

Résolution 2279 (2019)¹

Lessiveuses: faire face aux nouveaux défis de la lutte internationale contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est profondément préoccupée par l'ampleur du blanchiment de capitaux dans lequel sont impliqués des États membres du Conseil de l'Europe. Le système de «lessiveuse internationale», qui a permis de transférer illégalement au moins 21 milliards d'US\$ et peut-être jusqu'à 80 milliards d'US\$, de la Fédération de Russie à des destinataires situés dans le monde entier, et le système de «lessiveuse azerbaïdjanaise», qui a transféré 2,9 milliards d'US\$ hors d'Azerbaïdjan, ainsi que le système de «lessiveuse Troika», qui a procédé au transfert supplémentaire de 4,6 milliards d'US\$ hors de la Russie, en sont les exemples récents les plus alarmants. Le blanchiment de capitaux, surtout à une telle échelle, représente une grave menace pour la stabilité démocratique, les droits de l'homme et l'État de droit dans les pays à partir desquels, à travers et vers lesquels des fonds illicites sont transférés, notamment en facilitant, en encourageant et en dissimulant la corruption et d'autres formes d'activité criminelle grave.

2. Le système de lessiveuse internationale a été rendu possible par l'existence de graves problèmes structurels, à différents niveaux. Il est né de la volonté d'hommes d'affaires russes, de membres du crime organisé et, apparemment, d'intérêts liés aux organes de l'État (notamment le Service fédéral de sécurité, FSB) pour transférer illicitement d'énormes sommes d'argent hors du pays, à un coût de transaction minimal. Il reposait généralement sur la corruption des systèmes judiciaire et bancaire moldaves; l'opacité de la propriété effective des sociétés-écrans, souvent établies au Royaume-Uni ou dans ses territoires d'outre-mer; et les défaillances et insuffisances des systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux de nombreuses banques – notamment la banque ABLV en Lettonie – ainsi que sur l'inefficacité de régimes nationaux de surveillance en matière de blanchiment de capitaux. Malgré certaines évolutions encourageantes dans la République de Moldova et la promesse d'une enquête au Royaume-Uni, le système de lessiveuse internationale n'a toujours pas fait l'objet d'une enquête judiciaire véritable. Il est particulièrement préoccupant que les autorités moldaves aient accusé leurs homologues russes d'entraver leur travail, selon elles sur instruction du FSB.

3. Le système de lessiveuse azerbaïdjanaise comportait plusieurs caractéristiques similaires. L'argent provenait souvent de riches hommes d'affaires et d'autres personnes étroitement associées aux plus hauts niveaux de gouvernement, y compris les membres de la famille des ministres du gouvernement et du président. Il passait par l'intermédiaire de sociétés-écrans dont la propriété effective était dissimulée et dont les plus importantes étaient, là encore, établies au Royaume-Uni ou dans ses territoires d'outre-mer. Une grande partie de ces sommes ont été blanchies par l'intermédiaire d'une banque balte, en l'occurrence la filiale estonienne de la Danske Bank; les procédures internes de lutte contre le blanchiment de capitaux de la Danske Bank, aussi bien au niveau de sa filiale que du groupe, étaient dramatiquement lacunaires. Les autorités nationales de lutte contre le blanchiment de capitaux se sont révélées inefficaces, la répartition des responsabilités entre les autorités estoniennes et danoises de surveillance financière étant par ailleurs incertaine.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 11 avril 2019 (17^e séance) (voir [Doc. 14847](#) et [addendum](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Mart van de Ven). *Texte adopté par l'Assemblée* le 11 avril 2019 (17^e séance).

Voir également la [Recommandation 2154 \(2019\)](#).



4. Le système de lessiveuse azerbaïdjanaise a également fourni des sommes d'argent qui ont contribué aux activités de corruption menées au sein de l'Assemblée parlementaire, comme l'a établi le rapport du Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire (GIAC). Il apparaît que cinq anciens membres de l'Assemblée ont de toute évidence bénéficié d'une partie de cet argent; ils ont tous été sanctionnés par l'Assemblée pour violation de ses règles déontologiques. Luca Volontè est poursuivi par les autorités italiennes pour corruption et blanchiment de capitaux. Alain Destexhe a fait l'objet d'une enquête menée par les autorités belges. Le Parlement allemand a estimé que Karin Strenz avait enfreint les dispositions de son code de déontologie et lui a infligé une amende record de 20 000 euros. Transparency International Allemagne a porté plainte au pénal à la fois contre M^{me} Strenz et Eduard Lintner pour délit de corruption d'un agent public. On ignore toutefois à ce jour si des mesures ont été prises à l'encontre du dernier de ces cinq membres, Zmagor Jelinčič Plemeniti, de Slovénie. Bien que la [Résolution 2185 \(2017\)](#) de l'Assemblée «Présidence azerbaïdjanaise du Conseil de l'Europe: quelles sont les suites à donner en matière de respect des droits de l'homme?» ait tout particulièrement exhorté les autorités azerbaïdjanaises à ouvrir sans tarder une enquête indépendante et impartiale sur ces allégations, il semblerait que rien n'ait été fait et que les deux parlementaires azerbaïdjanais les plus profondément impliqués dans cette affaire – Elkhan Suleymanov et Muslum Mammadov – n'aient fait l'objet d'aucune forme de sanction.

