

L'ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE CONTRE LA CORRUPTION ET LE BLANCHIMENT DE L'ARGENT

PETER CSONKA*

L'ILLICITE DANS L'ÉCONOMIE

La criminalité économique et financière constitue aujourd'hui un des principaux défis des pays industrialisés : les diverses formes de fraude, dont la fraude fiscale, la corruption, le blanchiment des capitaux sont des manifestations de l'illicite dans l'économie qui, d'ailleurs, forme souvent des alliances avec le licite. En effet, un certain nombre de transactions économiques ne répondent pas aux attentes du marché, contournent les réglementations et échappent aux contrôles. Ainsi, le fonctionnaire corrompu attribue le marché public à l'entreprise qui offre plus de pots-de-vin que les autres alors que ses prestations ne sont peut-être pas les meilleures, l'entrepreneur constitue des caisses noires hors bilan et effectue des paiements pour des travaux qui n'ont jamais été réalisés ou pour des marchandises qui n'ont jamais été livrées, l'investisseur rachète les actions des entreprises en faillite et les « sauve » avec de l'argent sale, etc. Toutefois, ces transactions illicites ne sauraient se réaliser, dans la plupart des cas, sans l'apparence licite des structures et des personnes y participant. Il y a donc derrière, à part les cas de transactions menées par des structures purement mafieuses, des sociétés léga-

lement établies, certes souvent dans des zones ou des pays qui offrent pour une poignée de dollars des structures « prêtes à fonctionner », nécessitant l'intervention des professionnels (avocats, notaires, banquiers) et des fonctionnaires publics (douanier, administration locale pour les permis) et des hommes de paille (*trustees*, « prête-noms ») qui incarnent la légitimité vis-à-vis des autorités publiques. De plus, ces transactions illicites impliquent très souvent plusieurs pays : un pays, par exemple, avec une législation très complexe en matière boursière pour les opérations d'achat, un pays avec des fonctionnaires mal payés et donc faciles à corrompre pour obtenir des marchés publics ou des permis (de transport, de dédouanement des marchandises), un pays qui offre des garanties strictes pour le secret bancaire, un autre encore avec des sociétés préfabriquées et sans imposition, etc. Il est donc utile, voire nécessaire, pour toute activité illicite économique ou financière d'un certain volume, d'avoir une dimension multinationale, tout comme les activités licites.

Ces activités illicites sont souvent gérées par le crime organisé, tel les mafias italiennes et celles dites « russes » (en réalité aussi ukrainienne, tchéchène, etc.), les groupes d'origine chinoise, nigérienne ou kurde.

* Administrateur au Conseil de l'Europe, Division des problèmes criminels
Les vues exprimées ici sont celles de l'auteur et n'engagent que lui

Ces groupes assurent, par définition, une dimension internationale à leurs activités illicites et un réseau d'acquisition, de distribution et de réinvestissement à l'échelle d'une multinationale. Ils vont investir dans les marchés illicites les plus lucratifs (drogues, prostitution, déchets dangereux) puisque leur leitmotiv est d'abord l'argent. Mais ils participent souvent à la distribution de produits licites et ils en tirent profit aussi (alcool, tabac) lorsqu'ils ne sont pas librement disponibles sur les marchés (l'alcool dans les pays scandinaves) ou sont surtaxés (tabac, produits pétroliers). Enfin, pour donner une apparence légitime à leurs activités, ils rachètent des sociétés licites (dans des secteurs variés, par exemple l'hôtellerie, les magasins de luxe, les transports, etc.) qui souvent produisent à perte.

Ce caractère mixte de licite et d'illicite des activités du crime organisé ressort particulièrement des rapports annuels (confidentiels) du Conseil de l'Europe sur la situation du crime organisé : selon le rapport 1997, en Belgique - où le crime organisé a produit des profits de l'ordre de 30 milliards de francs belges (825 millions de dollars) - les trois-quarts des groupes identifiés ont utilisé chacun, en moyenne, 2,3 structures de type commercial, la moitié ayant mêlé des activités licites et illicites et 11,3 % n'ayant aucune activité commerciale réelle puisque étant purement utilisées comme sociétés écrans. Des chiffres moins précis, mais aussi alarmants, montrent que d'autres pays, où l'on remarque une forte présence du crime organisé sur leurs territoires, avec des groupes ayant des liens internationaux ou faisant partie des réseaux internationaux, connaissent également ce phénomène de « légitimation » et font ressortir d'emblée trois types de structures utilisées par les groupes :

- des structures licites existantes ayant des activités commerciales licites, mais un ou plusieurs employés / dirigeants collaborent avec le crime organisé ;

- des structures licites existantes ayant à la fois des activités commerciales licites et illicites ;

- des structures licites sans aucune activité commerciale, établies par les groupes eux-mêmes.

