

La justice entravée Corruption et criminalité économique internationale

Congrès des 12/13 décembre 1997 - Bruxelles

Résolution finale

A Bruxelles, les 12 et 13 décembre 1997, deux cent magistrats, venus de différents pays et régions du monde se sont réunis à la suite de l'Appel de Genève, pour partager leur expérience dans l'indispensable lutte contre la corruption et contre la criminalité économique internationale qui gangrènent nos sociétés.

Les participantes et participants au congrès affirment ou réitèrent leur adhésion à l'Appel de Genève.

Ils regrettent que, depuis cet appel, et malgré son retentissement, très peu de dispositions pratiques et effectives ont été prises par les Etats pour mettre fin à l'impunité.

M.E.D.E.L. auquel s'associent les magistrats de l'Appel de Genève et les participants au congrès de Bruxelles, adhérant ou non à une association syndicale de magistrats, rappelle une fois encore que les services judiciaires, y compris en Europe, sont dépourvus des outils de toute nature nécessaires pour remplir la tâche qui leur est officiellement impartie :

- des incriminations unifiées, et des conventions effectives (trop d'Etats s'abstiennent de les ratifier, les énervent par des réserves ou tardent excessivement à les insérer dans les ordres juridiques nationaux);
- des procédures d'entraide performantes, délivrées des obstacles mis par les souverainetés nationales et permettant aux magistrats de communiquer directement entre eux ;
- des outils d'analyse et une concentration des informations qui doivent être directement accessibles aux magistrats;
- des statuts garantissant l'indépendance des magistrats ainsi que la collaboration efficace des autres organes de contrôle, de recherche et de poursuite (policiers, administrations spécialisées,...) et ce dans le respect de la primauté du droit et du rôle du juge;
- les moyens budgétaires et logistiques d'accomplir leur travail sur leur territoire national mais aussi, au besoin, de communiquer ou se rendre sur le territoire d'un autre Etat et, d'une manière plus générale de pratiquer les échanges internationaux nécessaires à l'établissement complet des faits criminels et à leur évaluation contradictoire par le juge.

MEDEL et les participants au congrès de Bruxelles invitent instamment les Etats à concrétiser leurs intentions louables de combattre la corruption, avant tout en respectant scrupuleusement l'indépendance nécessaire aux organes de poursuite et de jugement et en procédant aux ratifications des conventions déjà signées.

Les Etats sont invités

- à mettre en oeuvre de bonne foi les instruments et les moyens déjà existants,
- à satisfaire de manière coordonnée aux recommandations précises issues des travaux du congrès, thème par thème.

Il appartient aux Etats de lutter efficacement contre le crime organisé sans attenter au respect des personnes ni aux libertés mais au contraire en alignant les garanties sur le standard le plus élevé. La poursuite des criminalités ne peut en aucun cas servir de prétexte à aggraver le statut des étrangers et des demandeurs d'asile.

MEDEL, avec tous ceux qui ont participé au congrès, s'engage à renforcer les liens entre magistrats du monde entier et les autres acteurs de la justice, en sorte que l'Appel de Genève et le travail qui vient d'être effectué ne restent pas sans lendemain.

Ils rappellent que ces questions mettent en cause l'avenir de la démocratie et le principe de l'égalité entre les citoyens. A ce titre, elles sont l'affaire de de toutes et de tous.

CONCLUSIONS DE L'ATELIER 1

LES CRIMINALITÉS ORGANISÉES

L'atelier 1, compte tenu de sa composition et du temps limité qui lui était imparti, a ciblé son attention sur les formes de criminalité de type mafieux opérant en Italie ou à partir de l'Italie, en particulier la mafia sicilienne, la 'ndrangheta calabraise et la camorra napolitaine.

A. La mafia sicilienne.

1. En ce qui concerne la mafia sicilienne, le Procureur chef de Palerme explique qu'elle recourt à la violence seulement si c'est vraiment nécessaire, en lui préférant l'usage de la menace et de la corruption.

La mafia ne peut être réduite à un phénomène de gangstérisme, elle constitue un Etat dans l'Etat. En fait, la mafia dispose d'un système de règles et de sanctions, d'une structure de gouvernement, d'un pouvoir de prélèvement fiscal. Elle manifeste aussi une capacité de contrôle du territoire et enfin elle développe une politique d'alliance avec d'autres organisations criminelles mais aussi, plus largement, des alliances à implications politiques et économiques.

