



LES VINGT ANS DE LA CONVENTION DE PALERME

PAR **Michel DEBACQ** /
AVOCAT GÉNÉRAL À LA COUR DE CASSATION,
MEMBRE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ObsCI

DÉCEMBRE 2020

OBSERVATOIRE DES CRIMINALITÉS INTERNATIONALES

La convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée peu de temps auparavant par une résolution de l'Assemblée générale, a été ouverte à la signature des États membres de l'Organisation lors d'une conférence politique de haut niveau tenue à Palerme (Italie), du 12 au 15 décembre 2000, et est rapidement entrée en vigueur, moins de trois ans plus tard.

La convention a été complétée par trois protocoles (voir en annexe) qui visent des manifestations spécifiques de cette criminalité : le protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ; celui contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer ; celui contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Les États doivent devenir parties à la convention avant de pouvoir devenir parties à l'un de ces trois protocoles.

Michel Debacq, avocat général à la Cour de cassation, membre du Conseil scientifique de l'ObsCI, a souhaité commenter cet anniversaire.

La conférence de Palerme est indubitablement le symbole éclatant de l'affirmation solennelle de la lutte universelle contre la criminalité organisée.

Pouvait-on en effet faire choix plus éclairé, en ce mois de décembre 2000, pour que s'y déroule cette si importante étape ?

Avant d'accueillir cette conférence de haut niveau qui allait déboucher fin décembre 2000 sur la convention portant son nom, la capitale de la Sicile n'avait-elle pas été malheureusement le théâtre d'événements retentissants, des assassinats de La Torre et de Dalla Chiesa en 1982 à ceux des juges Falcone et Borsellino dix ans plus tard ?

Et les enquêtes auxquelles avait donné lieu cette série de crimes n'avaient-elles pas, malgré les incroyables obstacles qu'elles avaient rencontrés, mis à jour l'expansion internationale et l'intensification effrayante de l'activité des organisations criminelles ?

Trois questions doivent être dès lors posées ici : quel était l'état de la lutte contre le crime organisé avant cette convention de Palerme ? En quoi a-t-elle constitué un tournant ? Où en sommes-nous aujourd'hui ?

QUE S'EST-IL PASSÉ AVANT LA SIGNATURE DE LA CONVENTION DE PALERME POUR EN ARRIVER A CE TEXTE MAJEUR DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ?

La prise de conscience de la menace que représentaient les grandes organisations criminelles ne s'est malheureusement faite que progressivement dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, sous l'effet d'un triple constat :

- L'explosion du trafic de stupéfiants - héroïne, cocaïne, cannabis - vers l'Amérique du Nord, puis l'Europe de l'Ouest,
- L'organisation de ce trafic via de dangereuses organisations criminelles issues des zones de demande, puis d'offre ;
- La montée en puissance progressive de ces organisations au point de leur permettre de défier les États, d'attenter à la vie de leurs représentants (magistrats, policiers...), voire de soustraire à leur contrôle des territoires entiers ou de pénétrer, par la menace, la violence et la corruption, les Institutions politiques, les banques, les entreprises...

À l'évidence, et faute d'avoir adopté un niveau de riposte approprié, l'on avait laissé prospérer un empire clandestin que les quelques outils répressifs mis en place jusqu'alors ne suffisaient plus à endiguer.

Aux conventions spéciales sur la drogue de 1961, 1971 et 1988 - qui, les premières, prirent finalement en compte les caractéristiques propres à ces formes de criminalité - s'ajoutèrent tout de même d'utiles expériences opérationnelles américaines (fondée sur un réseau d'agences dédiées et le primat du judiciaire), puis européenne (l'Union et son troisième pilier offrant un cadre approprié au développement réaliste d'une intergouvernementalité concrète et au renforcement inespéré de la coopération policière et judiciaire), ainsi que des avancées significatives dans la lutte contre le blanchiment et la corruption, mais sans que de telles initiatives prennent toujours la pleine mesure d'un combat spécifique et nécessairement mondial.