PARADIS FISCAUX : UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DANS TOUTE STRATÉGIE CONTRE LA CRIMINALITÉ ÉCONOMIQUE

Ces dernières années, les paradis fiscaux sont peu à peu devenus un élément essentiel, incontournable, dans toute stratégie internationale contre la criminalité économique, à tel point que certains parlent d'obsession et d'acharnement. D'un point de vue technique, un paradis fiscal est un pays dont le système fiscal est « privilégié ». Toutes ou certaines activités ou transactions économiques sont exonérées de charges fiscales ou celles-ci sont nettement inférieures à celles pratiquées dans les pays avoisinants. Ainsi, le terme « paradis fiscal » recouvre un certain nombre de pays ou de zones dans lesquels il n'existe pas de fiscalité directe, ce qui signifie pas ou peu d'impôt sur le revenu, pas ou peu d'impôt sur les sociétés, pas ou peu d'impôt sur les successions, pas ou peu d'impôt sur le capital. Ces paradis fiscaux jouent traditionnellement le rôle de gardien des grosses fortunes. Ils permettent ainsi à la fraude fiscale de se développer à l'abri des regards indiscrets. Ces pays, généralement de dimension réduite, côtoient souvent des voisins plus puissants, qui subissent cette fraude fiscale avec une certaine complaisance.

Le problème essentiel des paradis fiscaux se pose, notamment, en termes de coopération internationale : l'on est confronté, dans la plupart des cas, à l'absence ou à la non-application de toute

convention susceptible de permettre un suivi des flux financiers. Dans la logique du paradis fiscal, il n'est pas nécessaire d'éviter les doubles impositions puisqu'il n'existe pas d'imposition. Cette position permet de ne pas avoir à respecter la clause d'assistance administrative réciproque attachée à toute convention en matière fiscale. Cela implique aussi, et cela est plus grave, l'absence de conventions d'entraide judiciaire, ou le refus des requêtes d'entraide, qui a pour conséquence de paralyser l'action pénale aux frontières de ces pays.

Pourtant, ces refuges traditionnels de la fraude fiscale ne se contentent plus de permettre aux riches d'échapper au fisc. Aujourd'hui, le concept de paradis fiscal va au-delà de la simple absence de fiscalité directe. Ce sont des pays (ou des zones) qui offrent de surcroît des garanties d'opacité, de confidentialité et de secret bancaire ainsi qu'une liberté totale pour le transfert de fonds déposés chez eux ou transitant par leur territoire. Il s'agit donc d'un vrai paradis, au sens littéral du terme, pour les corrompus qui trouvent un terrain fertile pour cacher les produits de la corruption, les blanchir, les faire fructifier, pour constituer des caisses noires et dissimuler les transactions de corruption. Ainsi, se produit un amalgame entre argent propre et argent sale, entre économie légitime et illégitime, entre financement illégal des partis politiques et enrichissement personnel des élus. Souvent, certains paradis fiscaux offrent également toutes les facilités pour la constitution ou l'achat de sociétés écrans. Il s'agit de sociétés dotées de la personnalité juridique qui peuvent exercer une activité ou, plus généralement, présenter le caractère de simples boîtes aux lettres, qui seront utilisées pour opérer dans d'autres pays, étant entendu qu'il sera impossible d'identifier les personnes qui se cachent derrière les sociétés en question. Les paradis fiscaux offriront donc la possibilité de créer ou dissoudre

des sociétés de manière très facile, rapide et à un coût relativement bas. Ils permettront aussi le rachat sans formalités de coquilles vides, disposeront d'un réseau de conseillers compétents et ne seront jamais soumis à des conventions d'échanges de renseignements.

Le passage par un circuit international, comprenant un ou plusieurs comptes dans un ou plusieurs paradis fiscaux ainsi que la participation d'une ou plusieurs sociétés écrans domiciliées encore dans d'autres paradis fiscaux, aura pour conséquence de créer des écrans supplémentaires et de rendre plus lente et plus difficile la découverte des mécanismes utilisés pour commettre les infractions de corruption ou pour blanchir des capitaux. On peut même dire qu'en Europe, il existe des paradis fiscaux spécialisés dans tel ou tel autre service. L'expérience acquise au cours des enquêtes de ces dernières années conduit inéluctablement et systématiquement à ces territoires. Lorsque l'attribution d'un marché a donné lieu au versement d'une commission illégale, celle-ci sera versée dans un paradis fiscal à partir d'un compte numéroté dont le titulaire est une filiale de l'entreprise attributaire du marché vers le compte également numéroté d'une société écran ou d'un intermédiaire du fonctionnaire, homme politique ou parti corrompu. Si le juge chargé de l'enquête a la chance de disposer d'un fil qui le conduit vers le paradis fiscal en question, il aura les pires difficultés pour obtenir la coopération demandée, et si une réponse doit arriver, elle arrivera lentement et sera insuffisante. Il sera rarement à même d'établir l'identité des titulaires des comptes ou des actionnaires de la société écran. Il n'arrivera presque jamais à geler les fonds avant que ceux-ci ne soient transférés vers un autre paradis fiscal, vers un autre compte bancaire secret. Certains paradis fiscaux ne prennent même pas le soin de répondre aux demandes émanant des magistrats étrangers dans le cadre des commissions rogatoires internationales.