2. Dans les dernières années, la mafia a connu des échecs importants : plusieurs de ses chefs ont été arrêtés; environ 6.500 personnes ont été mises en détention provisoire; plus de 650 milliards de lires ont été saisis et/ou confisqués depuis 1992 au titre de profits criminels; des liaisons entre la mafia et certains secteurs du pouvoir politique et économique ont été dévoilés.
3. Néanmoins, le Procureur de Palerme met en garde contre le danger que constitue l'idée que la mafia serait définitivement défaite. Cette illusion peut produire une baisse de vigilance de la société et des institutions et faciliter des manoeuvres visant à isoler et "délégitimer" l'action des magistrats.

Il faut empêcher que puisse se reproduire des attentats tels que ceux qui ont coûté la vie aux juges Falcone et Borsellino.

B. La 'ndrangheta calabraise.

Un magistrat du Parquet de Reggio Calabria illustre l'extrême viabilité de cette organisation criminelle qui, même si elle est ancrée sur un territoire limitée et a une origine archaïque, a su exploiter le trafic des stupéfiants en tant que formidable chance pour se développer et s'internationaliser. Désormais, le réseau criminel de la 'ndrangheta s'étend de la Calabre jusqu'aux Etats-Unis, à l'Australie, au Canada et à l'Amérique du Sud. L'Europe en général -et celle de l'Est en particulier- semble représenter la nouvelle frontière de cette organisation délictueuse.

C. La camorra napolitaine.

Un magistrat du tribunal de Naples explique les capacités de la camorra de s'adapter aux circonstances politiques et économiques. Le sous-développement de la région en particulier a été exploité comme une véritable chance de croissance criminelle. En réalité, la camorra a su profiter des investissements et des aides que les organes publics (Etat central et Communauté européenne) ont fait en Campanie en les détournant et en les utilisant à des fins illégales.

Ce magistrat a aussi proposé une réflexion sur les liens entre les développements du capitalisme contemporain et ceux de la criminalité, en démontrant que la logique de ce capitalisme dérégulé rencontre celle de la grande criminalité organisée.

Cette réflexion devrait être prolongée par des travaux ultérieurs.

D. Proposition

L'atelier propose la création d'un Observatoire international de la grande délinquance.

Le patrimoine de connaissance accumulé par l'expérience judiciaire contre le crime organisé constitue un acquis qui ne doit pas être dilapidé. Au contraire, il doit être exploité pour améliorer le savoir des magistrats ainsi que de l'ensemble des institutions chargées de lutter contre la criminalité organisée.

La mise en place d'un tel Observatoire répond à cette exigence de valorisation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER 2

L'HARMONISATION DES INCRIMINATIONS

Faute d'harmonisation des infractions établies dans les différents Etats, la coopération internationale se heurte trop souvent à l'application du principe de la double incrimination, et ce bien qu'il ne soit pas prévu comme tel dans les principales conventions d'entraide. C'est pourquoi nous recommandons, dans un esprit de confiance mutuelle, la libre circulation des demandes d'assistance entre pays partageant un respect effectif des droits de l'homme.

D'autre part, nous demandons de lever les entraves à la coopération judiciaire internationale en matière pénale, en particulier celles qui sont dressées pour des raisons fiscales ou de secret bancaire. Il convient que les Etats s'entendent pour faire en sorte que les renseignements fournis dans le cadre d'une commission rogatoire de droit commun ne soient plus assortis de l'interdiction d'en user à des fins fiscales.

A titre subsidiaire, nous préconisons de prendre des mesures législatives uniformes en ce qui concerne les infractions fiscales graves et de veiller en ce domaine à une application cohérente du principe de proportionnalité, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne certaines infractions spécifiques, nous demandons d'adopter des normes d'incrimination communes pour éviter les risques d'entrave à l'action de la justice, et en particulier :

1. Le blanchiment :

Nous recommandons l'intégration dans leur législation, par les Etats qui ne l'ont pas encore fait, d'une notion générique de blanchiment en rapport avec le produit issu de toute infraction, sans distinction selon la nature du comportement délictueux originaire.