5. La lessiveuse Troika a une nouvelle fois fait intervenir de nombreuses sociétés-écrans, dont trois d'entre elles, établies dans les îles Vierges britanniques, ont joué un rôle pivot, et la participation cruciale d'une banque balte, en l'espèce la banque Ukio de Lituanie. Des personnes proches du cœur du pouvoir central étaient à nouveau impliquées, y compris cette fois un ami proche du Président Poutine. La lessiveuse Troika révèle tout particulièrement le fait que les fonds blanchis proviennent de la criminalité organisée et de la corruption. Elle illustre également l'importance de la garantie supplémentaire contre le blanchiment international de capitaux que représentent les procédures effectives de lutte contre le blanchiment de capitaux au sein des banques qui fournissent des services de correspondance bancaire à des partenaires étrangers.

6. L'analyse des systèmes de lessiveuse et d'autres systèmes de blanchiment de capitaux à grande échelle révélés ces dernières années fait apparaître un certain nombre de problèmes à différents niveaux. Il s'agit notamment des éléments suivants:

6.1. au niveau des institutions financières et des autres entités commerciales:

6.1.1. la mauvaise compréhension et la mise en œuvre inadéquate des exigences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux des prestataires de services aux sociétés et aux établissements fiduciaires, des institutions financières et des autres entités réglementées, y compris l'absence d'application des procédures élémentaires visant à connaître les clients et la source des fonds ou d'une fortune, l'incompatibilité des systèmes informatiques qui empêche l'application des normes et procédures communes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, la rédaction par les filiales de documents capitaux dans des langues qui ne sont pas comprises au siège social et le fait de ne pas avoir pourvu des postes essentiels dans la lutte contre le blanchiment de capitaux;

6.1.2. la minimisation délibérée ou par négligence des risques de blanchiment de capitaux par la direction et les cadres supérieurs des institutions financières;

6.1.3. la complicité entre les employés et les auteurs connus ou les personnes soupçonnées de blanchiment de capitaux;

6.1.4. l'absence ou la faiblesse des procédures prévues pour lancer l'alerte, et de la protection des lanceurs d'alerte au sein des institutions financières;

6.2. au niveau national:

6.2.1. l'inadéquation du droit interne et des politiques nationales en matière de prévention de la corruption, notamment l'absence de déclarations publiquement accessibles de patrimoine et de revenus des responsables publics, y compris des parlementaires et des ministres du gouvernement, ainsi que des candidats à des mandats électifs, et la possibilité donnée aux personnes inculpées, voire condamnées, pour des délits de corruption ou de blanchiment de capitaux de présenter leur candidature et d'être élues à des fonctions publiques;

6.2.2. l'inadéquation des cadres juridiques de lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment des dispositions qui autorisent l'opacité de la propriété effective des sociétés et des établissements fiduciaires;