Les 20 Principes directeurs pour la lutte contre la corruption - adoptés par le Conseil de l'Europe en 1997 pour établir un cadre politique des actions futures contre la corruption - contiennent un engagement des Etats membres à prendre les mesures appropriées en vue d'éviter que des personnes morales ne servent d'écran pour dissimuler la commission d'infractions de corruption (Principe 5) et à développer la coopération internationale la plus large possible dans tous les domaines de la lutte contre la corruption (Principe 20). De manière plus concrète, la Convention pénale sur la corruption, adoptée par le Conseil de l'Europe, prévoit que les parties ne sauraient invoquer le secret bancaire pour refuser de coopérer. Une disposition semblable se trouve à l'article 18, par. 7 de la Convention sur le blanchiment. Aussi, la Convention pénale contre la corruption prévoit-elle la responsabilité des personnes morales pour les délits de corruption commis en leur bénéfice. Il s'agit certes de dispositions importantes mais peut-être encore insuffisantes. Il faudrait encore que les Etats, que l'on nomme des paradis fiscaux, acceptent de devenir parties à cette convention.

POURQUOI LA RÉPONSE À LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE DOIT ÊTRE INTERNATIONALE ?

L'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) vient de fêter ses 50 ans. Prospérité et croissance riment avec déréglementation, démantèlement des barrières et levée du contrôle des changes. On assiste partout à la libéralisation des échanges commerciaux et des flux financiers. L'Union européenne a été construite autour du principe de la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux.

La libéralisation du commerce et des investissements, la révolution scientifique et technique, les réseaux de communication à échelle mondiale, la mobilité accrue, la disparition des barrières et des frontières avec la mise en place d'espaces supranationaux au sein desquels les personnes et les biens se déplacent librement, sont, certes, des éléments positifs de ce monde à la fin du XX^{ème} siècle. Cependant, ce sont aussi des facteurs que les organisations criminelles n'hésitent pas à utiliser à leur propre bénéfice. Il n'y a pas si longtemps, la justice pénale était une question purement nationale. Pendant des siècles, la réaction au phénomène criminel s'est organisée au niveau national, celle-ci étant le monopole du souverain ou, plus tard, de l'Etat. Seuls l'extradition et l'échange de prisonniers ont été admis, et cela au gré des souverains, comme modalités de coopération entre souverains ou Etats contre le crime. Aujourd'hui, une politique criminelle rationnelle doit pleinement tenir compte des caractéristiques transnationales et organisées de la criminalité moderne, même si les mesures prises individuellement par chaque Etat s'avèrent rapidement insuffisantes.

Et pourtant, les Etats ont été beaucoup plus lents que les criminels à s'adapter à cette nouvelle réalité. Le juge Van Ruymbeke soulignait récemment - lors de la 3^{ème} Conférence des services spécialisés dans la lutte contre la corruption organisée par le Conseil de l'Europe (Madrid, octobre 1998) - le paradoxe de la situation actuelle. Les acteurs de la corruption peuvent librement faire transiter de l'argent sale d'un compte à l'autre, d'un pays à l'autre, alors que ceux qui sont chargés de détecter l'origine de ces fonds se heurtent à des barrières nationales, à des législations nationales différentes et à des règles de coopération désuètes et inadaptées à la lutte contre des formes de délinquance qui ont su tirer parti des instruments modernes. La répression de cette criminalité

se heurte à des obstacles tenant à la fois à la discontinuité de l'action répressive - puisque la compétence des autorités répressives s'arrête aux frontières - et à la disparité des systèmes qui la fondent. Ainsi, un magistrat européen se trouve dans la quasi-impossibilité de remonter les filières internationales, même s'il arrive à trouver un fil conducteur - le nom d'une société, un numéro de compte bancaire - pour ses investigations. L'opacité assurée par le caractère international de certaines opérations de corruption ne permet pas de démanteler les réseaux existants. Les mesures de contrôle interne, adoptées par les Etats pour lutter contre la corruption, sont totalement inefficaces pour lutter contre la corruption qui emprunte les circuits internationaux. D'ailleurs, plus les mesures nationales se développent, plus les refuges hors des frontières sont attrayants.