2. La corruption :

Nous recommandons une définition commune de la corruption se référant à l'abus de pouvoir, que l'acte ait été commis par une personne investie d'un service public ou privée, et sans distinction selon la nationalité de celle-ci.

3. La coopération spécifique en matière fiscale :

Nous recommandons l'adoption de normes uniformes régissant les infractions fiscales graves.

Dans ce contexte, si la fraude porte sur un montant significatif d'impôt, et a été commise par l'emploi de manoeuvres ou d'omissions frauduleuses, elle devrait pouvoir être punie comme escroquerie fiscale d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende de cinquante mille à un montant représentant le décuple des impôts éludés.

Par application du principe de proportionnalité, les intervenants judiciaires devraient pouvoir honorer les demandes d'assistance internationale telles qu'elles sont actuellement formulées au regard de ce principe.

RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER 3

LA COOPERATION INTERNATIONALE

Pour que l'action de la justice pénale ne soit plus entravée aussitôt que la poursuite des crimes et de leurs auteurs implique des interventions dans plusieurs pays, il faut à tout le moins que les Etats de droit, ayant une confiance mutuelle et respectant effectivement les principes qui assurent la protection des droits de l'homme, améliorent considérablement leur collaboration et les moyens mis à la disposition de leurs autorités judiciaires, de telle manière que cette coopération atteigne au moins le niveau de la collaboration policière.

Dans le domaine de la criminalité financière et du crime organisé, il faut impérativement que les conditions suivantes soient remplies :

1. L'autorité judiciaire en charge de la cause (le juge) adresse ses commissions rogatoires directement au juge étranger du lieu de l'exécution qui, à son tour, lui remet directement les moyens de preuve recueillis, sans intervention du pouvoir exécutif.

Avec l'accord du magistrat étranger compétent, le juge peut accomplir des actes d'instruction utiles, même en-dehors de ses frontières nationales.

Le juge procède selon les formes de sa loi nationale dans la mesure où celle-ci n'est pas incompatible avec les exigences fondamentales de la loi du lieu d'exécution.

2. Les Etats doivent accepter d'extrader leurs nationaux, sous la seule réserve que la peine prononcée puisse être exécutée dans l'Etat d'origine du condamné.

Les jugements pénaux prononcés à l'étranger sont exécutés sans autre réserve que la garantie d'un procès équitable.

Le contentieux relatif à l'extradition et à l'exécution des jugements étrangers est confiée à des autorités judiciaires sans intervention du pouvoir exécutif.

3. Le secret bancaire ou le secret imposé à d'autres institutions ou intermédiaires financiers ne peut être invoqué pour faire obstacle aux investigations du juge.

Chaque Etat garantit l'exécution immédiate, nonobstant recours, des saisies conservatoires, mobilières et immobilières, requises par le juge, notamment lorsque la mesure porte sur des avoirs en banque.

4. Les preuves recueillies à l'étranger le sont en conformité des règles de procédure de l'Etat requérant dans la mesure où celles-ci ne sont pas incompatibles avec les exigences fondamentales de la loi du lieu d'exécution.

A défaut, la loi de l'Etat requérant reconnaît la validité des preuves recueillies selon la loi du lieu d'exécution.

5. Le juge transmet spontanément au juge étranger compétent toute information et tout moyen de preuve utile à la répression d'une infraction dont la poursuite doit être conduite d'office.

Les informations et moyens de preuve obtenus à l'étranger ou reçus de l'étranger peuvent être utilisés dans toute procédure pénale nationale (abandon du principe de la spécialité).

6. L'Etat requis ne peut refuser d'accorder l'entraide au motif que l'infraction poursuivie à l'étranger serait de nature fiscale.
7. Une infraction relève de la compétence des juridictions d'un Etat dès que l'un des éléments qui la constituent a, en tout ou en partie, été accompli ou a produit son résultat sur le territoire de cet Etat.

L'exécution d'un acte d'entraide n'est plus subordonnée à la condition de la double incrimination (là où elle l'est encore).

8. Dans l'immédiat, les règles de procédure sont aménagées de manière à permettre au juge le recours aux nouvelles technologies sans toutefois porter atteinte aux droits de la défense.

De même, les moyens financiers et logistiques nécessaires sont accordés au juge pour lui permettre sans difficulté :

- d'accéder à la documentation relative au droit international et au droit étranger;
- d'accéder aux données existantes relatives aux sociétés et aux activités financières;
- de faire procéder aux traductions nécessaires.

