, les engagements des personnes déclarées ainsi que l'accès aux informations centralisées.
10. L'UTRF a été créé en vertu des dispositions de l'article 14 de la loi 43-05 telle que modifiée et complétée par la loi n° 12-18 du 8 juin 2021 qui a adopté la nouvelle dénomination de cette structure devenue ANRF.
11. Décret n° 2.21.633 du 30 août 2021 portant création de l'organisation de l'ANRF publié au BORM n° 7026, 30 septembre 2021.
12. L'article 2 du chapitre II « De la prévention de BC », Bulletin Officiel n° 7018. 2 septembre 2021.
13. - Décision n°01/2022 du 13 janvier 2022 relative à la procédure et les mesures d'application des sanctions dans le cadre des régimes des sanctions du Conseil de Sécurité en relation avec la lutte contre le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et leur financement.

    - Décision n°02/2022 du 13 janvier 2022 relative à la fixation de la procédure d'inscription et de radiation de la liste locale.
14. L'article 9 de la loi n° 12-18 modifiant et complétant le Code pénal et la loi n° 43-05 relative à la LBC.
15. Rapports de l'UTRF de 2009 à 2021.
16. Rapport de l'UTRF de 2018.
17. ACAPS, « Lutte contre le BC/FT : L'ACAPS forme le secteur des assurances », 20 et 21 décembre 2017.
18. ACAPS, « Workshop sur la lutte contre le BC/FT », 15 et 16 octobre 2019.
19. AMMC, « l'AMMC organise en collaboration avec l'ANRF et l'Office Marocain de la Propriété Industrielle et Commerciale des ateliers d'échanges et de formation au profit des intervenants du marché des capitaux » Communiqué de presse, 21 juin 2022.
20. ACAPS, « Dispositif de lutte contre le BC/FT », Restitution des contrôles, du T1 2021 au T1 2022.
21. BAM, « Guide anti-corruption », année 2022.
22. AMMC, «La présidence du Ministère Public et l'AMMC signent un accord de partenariat et de coopération », Communiqué de presse, 16 décembre 2020.

23. Communiqué conjoint du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire, la présidence du parquet général et la Cour des Comptes, 30 juin 2021.

24. BAM « Signature d'un protocole d'accord de coopération entre la présidence du Ministère public et BAM », 31 mars 2022.

25. AMMC, « Signature d'un protocole d'accord entre l'AMMC et l'UTRF », 12 juin 2019. ACAPS, « Signature d'un protocole d'accord de coopération entre l'ACAPS et l'UTRF », 12 juin 2019.*

26. ANRF, « Signature d'un protocole d'accord de coopération et d'échange d'informations entre l'ADII et l'ANRF », Communiqué de presse, 9 mai 2022.

27. ANRF, « Signature d'un accord de coopération entre la Présidence du ministère public et l'ANRF», Communiqué de presse, 9 juin 2022.

28. La vie économique, « Blanchiment de capitaux : Le Président du ministère public présente un guide sur les techniques d'investigation », 30 décembre 2022.

29. Rapport de l'Organe International de contrôle des stupéfiants, 2021.

30. Egmont Groupe, « Charte du Groupe Egmont des CRF », juillet 2013 et révisée en septembre 2018.

31. Rapport de l'UTRF 2019.

32. Rapport de l'ANRF de 2021.

33. Basel Institute on Governance, « Public edition, Global money laundering risks in 2022.

34. Transparency International « l'indice de perception de la corruption 2022 ».

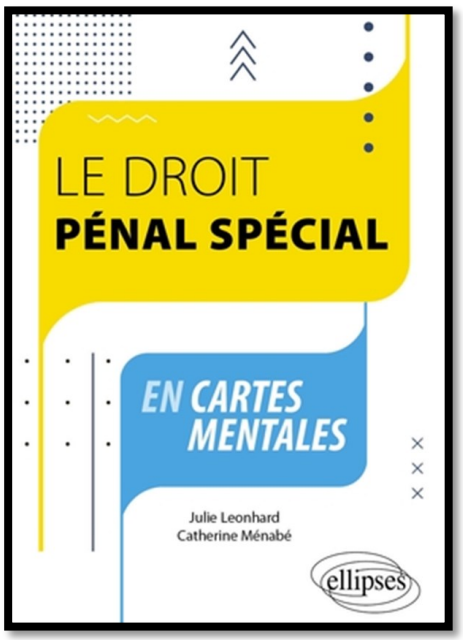
OUVRAGES RÉCENTS

LE DROIT PÉNAL SPÉCIAL EN CARTES MENTALES

AUTEURS : JULIE LEONHARD ET CATHERINE MÉNABÉ

ÉDITEUR : ELLIPSES

Résumé

Ce manuel de cours permet de (re)découvrir le droit pénal spécial grâce à une approche visuelle de la matière. 69 cartes mentales illustrent ainsi des notions juridiques parfois complexes à appréhender afin d'en faciliter la compréhension.

.