Avec la naissance de la criminalité organisée moderne, les Etats ont compris que la coopération internationale, à tous les niveaux de la justice pénale - police, parquet, tribunaux - n'avait pas d'alternative. Les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (après le traité d'Amsterdam) sont devenus des acteurs indispensables pour véhiculer la réponse internationale au crime, surtout sur le plan normatif. De nombreuses conventions et recommandations (ainsi que positions et actions communes à l'Union européenne) ont été mises en place par ces organisations multinationales pour rapprocher les législations internationales, harmoniser les définitions, permettre une plus directe et plus rapide collaboration des professions impliquées dans des enquêtes policières et poursuites judiciaires. Bien sûr, des organisations internationales sectorielles, comme l'Interpol, l'Europol - qui fait encore ses premiers pas - ou l'Organisation mondiale des douanes, contribuent de manière efficace à la coordination des enquêtes et à l'échange d'informations,

voire de renseignements, entre organes de répression nationaux.

La raison pour laquelle un groupe régional ou l'ensemble des Etats a ainsi réagi, notamment à travers les organisations internationales, à la criminalité internationale est simple : les infractions poursuivies par les autorités nationales impliquent souvent plusieurs Etats (fraude communautaire, corruption dans une transaction commerciale internationale, blanchiment de l'argent - les trois phases s'effectuant typiquement dans des pays différents -, toute infraction de trafic à travers les frontières, par définition). Dès lors, plusieurs Etats sont compétents pour les traiter. En outre, certains délits sont difficiles à « localiser » pour ce qui est d'établir la compétence : les infractions informatiques impliquant des réseaux de communications internationales, dont l'Internet, ou encore certains types d'atteintes à l'environnement, passent par une multitude d'Etats avant d'être découverts. Mais la principale raison de la coopération entre Etats contre le crime est ailleurs : c'est pour ériger des obstacles - de manière uniforme - à un certain type de criminalité (obligation d'identification des clients en matière de blanchiment, obligation de suivre des procédures transparentes d'attribution de marchés en matière de corruption, obligation d'effectuer certains contrôles en matière de fraude, etc.) ou bien pour collecter des preuves concernant une infraction impliquant plusieurs pays. La première catégorie - la prévention - lorsqu'elle fait l'objet de textes internationaux (par exemple, les 40 Recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent (GAFI) ou la Directive 308/91/CEE des Communautés européennes), est souvent soumise à une procédure de suivi destinée à vérifier la manière dont les Etats s'acquittent de leurs obligations. La deuxième - l'entraide dans les poursuites judiciaires - s'effectue souvent aussi sur la base de traités multilaté-

raux ou bilatéraux. Les deux catégories, toutefois, illustrent une seule tendance, c'est-à-dire l'insuffisance des moyens disponibles et des possibilités objectives dont disposent les autorités pour faire face, au niveau national, à une criminalité de plus en plus internationale, sophistiquée et dangereuse.

Force est de constater que les Etats réagissent à un nouveau type de criminalité, notamment économique ou financière, avec un certain retard. Si l'on prend l'exemple du blanchiment de l'argent, qui est devenu un problème mondial en raison d'une croissance spectaculaire des produits du trafic de stupéfiants dans les années 70, on constate que les premiers textes internationaux, notamment la Recommandation N° R (80) 10 du Conseil de l'Europe relative aux mesures contre le transfert et la mise à l'abri des capitaux d'origine criminelle, n'ont pratiquement pas été suivis d'effets et que ce n'est qu'avec la création du GAFI en 1989 par le Sommet du G7 que la communauté internationale a pris conscience de la nécessité d'agir, et cela tant sur le plan préventif que répressif. Il est toutefois légitime de penser que le scandale de la banque multinationale BCCI, et d'autres affaires de blanchiment relatées par la presse, ont largement contribué à cette prise de conscience.

L'on peut aisément observer le même phénomène de prise de conscience internationale, tardive mais massive, à propos de la corruption ou du crime organisé. En effet, sous l'influence du gouvernement américain, l'OCDE a mené des travaux pendant plus de dix ans avant de réussir à adopter, en novembre 1997, une convention contraignante contre la corruption dans les transactions commerciales internationales. D'autres enceintes l'ont suivi, tels le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne, pour relayer le message anti-corruption à leurs Etats membres. Aujourd'hui, il n'est plus de gouvernement, du moins en Europe, qui puisse dire

que le combat contre la corruption ne constitue une de ses priorités. Il serait intéressant d'analyser quels sont les facteurs, certes multiples, qui ont finalement convaincu ces gouvernements d'agir. Il semblerait, encore une fois, que les médias y sont pour beaucoup : pendant des années, les affaires Mani Pulite en Italie, Augusta en Belgique ou encore Urba et autres en France n'ont cessé de faire la « une » des journaux.

L'opinion publique, référence dangereuse pour les sociologues, a également été associée à cette vague d'assainissement de la vie publique et des affaires, et les parties socialistes (ou quasi-socialistes) aujourd'hui au pouvoir dans plusieurs Etats de l'Union européenne, en ont fait un des thèmes principaux de leur campagne électorale.