- 6.2.3. les ressources insuffisantes allouées aux organes de surveillance et d'enquête de la lutte contre le blanchiment de capitaux, et la fragmentation des responsabilités en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux entre de nombreuses instances, dont certaines ignorent parfois leurs attributions précises;
 - 6.2.4. l'absence de poursuites engagées pour infraction accessoire ou autonome de blanchiment de capitaux, puisque doit être apportée tout d'abord la preuve d'une infraction principale, bien souvent commise dans une juridiction étrangère qui se montre peu coopérative;
 - 6.2.5. l'inadéquation de l'identification et de la recherche des produits du crime durant les premiers stades des enquêtes judiciaires;
 - 6.2.6. le caractère insuffisamment dissuasif des peines prévues pour les délits de blanchiment de capitaux;
 - 6.2.7. la répression et la restriction des activités des acteurs indépendants de la société civile et des médias, qui assurent un important contrôle démocratique des faits de corruption et des autres actes pénalement répréhensibles;
 - 6.2.8. l'absence de coopération des autorités nationales dans les enquêtes de lutte contre le blanchiment de capitaux menées par les autorités d'autres pays, voire leur obstruction à ces enquêtes;
 - 6.2.9. l'incertitude qui accompagne la répartition des compétences entre les agences nationales de surveillance financière dans le domaine du contrôle des institutions financières multinationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux;
 - 6.2.10. la vulnérabilité particulière des systèmes bancaires et des systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux dans les États baltes;
 - 6.3. aux niveaux européen et international:
 - 6.3.1. le fait que la surveillance exercée par l'Union européenne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux dépende d'autorités nationales décentralisées, alors même que leur inadéquation dans certains pays a été démontrée;
 - 6.3.2. la transposition incomplète en droit interne et la mise en œuvre incomplète des principaux instruments de l'Union européenne, notamment la 4^e directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (Directive (UE) 2015/849);
 - 6.3.3. le fait que le Groupe d'action financière (GAFI) et le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) n'aient que récemment renforcé leur attention portée à l'efficacité et à la mise en œuvre des régimes nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux, à la suite d'un changement de méthodologie du GAFI en 2013.
7. L'Assemblée appelle par conséquent:
- 7.1. la Fédération de Russie:
 - 7.1.1. à mener une enquête complète et effective sur le système de lessiveuse internationale révélé par de nombreux médias publics, en tirant pleinement parti des éléments de preuve obtenus dans le cadre d'autres enquêtes judiciaires, et à poursuivre et punir tous les auteurs d'infractions en rapport avec ces faits;
 - 7.1.2. à coopérer pleinement avec les autorités compétentes des autres pays dans l'enquête sur le système de lessiveuse internationale et les autres systèmes internationaux de blanchiment de capitaux dans lesquels la Russie est impliquée;
 - 7.2. la République de Moldova:
 - 7.2.1. à poursuivre pleinement et de manière effective son enquête sur le système de lessiveuse internationale, et à poursuivre et punir tous les auteurs d'infractions en rapport avec ces faits;
 - 7.2.2. à mettre en place des dispositions qui empêchent les personnes inculpées ou condamnées pour de graves infractions, y compris pour corruption et blanchiment de capitaux, de prendre ou d'exercer des fonctions publiques;

- 7.2.3. à continuer avec diligence les enquêtes et les poursuites à l'encontre des candidats à une fonction publique et des responsables publics, y compris des élus, tout en évitant scrupuleusement toute inégalité de traitement motivée par des considérations politiques;
- 7.2.4. à envisager d'abroger «l'amnistie fiscale» mise en place en juillet 2018, car elle risque de faciliter le blanchiment de capitaux;
- 7.2.5. à veiller à réglementer rigoureusement son programme de «visa en or», car il risque lui aussi de faciliter le blanchiment de capitaux, surtout lorsqu'il est associé à «l'amnistie fiscale»;
- 7.3. l'Azerbaïdjan:
 - 7.3.1. à mener une enquête complète et effective sur le blanchiment de capitaux auquel se livre l'Azerbaïdjan, qui a été révélé par de nombreux médias publics, y compris par le rapport du GIAC, et à poursuivre et punir tous les auteurs d'infractions en rapport avec ces faits;
 - 7.3.2. à respecter pleinement les droits fondamentaux et les libertés fondamentales des organes indépendants de la société civile et des médias, comme l'a demandé par le passé l'Assemblée à de nombreuses reprises;
 - 7.3.3. à réagir sans plus tarder à la [Résolution 2185 \(2017\)](#) de l'Assemblée, en particulier en ouvrant une enquête indépendante et impartiale sur les allégations de corruption des membres de l'Assemblée formulées dans le rapport du GIAC et en coopérant pleinement avec les autorités et instances internationales compétentes en la matière;
- 7.4. le Royaume-Uni:
 - 7.4.1. à veiller à mettre pleinement en œuvre la nouvelle obligation faite aux autorités des territoires britanniques d'outre-mer de mettre en place un registre publiquement accessible de la propriété effective des sociétés et établissements fiduciaires sur leur juridiction;
 - 7.4.2. à envisager d'étendre cette obligation aux dépendances de la Couronne que sont Jersey, Guernesey et l'île de Man;
 - 7.4.3. à envisager d'exiger la pleine transparence de la propriété effective de l'ensemble des sociétés et établissements fiduciaires établis au Royaume-Uni, y compris des sociétés en commandite simple, grâce à un registre publiquement accessible;
 - 7.4.4. à veiller à ce que les prestataires de services aux sociétés et établissements fiduciaires respectent pleinement les exigences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et fassent l'objet d'une surveillance effective de la part des autorités nationales compétentes;
 - 7.4.5. à veiller à ce que le nouveau Centre national de lutte contre la criminalité économique fonctionne de manière effective pour éviter la fragmentation et l'inefficacité des activités de lutte contre le blanchiment de capitaux;
 - 7.4.6. à veiller à ce que le potentiel de la nouvelle ordonnance sur l'enrichissement illicite soit pleinement exploité;
 - 7.4.7. à veiller à ce que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ne s'accompagne pas d'un affaiblissement des normes ou des activités de lutte contre le blanchiment de capitaux, et à faire tout ce qui est en son pouvoir pour garantir que le Royaume-Uni continue à participer aussi pleinement que possible aux instances pertinentes de l'Union européenne, notamment Europol;
- 7.5. le Danemark:
 - 7.5.1. à veiller à ce que la Danske Bank mette en œuvre pleinement et de manière effective toutes les ordonnances qui lui sont adressées par l'autorité danoise de surveillance financière;
 - 7.5.2. à prendre les mesures adéquates, notamment sous forme d'engagement de poursuites pénales, à l'encontre de tout employé de la Danske Bank – y compris les cadres dirigeants et supérieurs – susceptible d'avoir enfreint la réglementation et la législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux;
- 7.6. l'Estonie:
 - 7.6.1. à veiller à ce que la Danske Bank mette en œuvre pleinement et de manière effective toutes les mesures que lui indique l'autorité estonienne de surveillance financière;