DANS CE CONTEXTE, EN QUOI LA CONVENTION DE PALERME - AVEC SES TROIS PROTOCOLES - A-T-ELLE MARQUÉ UN TOURNANT ?

La convention a dès lors incontestablement donné une dimension nouvelle à la lutte contre la criminalité organisée transnationale.

D'abord par son caractère universel : entrée très vite en vigueur le 29 septembre 2003, ratifiée aujourd'hui par 190 parties, elle a permis à la fois de combler les vides juridiques de certaines législations nationales, qui ne comprenaient pas de définition du crime organisé, et d'offrir à celles-ci une formulation désormais partagée et reconnue par tous, qu'il s'agisse des notions de participation à un groupe criminel organisé, de blanchiment du produit de ces activités, de

corruption et d'entrave, en particulier aux missions de justice pénale et de police judiciaire (articles 5, 6, 8 et 23 de la convention).

Ensuite, par cette harmonisation des incriminations, en offrant aux autorités compétentes les moyens d'accroître, en ampleur, mais aussi en efficacité, leur coopération pénale, en particulier en matière d'entraide répressive et de procédure extraditionnelle.

Les trois protocoles qui accompagnent la convention ont également élargi la couverture répressive et de coopération judiciaire à des champs jusqu'alors mal pris en compte : aux conventions onusiennes spécialisées (Vienne / 1988 contre le trafic de stupéfiants, Mérida/2003 contre la corruption), se sont alors ajoutés :

- Le protocole relatif à la traite des êtres humains, l'esclavage, l'exploitation sexuelle, le travail clandestin et au prélèvement d'organes,
- Le protocole traitant du trafic illicite de migrants par terre, air et mer,
- Le protocole concernant le trafic des armes à feu de petit calibre.

Le processus d'application de la convention et de mise en œuvre de bonnes pratiques a enfin utilement conduit à la convocation de conférences régulières des États parties, ainsi que depuis 2018, à la mise en place d'un « mécanisme d'examen » qui se veut aussi apprécié qu'utile.

Car, en somme, si un arsenal juridique complet était ainsi déployé, allait-il donner sa pleine efficacité ?

VINGT ANS APRÈS, QUEL BILAN TIRER ?

Si la qualité de l'outil juridique que représentent les instruments de Palerme reste indiscutable, faisant de leur signature un moment-clef de la lutte contre la criminalité organisée, force est de reconnaître que celle-ci marque aujourd'hui le pas sous l'effet de plusieurs séries de phénomènes.

L'accélération de la mondialisation, les dérégulations, notamment des circuits financiers, qui ont caractérisé cette période, ont facilité une formidable expansion de l'économie et de la finance illégales, évaluées aujourd'hui à plus de 2000 milliards de dollars, soit 4% du PIB mondial.

Ce processus spectaculaire a aussi largement profité du développement de l'internet, en particulier du « darknet », mais aussi des intranets cryptés sophistiqués des réseaux bancaires.

Il est également favorisé par la perte ou le recul des principes éthiques, ou plus prosaïquement des repères prudents, dans les rapports de nombreux acteurs, notamment financiers, avec l'argent sale.

Enfin, comment ne pas observer, à l'échelle internationale, un affaissement, sous l'effet souvent des politiques d'austérité budgétaire, mais pas uniquement, des structures étatiques d'enquête judiciaire et de répression pénale ?

Privés des outils appropriés, les États ont alors tendance à privilégier, lorsque la menace criminelle prend une dimension insupportable pour l'opinion, une militarisation de la riposte (de l'État failli à l'État dictatorial), quand ils ne décident pas de négocier des arrangements avec les mafias elles-mêmes (de l'État failli à l'État corrompu).

La réponse ne peut cependant être, dans un État de droit, que judiciaire.

Et c'est dans ce cadre qu'il conviendrait aujourd'hui d'agir, déjà à l'échelle européenne, puis mondiale, pour promouvoir, en rationalisant et en simplifiant les cadres procéduraux d'enquête, le développement ou la création (dans le cyber et le financier) de capacités performantes d'enquêtes transfrontières.