En ce qui concerne le crime organisé, l'on est à présent au début de la prise de conscience internationale. Les Nations Unies préparent certes une convention de portée globale sur le sujet, mais le chemin qui reste à faire est long et parsemé d'obstacles, tant juridiques que culturels. La définition même du crime organisé - établie à partir de divers éléments constitutifs - continue à poser un problème important, même si les divergences de vue s'estompent dans les négociations. Il n'en reste pas moins que les pays européens, surtout ceux liés par une position commune de l'Union européenne de décembre 1998, ont un concept plus étroit et précis du crime organisé que, par exemple, les Etats de l'Amérique Latine (l'inverse est vrai en matière de corruption).

Même si la Convention sur le crime organisé transnational est bouclée d'ici un ou deux ans, il faudra compter plusieurs années, peut-être une décennie, avant qu'elle ne fasse sentir ses effets, car la mise en conformité des législations et des pratiques prendra bien du temps. L'on doit, tout de même, se féliciter de ce travail gigantesque qu'ont entrepris les Nations Unies et se

rappeler que d'autres conventions, notamment celle concernant le trafic des stupéfiants (1988), constituent des textes de base pour la communauté internationale.

L'ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE CONTRE LA CORRUPTION : DÉFINITION DES NORMES INTERNATIONALES ET SUIVI DES ENGAGEMENTS

Au Conseil de l'Europe, la corruption est perçue comme un phénomène qui met en danger la stabilité des institutions et, par voie de conséquence, la sécurité démocratique de l'Europe. Le Conseil de l'Europe s'est donc engagé dans la lutte internationale contre ce phénomène en raison de la menace évidente que la corruption représente pour ses principes et valeurs essentiels : l'Etat de droit, la stabilité des institutions démocratiques, la protection des Droits de l'Homme, le progrès économique et social. Toutefois, la spécificité de son action se trouve avant tout dans son approche, car il se propose de combattre la corruption de façon globale, sous tous ses aspects, à travers des moyens mis à disposition par le droit pénal, le droit civil et le droit administratif.

Cinq événements ont marqué l'action du Conseil de l'Europe dans sa lutte contre la corruption : la Conférence de Malte (1994), la création du Groupe multidisciplinaire sur la corruption (1995), l'adoption du Programme d'action contre la corruption (1996), la Conférence de Prague (1997) et le deuxième Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe (1997). Enfin, le programme joint entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe appelé « Octopus » est aussi une partie importante de la stratégie du Conseil de l'Europe. Son

action contre la corruption se caractérise par six concepts-clé :

Multidisciplinarité

La corruption est un prisme à plusieurs facettes. Il s'agit d'utiliser tous les secteurs du droit pour parvenir au but. Ainsi, le Programme d'action, les 20 Principes directeurs et les autres instruments juridiques incorporent cet élément de multidisciplinarité.

Suivi

La crédibilité de tout instrument contre la corruption est directement proportionnelle à l'efficacité de son mécanisme de suivi. En effet, tous les instruments juridiques élaborés au sein du Conseil de l'Europe sont liés au mécanisme de suivi connu sous le nom de « Groupe d'Etats contre la corruption - GRECO ».

Ambition

La corruption est un problème complexe. Le Conseil de l'Europe s'efforce de combattre toutes les formes de corruption, dans le but notamment de préserver l'intégrité et l'impartialité de l'administration publique et de protéger le tissu social.

Globalité

L'action du Conseil de l'Europe fait appel aux différentes branches du droit et se base sur des instruments juridiques qui se complètent les uns les autres : les 20 Principes directeurs, une Convention pénale, une Convention civile, un Code modèle pour les agents publics etc., afin de rendre la corruption plus difficile et moins rentable.

Flexibilité

Les Etats seront en mesure d'appliquer les Principes directeurs ou de ratifier les

instruments juridiques en réalisant une intégration progressive de leurs dispositions dans leur droit interne. Naturellement, tout cela se réalisera sous le contrôle du GRECO. Un système de réserves très élaboré dans la Convention pénale permet aux Etats d'adhérer en premier à certains engagements, en attendant d'en prendre d'autres. La Convention civile, pour sa part, fixe des objectifs que les Etats peuvent atteindre par divers moyens de droit interne. Le GRECO, quant à lui, prévoit une procédure de suivi suffisamment flexible, susceptible de s'adapter aux différentes dispositions des traités dont la mise en oeuvre est surveillée.

Complémentarité

Les actions du Conseil de l'Europe contre la corruption, ainsi que ses instruments juridiques, sont complémentaires aux autres activités et traités élaborés dans d'autres enceintes internationales.