- 7.6.2. à prendre les mesures adéquates, notamment sous forme d'engagement de poursuites pénales, à l'encontre de tout employé de la Danske Bank – y compris les cadres dirigeants et supérieurs – susceptible d'avoir enfreint la réglementation et la législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux;
- 7.7. les États baltes à remédier aux caractéristiques propres à leurs systèmes bancaires, notamment la prédominance des comptes de clients non-résidents, qui peuvent les rendre particulièrement vulnérables au blanchiment international de capitaux;
- 7.8. la Suède à veiller à ce que les autorités réglementaires et de police compétentes enquêtent résolument sur les cas signalés de plus en plus souvent de possible blanchiment de capitaux à grande échelle à la Swedbank et dans ses filiales des États baltes, qui ont un lien avec le scandale de la Danske Bank et ont déjà provoqué la démission du président et du directeur général de la Swedbank;
- 7.9. l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe:
- 7.9.1. à enquêter pleinement et de manière effective sur toute implication dans les systèmes de lessiveuse de personnes physiques ou morales sur leur territoire; ceux qui sont des États membres de l'Union européenne devraient demander la création d'équipes communes d'enquête par Europol pour assurer la conduite d'enquêtes transfrontières efficaces;
- 7.9.2. à faire obligation aux élus et aux candidats à une fonction élective, y compris aux candidats à la présidence, de procéder à la déclaration publiquement accessible de leur patrimoine et de leurs revenus;
- 7.9.3. à veiller à ce que leurs régimes nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux soient pleinement conformes à l'ensemble des normes internationales applicables et à ce qu'ils soient mis en œuvre de manière effective;
- 7.9.4. à veiller à ce que leurs instances de surveillance de la lutte contre le blanchiment de capitaux bénéficient de ressources adéquates et d'un personnel suffisamment qualifié et rémunéré;
- 7.9.5. à prévoir dans leur droit interne la confiscation sans condamnation préalable, ainsi que la possibilité de procéder à la confiscation d'une valeur équivalente et à l'imposition des gains illicites, tout en établissant des garanties adéquates, comme le recommande la [Résolution 2218 \(2018\)](#) «Lutter contre le crime organisé en facilitant la confiscation des avoirs illicites»;
- 7.9.6. à veiller à ce que les banques qui fournissent des services de correspondance bancaire mettent pleinement et correctement en œuvre les obligations pertinentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux;
- 7.9.7. à rester vigilants et prompts à réagir face au risque durable de blanchiment de capitaux à grande échelle au niveau international et à l'évolution constante des formes que ce blanchiment peut prendre;
- 7.9.8. à mettre rapidement et pleinement en œuvre toutes les recommandations pertinentes du GAFI, de MONEYVAL et du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe;
- 7.10. l'Union européenne:
- 7.10.1. à veiller à ce que ses États membres transposent en droit interne et mettent en œuvre pleinement et de manière effective les 4^e et 5^e (Directive (UE) 2018/843) Directives de l'Union européenne sur la lutte contre le blanchiment de capitaux;
- 7.10.2. à veiller à ce que la proposition de modification du règlement sur la surveillance bancaire permette à l'Autorité bancaire européenne de coordonner et d'évaluer les autorités nationales compétentes, de manière à garantir des synergies et à éviter des divergences dans l'interprétation des règles et des activités pratiques, et à remédier aux points faibles et à renforcer le fonctionnement du système général de lutte contre le blanchiment de capitaux;
- 7.10.3. à veiller à ce que son Plan d'action pour lutter contre le blanchiment de capitaux de décembre 2018 soit mis en œuvre pleinement et de manière effective;
- 7.10.4. à veiller à ce que la proposition de directive sur la protection des lanceurs d'alerte prévoie la protection effective des lanceurs d'alerte du secteur financier;

7.10.5. à mieux coordonner ses activités de lutte contre le blanchiment de capitaux avec celles du Conseil de l'Europe.