Si la justice doit rester au cœur de l'action publique en la matière, son efficacité dépendra néanmoins toujours des moyens budgétaires et techniques qui lui seront alloués, c'est-à-dire *in fine* de la prise de conscience de l'importance d'un combat qui, si l'on en juge par l'accélération de la pénétration du crime organisé dans les États et les économies, pourrait être un jour perdu. ■

ANNEXE

En savoir plus sur la convention de Palerme et ses trois protocoles.

> La convention de Palerme représente une avancée majeure dans la lutte contre la criminalité organisée transnationale et indique que les États membres reconnaissent la gravité des problèmes qui en découlent, ainsi que la nécessité de créer et renforcer une coopération internationale afin d'appréhender ces problématiques.

Les États qui ratifient cet instrument s'engagent à prendre une série de mesures contre la criminalité organisée.

Notamment de reconnaître certains agissements en tant qu'infractions pénales (participation à un groupe criminel organisé, blanchiment d'argent, corruption et entrave à la justice) ; d'adopter des cadres adéquats en matière d'extradition, d'entraide mutuelle en matière pénale, de coopération policière ; de promouvoir la formation et l'assistance technique, afin de construire et d'améliorer la capacité des autorités nationales.

> Le protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, a été adopté par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale. Il est entré en vigueur le 25 décembre 2003 et constitue le premier instrument juridique international comprenant une définition consensuelle de la traite des êtres humains.

L'objectif de cette définition est de faciliter les convergences des approches nationales pour établir des infractions pénales qui permettraient une coopération internationale efficace dans la poursuite des affaires de traite de personnes.

Le protocole a également pour but de protéger et assister les victimes de la traite des personnes dans le respect de leurs droits fondamentaux (le Conseil de l'Europe formulant son propre instrument juridique en adoptant, le 16 mai 2005, une convention sur la lutte contre la traite des êtres humains).

> Le protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, adopté également par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale, est entré en vigueur le 28 janvier 2004. Il traite du problème croissant du trafic de migrants par des groupes criminels organisés, souvent au péril des migrants et contre une somme d'argent élevée.

L'un des accomplissements du protocole a été d'arriver à développer une définition consensuelle du trafic de migrants, inédit dans un instrument juridique.

Le protocole vise à prévenir et combattre le trafic de migrants, promouvoir la coopération entre les États parties, protéger les droits des migrants faisant l'objet d'un trafic et éviter leur exploitation, souvent caractéristique du trafic.

> Le protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, a été adopté par une résolution de l'Assemblée générale du 31 mai 2001. Il est entré en vigueur le 3 juillet 2005.

L'objectif de ce protocole, premier instrument juridique contraignant sur les armes de petit calibre adopté au plan international, est de promouvoir la coopération entre les États parties afin de prévenir, combattre et éradiquer la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

En ratifiant le protocole, les États s'engagent à adopter une série de mesures de contrôle de la criminalité et à intégrer trois prévisions normatives dans leur ordre juridique national : la première implique de reconnaître la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu en tant qu'infractions pénales selon les dispositions et les définitions du protocole ; la deuxième de créer un système d'autorisations ou de licences gouvernementales, afin d'assurer la fabrication et le transfert légaux d'armes à feu ; la troisième de marquer et suivre les armes à feu.

LES VINGT ANS DE LA CONVENTION DE PALERME

Par **Michel DEBACQ** / AVOCAT GÉNÉRAL A LA COUR DE CASSATION, MEMBRE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'OBSCI

OBSERVATOIRE DES CRIMINALITÉS INTERNATIONALES / DÉCEMBRE 2020
Sous la direction de Gaëtan Gorce et David Weinberger, chercheur associé à l'IRIS
ObsCI@iris-france.org

L'ObsCI a pour objectif d'étudier et d'analyser les différents champs des criminalités internationales en appréhendant les problématiques sécuritaires dans leur globalité, en intégrant ses enjeux pour nos sociétés et leurs effets sur les politiques publiques en France comme à l'international.

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES
2 bis rue Mercœur
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60
contact@iris-france.org
@InstitutIRIS

www.iris-france.org