LES INSTRUMENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La Convention pénale sur la corruption (Série des traités européens N° 173)

Le 27 janvier 1999, la Convention pénale sur la corruption a été ouverte à la signature des Etats. Le jour même, 21 Etats l'ont signée. Cette convention est certainement le texte qui a, parmi les traités multilatéraux (OCDE, Union européenne, Organisation des Etats américains), le champ d'application le plus large. Son principal objectif est d'harmoniser les législations nationales en ce qui concerne l'incrimination des infractions de corruption et d'améliorer la coopéra-

tion internationale dans la poursuite desdites infractions. Conformément au texte de la convention, les parties sont appelées à ériger en infraction pénale la corruption active et passive des fonctionnaires nationaux, étrangers et internationaux, des parlementaires nationaux, étrangers et internationaux, des juges nationaux, étrangers et internationaux, la corruption privée active et passive, le trafic d'influence actif et passif, le blanchiment des produits de la corruption ainsi que les infractions comptables liées à la corruption. De surcroît, le texte contient des dispositions relatives à d'autres questions de substance et de procédure, telles que la compétence, le niveau des sanctions et des mesures, la responsabilité des personnes morales, la mise en place d'autorités spécialisées, la coopération entre les autorités nationales, la protection de témoins.

Il est important de remarquer que cette convention est ouverte aussi aux Etats non-membres, et notamment à ceux qui ont activement participé à son élaboration, comme les Etats-Unis d'Amérique, le Mexique, le Canada, le Japon, le Saint-Siège. Il est envisagé que certains d'entre eux adhèrent rapidement à la convention.

La Convention civile sur la corruption (Série des traités européens N° 174)

La Convention civile a également été adoptée cette année (9 septembre 1999) et sera ouverte à la signature en novembre prochain. Il s'agit d'une convention, soeur de la Convention pénale sur la corruption, visant à définir - pour la première fois - des principes et des règles communs au niveau international dans le domaine du droit civil et à les appliquer à la lutte contre la corruption. Cette convention n'accorde pas aux justiciables des droits d'applicabilité

directe, c'est-à-dire susceptibles d'être invoqués directement devant les juridictions internes. Elle impose néanmoins des obligations précises aux Etats qui s'engagent à établir des mécanismes et des procédures accessibles aux victimes de la corruption. Par ailleurs, la convention inclut des principes essentiels de droit civil, partagés par la plupart des systèmes juridiques européens, en leur donnant une nouvelle fonctionnalité, celle de lutter contre la corruption.

En vertu de ce texte, les Etats devront prévoir dans leur droit interne des recours efficaces en faveur des personnes qui ont subi un dommage à la suite d'un acte de corruption, afin de leur permettre d'obtenir réparation. Les dispositions de la convention concernent, en particulier, l'indemnisation des dommages, la responsabilité de personnes qui ont commis ou autorisé un acte de corruption, la faute concurrente, les délais pour engager une procédure civile, la protection des employés qui dénoncent des faits de corruption, les comptes annuels des sociétés, le recueil des preuves, les mesures conservatoires, la coopération internationale et le suivi.

Un mécanisme de contrôle : le GRECO - Groupe d'Etats contre la corruption

Même s'il ne s'agit pas là de l'axe central de l'action du Conseil de l'Europe, il est indéniable que la corruption a des répercussions sur le commerce international. Dès lors, un pays qui s'attaquerait seul de façon rigoureuse à toutes les formes de corruption, y compris celle pratiquée par ses hommes d'affaires dans les marchés juteux étrangers, pourrait pénaliser ses propres entreprises nationales. Voilà pourquoi on ne peut progresser sur le chemin de la lutte contre la corruption que si l'ensemble des pays accepte des engage-

ments similaires, de se soumettre aux mêmes contrôles, d'agir à la même vitesse. Depuis la Conférence de Malte en 1994, il semble clair que, pour être crédibles, les engagements internationaux en matière de corruption doivent être accompagnés d'un mécanisme de suivi efficace.

De même, le Plan d'action adopté par les Chefs d'Etat et de gouvernement lors de leur deuxième Sommet en octobre 1997, prévoyait la nécessité d'un mécanisme de suivi approprié et efficace, sous les auspices du Conseil de l'Europe, pour veiller à l'application des 20 Principes directeurs et des instruments internationaux contre la corruption, alors en cours d'élaboration. En mai 1998, le Comité des ministres a adopté la Résolution (98)7 autorisant la mise en place du « Groupe d'Etats contre la corruption - GRECO », un organisme international dont le seul objet sera celui d'assurer le respect des engagements internationaux contre la corruption. Suivant un système d'évaluation mutuelle et de pression par ses pairs - inspiré par le GAFI (Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux), le GRECO évaluera le respect par ses Etats membres des 20 Principes directeurs et des autres instruments du Conseil de l'Europe en matière de corruption. Il deviendra un forum permanent de débat et de pression qui déterminera si les mesures prises sont suffisantes et efficaces et contribuera de manière flexible et effective au développement d'un processus dynamique pour prévenir et combattre la corruption à travers l'Europe et au-delà. En effet, conformément aux recommandations émises lors de la 21^{ème} Conférence des ministres européens de la Justice (Prague, 10-11 juin 1997), l'accord prévoit la participation au GRECO, sur un pied d'égalité, des Etats membres et d'Etats non-membres qui ont participé aux activités du Conseil de l'Europe contre la corruption. Il va de soi que seuls les Etats qui acceptent de se soumettre aux procé-

dures d'évaluation pourront participer au GRECO.