En outre, des bases de données sont constituées sur le plan international répertoriant les intermédiaires financiers et les sociétés, notamment les sociétés de domicile, compromis dans des activités criminelles.

9. Des magistrats judiciaires indépendants sont désignés dans chaque Etat avec mission d'assister les juges étrangers et de s'assurer de l'exécution rapide et complète des commissions rogatoires.

RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER N° 4

LE RÔLE DU MAGISTRAT, SON STATUT, SES ASSISTANTS : ASPECTS INSTITUTIONNELS

A. Statut de la magistrature

1. Les principaux généraux du statut des magistrats sont énoncés dans la Constitution qui garantit leur indépendance. Les magistrats du siège et du ministère public ne sont soumis qu'au droit et à la loi.
2. Leur nomination et le déroulement de leur carrière ne peuvent faire l'objet d'une intervention de l'Exécutif et relève d'un Conseil Supérieur comprenant des magistrats élus par leurs pairs. Ce Conseil Supérieur ou organe équivalent est également compétent lorsque leur responsabilité disciplinaire est engagée.
3. Les principes de la responsabilité pénale des magistrats obéissent au droit commun.
4. Les magistrats exerçant des fonctions d'entraide judiciaire ou détachés dans des structures communautaires dotées de missions d'investigation et d'assistance judiciaire sont nommés sur avis conforme du Conseil Supérieur de la magistrature.
5. Le statut des magistrats d'un futur parquet européen garantit leur indépendance.
6. Les instructions de l'Exécutif adressées à des magistrats sont prohibées..
7. Le Conseil Supérieur de la Magistrature a le devoir de protéger les magistrats contre toute atteinte à leur indépendance quelqu'en soit l'origine.
8. Le magistrat est le garant des libertés fondamentales et agit de manière impartiale en respectant l'égalité des citoyens devant la loi.
9. L'exercice de l'action pénale est en principe obligatoire. Dans les systèmes d'opportunité des poursuites, les classements sans suite sont limités aux infractions de faible importance, dans des conditions préalablement déterminées par la loi et sous le contrôle d'un juge.
10. La répartition des dossiers entre magistrats obéit à des critères objectifs et prédéterminés.
11. Le niveau régional est privilégié pour les dossiers exigeant une spécialisation : criminalité économique et financière, crime organisé, terrorisme, ...; une structure nationale ou européenne peut être envisagée avec un rôle d'impulsion, de coordination et de banque de données.
12. Le travail des magistrats en pools est encouragé et des experts sont mis à la disposition permanente de ces magistrats.
13. L'Etat dote l'institution l'appareil judiciaire des moyens nécessaires à son bon fonctionnement ainsi qu'à la formation initiale et continue des magistrats et de leur collaborateurs. Le coût de la délinquance en matière financière justifie l'affectation à la justice de moyens proportionnés à cet enjeu.

B. Le statut des autres acteurs (police judiciaire et autres administrations pouvant jouer un rôle dans la détection et le signalement d'infractions)

14. Les missions de police judiciaire s'exercent sous le contrôle et la direction de l'autorité judiciaire; des sections de police judiciaire, composées de représentants de l'ensemble des forces de police, sont rattachées aux organisations de poursuites et d'investigation des juridictions.

15. L'autorité judiciaire est associée aux décisions relatives à la carrière et à la discipline des O.P.J. (Officiers de police judiciaire).

16. Le contrôle de légalité de l'action administrative, notamment en matière de marchés publics et d'urbanisme, est confié à une autorité bénéficiant de réelles garanties d'indépendance.

17. La participation d'une administration ou de polices à statut spécial à la recherche et à la sanction d'infractions doit être soumise à des conditions portant sur la garantie des droits et d'information de l'autorité judiciaire.

C. Le statut d'une future police européenne

18. L'autorité judiciaire a un accès direct aux informations dont disposent les organes de police y compris au plan international (Interpol, Europol) ainsi qu'à celles relatives aux opérations suspectes dénoncées par les institutions financières. Le statut et les missions d'une police européenne sont élaborées dans des conditions de transparence permettant un réel contrôle parlementaire. Lorsqu'elle exerce des tâches se rattachant à une activité de police judiciaire, la police européenne est placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire.