



LIVRE BLANC

sur le crime organisé
transnational



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

LIVRE BLANC

sur le crime organisé transnational

Edition anglaise :
*White paper on transnational
organised crime*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage
sont de la responsabilité des auteurs
et ne reflètent pas nécessairement la
ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction
ou de traduction de tout ou
d'une partie de ce document
doit être adressée à la
Direction de la communication
(F67075 Strasbourg ou
publishing@coe.int). Toute autre
correspondance relative à ce
document doit être adressée à :
dgi-cdpc@coe.int

Couverture : SPDP,
Conseil de l'Europe
Photo: à préciser
Mise en pages : Jouve, Paris

© Conseil de l'Europe,
décembre 2014
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Sommaire

PRÉFACE	5
RÉSUMÉ	7
CHAPITRE 1. INTRODUCTION	9
1.1. Le Conseil de l'Europe et le crime organisé transnational	9
1.2. Elaboration du livre blanc	11
1.3. Activités législatives et politiques relatives à la dimension transnationale du crime organisé	13
CHAPITRE 2. CARACTÉRISTIQUES, TENDANCES ET ÉVOLUTIONS DU CRIME ORGANISÉ TRANSNATIONAL	15
2.1. Cerner les tendances du COT : les difficultés	15
2.2. Nouvelles tendances du COT	16
2.3. Principales caractéristiques et principaux besoins du COT	17
CHAPITRE 3. DOMAINES CLÉS IDENTIFIÉS	21
3.1. Intensification de la coopération internationale – Constitution et élargissement des réseaux	22
3.2. Techniques spéciales d'enquête	28
3.3. Protection des témoins et incitations à coopérer	31
3.4. Synergies administratives et coopération avec le secteur privé	36
3.5. Recouvrement des avoirs	39
CHAPITRE 4. RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE FUTURES MESURES	43
4.1. Recommandations générales	43
4.2. Amélioration de la coopération judiciaire et policière	44
4.3. Recours aux techniques spéciales d'enquête	44
4.4. Témoins, criminels repentis et collaborateurs	45
4.5. Synergies et coopération avec d'autres entités	45
4.6. Recouvrement des avoirs	45
CHAPITRE 5. CONCLUSIONS DU GROUPE DE RÉDACTION	47
ANNEXE 1 – SÉLECTION DE TEXTES	49
ANNEXE 2 – LISTE DES ABRÉVIATIONS	51

Préface

Le crime organisé transnational (COT) est un problème crucial dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe car il représente une menace majeure pour l'Etat de droit et entraîne de graves conséquences pour les victimes, l'économie et le développement social. Selon certaines études, quelque 3 600 groupes criminels organisés internationaux sont actifs en Europe. Le Conseil de l'Europe, en tant que principale Organisation s'attachant à protéger la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit, joue un rôle clé dans la lutte contre le COT. Elaboré à la demande du Comité des Ministres, ce Livre blanc recense les domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe pourrait contribuer à combattre le COT et définit les tâches concrètes qui pourraient être mieux ou plus efficacement remplies par l'Organisation.

Comment les techniques spéciales d'enquête sont-elles mises en œuvre ? Comment a-t-on recours à l'accès à distance des réseaux informatiques ? Qu'en est-il dans la réalité de l'exfiltration transfrontière des témoins ? Le manque de confiance mutuelle entre les Etats membres du Conseil de l'Europe pose-t-il réellement problème ? Le Livre blanc inclut une liste de recommandations visant à définir les mesures qui devraient être appliquées dans les cinq domaines clés ci-après : les techniques spéciales d'enquête, la protection des témoins, la coopération avec le secteur privé, le recouvrement des avoirs, le renforcement de la coopération internationale et l'élargissement des réseaux.

Une approche spécialisée est nécessaire, mais la fragmentation des résultats risque de nuire à une évaluation et une action communes de lutte contre le COT. Pour la première fois, un groupe d'experts des Etats membres et de représentants de sept organes de suivi du Conseil de l'Europe – tous dotés d'une vaste expérience en matière de lutte contre le crime organisé – ont collaboré à l'élaboration de ce Livre blanc. Cette coopération pluridisciplinaire apporte manifestement une valeur ajoutée et s'avère capitale pour trouver des solutions concrètes.

L'une des défaillances majeures soulignées par le Livre blanc est la fragmentation géographique de la coopération internationale : nous devons promouvoir une mise en œuvre plus efficace des normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Sans une application adéquate des instruments juridiques, la coopération internationale est entravée, voire impossible. Ces dernières décennies, une trentaine de conventions ont été négociées au sein du Conseil de l'Europe pour établir une base commune de coopération en matière pénale dans toute l'Europe et parfois même au-delà. Ces conventions couvrent des mécanismes de coopération tels que l'extradition, l'entraide judiciaire et le transfèrement des personnes condamnées mais portent aussi sur des formes particulières de criminalité revêtant une dimension transfrontalière comme le terrorisme, la traite des êtres humains et la cybercriminalité.

Nombre de ces conventions ont été largement ratifiées. En outre, ces dernières années, de plus en plus d'Etats non européens ont « rejoint » la famille du Conseil de l'Europe en adhérant à ces conventions.