Le GRECO procédera à l'évaluation régulière de chacun de ses membres en « cycles ». En début de cycle, le GRECO sélectionnera les dispositions particulières sur lesquelles portera la procédure. Comme suite à une procédure écrite résultant d'un questionnaire élaboré par le GRECO, celui-ci nommera une équipe *ad hoc* chargée de conduire l'évaluation de chacun des membres. L'équipe d'évaluation effectuera des visites auprès des membres afin de rechercher des informations relatives à sa législation ou à sa pratique, qui s'avèrent utiles pour l'évaluation. Sur la base des informations réunies, l'équipe d'évaluation préparera un avant-projet de rapport d'évaluation. Après avoir fourni l'occasion à l'Etat évalué de formuler des commentaires, le GRECO le débattrra en séance plénière et à l'issue des débats, adoptera le rapport relatif à l'Etat évalué. Les rapports d'évaluation seront confidentiels et pourront inclure des recommandations. Le GRECO invitera le membre concerné à rendre compte des mesures prises pour se conformer aux recommandations. Enfin, le Comité statutaire (qui est l'organe exécutif du GRECO) pourra faire une déclaration publique lorsqu'il est d'avis qu'un membre ne prend pas des mesures suffisantes pour mettre en œuvre les recommandations qui lui ont été adressées concernant l'application des 20 Principes directeurs ou des conventions qu'il a ratifiées.

L'accord prévoit que le GRECO commencera à opérer dès que 14 Etats membres auront manifesté leur volonté d'y participer. Etant donné que dans un temps record plus d'une vingtaine d'Etats l'ont déjà rejoint, le GRECO a tenu sa première réunion en octobre 1999 et a procédé à l'adoption de ses règles de procédure. Au Conseil de l'Europe, l'on espère que le GRECO pourra démarrer ses premières évaluations dès le mois de janvier 2000 et qu'il deviendra un élé-

ment essentiel de la crédibilité de la lutte internationale contre la corruption.

L'ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE L'ARGENT

Comme dans le domaine de la corruption, l'action contre le blanchiment de capitaux est à la fois normative et axée sur le suivi : en 1990, le Conseil de l'Europe a créé, d'une part, la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime - aujourd'hui ratifiée par quelque trente Etats, dont l'Australie - et, d'autre part, a établi en 1997 un programme d'évaluation des mesures anti-blanchiment dans 22¹ de ses Etats membres qui n'appartiennent pas au GAFI. Certes, la convention a un objectif et un champ d'application plus limités que le programme d'évaluation, car elle vise essentiellement à harmoniser les dispositions de droit pénal matériel (infraction de blanchiment) et procédural (gel, saisie et confiscation des biens et d'autres produits de la criminalité) des parties contractantes ainsi que de promouvoir la coopération internationale, tant au niveau des enquêtes policières qu'à celui des poursuites judiciaires et la mise en œuvre des décisions des tribunaux (par exemple en matière de confiscation). Le programme d'évaluation, en revanche, vise à contribuer à l'harmonisation de toutes normes juridiques relatives à la prévention et à la répression du blanchiment de l'argent, notamment dans les secteurs financiers, répressif et législatif, avec les instruments de référence internationaux : les 40 Recommandations du GAFI, la Directive 308/91/CEE, la Convention de 1988 des Nations Unies et celle de 1990 du Conseil de l'Europe. L'objectif ultime

du programme d'évaluation n'est pas simplement la mise en conformité des normes nationales anti-blanchiment avec lesdits documents de référence : le but est de créer un système cohérent d'institutions, d'obligations et de suivi au niveau national qui soit capable de faire face et de s'adapter sans cesse aux multiples défis du blanchiment.

Comme dans le domaine de la corruption, il y a des conséquences importantes pour tout Etat désireux de se conformer aux normes internationales visant à la prévention et/ou la répression du blanchiment de l'argent. La Convention sur le blanchiment a longtemps été l'objet d'un suivi *ad hoc* par un comité permanent, dont la fonction principale était de résoudre les problèmes de mise en œuvre pratique par les Etats. La surveillance systématique de la transposition de la convention, disposition par disposition, n'a jamais pu être envisagée dans ce système. C'est pour cette raison que, lors de l'établissement du programme d'évaluation des mesures anti-blanchiment du Conseil de l'Europe, qui depuis lors est devenu un groupe régional d'évaluation du type GAFI affilié à ce dernier, la convention de 1990 sur le blanchiment a été incluse parmi les textes de référence² du comité, dont la mise en œuvre est maintenant évaluée dans une procédure d'évaluation mutuelle très détaillée. Cette procédure d'évaluation, empruntée du GAFI, est aujourd'hui le système de suivi répondant au mieux aux critères de transparence, d'impartialité et d'objectivité et qui assure, par le biais de la « pression par les pairs », une efficacité sans égal dans la surveillance de la conformité des droits et pratiques nationaux avec les normes de référence. Ce système d'évaluation mutuelle concernant les mesures anti-blanchiment, tant au GAFI depuis 1990 qu'au Conseil de l'Europe depuis 1997, a produit à tel point des résultats tangibles et convaincants³ que ses

principes ont été repris maintenant dans d'autres domaines, notamment celui de la corruption et, peut-être, du crime organisé.⁴

Les récents développements en matière de suivi des obligations internationales montrent que, tant qu'un système de suivi équitable, strict et régulier n'accompagne pas la transposition des traités internationaux dans le droit interne, leurs dispositions les plus sensibles (privant, par exemple, l'Etat de revenus importants, même s'ils sont d'origine sale - l'argent à blanchir ou l'argent obtenu par la corruption) auront beaucoup de raison d'être retardées, voire oubliées...

La prise de conscience des gouvernements et de l'opinion publique est indispensable mais elle ne suffit pas. Les textes internationaux qui donnent corps à cette prise de conscience et la transforment en programme d'action, notamment au niveau législatif, restent souvent lettres mortes faute de mise en œuvre par les Etats. Il peut y avoir deux cas de figures différents : les Etats ne ratifient pas un texte, malgré un engagement politique pris, ou ils ne procèdent pas aux aménagements juridiques ou autres découlant des traités déjà ratifiés. Dans l'expérience des organisations internationales, c'est le plus souvent les traditions juridiques, les problèmes politiques réels ou supposés, le coût, etc. qui sont avancés, avec succès, par les Etats pour retarder la ratification des textes internationaux et par conséquent maintenir une situation au niveau national qui n'est plus conforme aux engagements politiques des Etats. Avec la ratification, dans la mesure où un Etat n'a pas formulé de réserves à une disposition, il est censé avoir mis en conformité sa législation avec le texte international. Hélas, la réalité est plus sombre qu'on ne l'espère. Pendant longtemps, les textes ratifiés ont effectivement été mis en œuvre par les Etats

contractants et il existait une considération générale, bien fondée, que la ratification valait mise en œuvre. Aujourd'hui, l'on peut observer des cas où la ratification est effectuée pour des raisons d'affichage par un Etat - désireux d'obtenir une reconnaissance de la part d'autres Etats contractants ou l'organisation internationale pour ses efforts dans un domaine - et elle n'est point suivie d'effet. Ainsi, l'on a pu voir des Etats ayant ratifié la Convention de 1988 des Nations Unies concernant le trafic des stupéfiants, un traité contraignant qui incriminait pour la première fois le blanchiment de l'argent aussi, se limiter à une transposition partielle vers le

droit interne et « oublier » de légiférer en matière de blanchiment. Des cas identiques se sont produits avec la Convention de 1990 du Conseil de l'Europe sur le blanchiment...

Avec l'établissement du GRECO pour suivre la mise en œuvre des instruments contre la corruption, et le programme d'évaluation des mesures anti-blanchiment, l'on aura deux mécanismes similaires au Conseil de l'Europe pour le même objectif : fournir aux Etats un moyen de contrôle - basé sur la transparence et l'objectivité - quant au respect de leurs propres engagements et celui des autres...

NOTES

1. Il s'agit à l'origine de 21 Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres du GAFI, essentiellement des Etats d'Europe Centrale et de l'Est, ainsi que Malte, Chypre, Saint-Marin, le Liechtenstein et Andorre. La Géorgie est devenue le 22^{ème} membre du Comité après son adhésion au Conseil de l'Europe en mai 1999.
2. Ceux-ci comprennent également les 40 Recommandations du GAFI, la Directive 308/91/CEE des Communautés européennes et la Convention de 1988 des Nations Unies.
3. Voir l'excellente analyse du système par M. Stanley E. Morris - « Mutual evaluation : an approach to achieving Fairness and progress in implementing international agreements », dans l'International Law Enforcement Reporter, Volume 15, Issue 7, July 1999, pp. 285 - 288.
4. Proposition dans le cadre des négociations portant sur un projet de convention globale contre la criminalité organisée transnationale aux Nations Unies.