Je suis convaincu que ce Livre blanc sera un instrument utile pour les responsables politiques comme pour les praticiens.

Thorbjørn Jagland
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Résumé

Le crime organisé transnational (ci-après « COT ») représente l'une des principales menaces qui pèsent sur la sécurité du monde et peut entraîner d'importants préjudices sociaux et économiques. Pour parvenir à contenir ce phénomène et à éviter son expansion, il convient de prendre des mesures de prévention supplémentaires. Le COT profite de certains vides juridiques et les services répressifs ont du mal à réagir rapidement face à ces entreprises criminelles, qui font appel à des méthodes extrêmement élaborées pour dissimuler leurs activités et les produits de leur crime, et tirent parti de la mondialisation et du recours aux technologies de l'information et des communications (ci-après « TIC »).

Les Etats membres du Conseil de l'Europe (ci-après le « Conseil »), et par voie de conséquence le Comité européen pour les problèmes criminels (ci-après le « CDPC »¹), accordent de plus en plus d'importance à la menace du COT. La constitution d'un groupe de rédaction ad hoc sur le crime organisé transnational (ci-après le « PC-GR-COT ») a été approuvée en 2012 ; son mandat prévoit la rédaction d'un livre blanc sur le COT, consacré aux mesures que le Conseil pourrait prendre dans ce domaine.

En rédigeant ce livre blanc, nous avons recherché en particulier les domaines dans lesquels le Conseil pouvait contribuer à la lutte contre le COT, les activités qu'il pouvait améliorer ou exercer avec plus d'efficacité et les problèmes qui n'avaient pas été spécifiquement traités par d'autres organisations internationales ou supra-nationales. Ce n'est pas en se contentant de déclarer que le Conseil doit prendre des initiatives pour prévenir et combattre le COT que l'on contribuera à remédier à ce problème et à trouver les synergies nécessaires.

Pour ce faire, au lieu d'examiner les questions théoriques bien connues que soulèvent le crime organisé et ses implications transnationales, le groupe a préféré rechercher les mesures prioritaires, en termes d'efficacité, de la répression pénale du COT. Le livre blanc ne vise pas à définir les priorités opérationnelles ni à entreprendre une évaluation des menaces ou des risques que représente le COT, mais à recenser les domaines particuliers dans lesquels des mesures doivent être prises pour améliorer la répression pénale du COT. Les rapports établis par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime², Europol³ et le Parlement européen en septembre 2013⁴, ainsi que l'expertise nationale en la matière, ont été pris en compte pour définir les domaines d'action possibles. Les principales conclusions sont les suivantes :

- ▶ Les structures juridiques en place sont suffisantes. La principale difficulté ne réside pas dans l'absence d'instruments juridiques, mais tient à leur mise en œuvre pratique.
- ▶ L'identification des nouvelles tendances du COT permet de fixer les priorités de la lutte contre certaines formes de criminalité et de définir les politiques opérationnelles. Mais le renforcement de l'efficacité de la répression pénale du COT suppose de remédier, sur le plan aussi bien juridique que pratique, aux défaillances communes des mécanismes de coopération ou des systèmes de justice répressive.
- ▶ Il est indispensable de déterminer pour quelle raison les instruments en vigueur ne sont pas appliqués de manière satisfaisante, notamment pour ce qui est de la coopération policière et judiciaire internationale. Divers organes de surveillance analysent la mise en œuvre de la convention concernée. La mise en place d'une approche commune, qui réunirait l'ensemble de l'expertise acquise par les organes de surveillance du Conseil, permettrait de recenser les problèmes et, par voie de conséquence, de prendre des mesures communes pour y remédier.

1. Créé en 1958, le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) s'est vu confier par le Comité des Ministres la tâche de superviser et de coordonner les activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de la prévention et de la répression du crime.

2. UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, 2010, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf (consulté le 27 décembre 2013).

3. Rapport Europol SOCTA 2013, « EU Serious and Organised Crime Threat Assessment », <https://www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta> (consulté en juin 2013).

4. Commission spéciale du Parlement européen sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux, « Rapport sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux : recommandations sur des actions et des initiatives à entreprendre », présenté par Salvatore Iacolino.

- ▶ Conscient de l'impossibilité de procéder à l'analyse de l'ensemble des problèmes posés par la lutte contre le COT, le groupe a décidé de se concentrer sur ceux dont la résolution est habituellement présentée comme essentielle à une répression pénale efficace du COT. Les membres du groupe ont cautionné l'évaluation donnée par des études plus vastes sur le sujet et ont enrichi la réflexion de leur propre expérience concrète, fort précieuse.
- ▶ Dans son choix des domaines les plus pertinents dans lesquels le Conseil pourrait véritablement jouer un rôle essentiel dans le paysage paneuropéen, le présent livre blanc s'est concentré sur la répression pénale. Cela ne signifie pas que la prévention n'ait pas été considérée comme un facteur déterminant ; mais, au vu des informations réunies, le groupe a décidé de privilégier l'amélioration de la répression pénale dans un cadre transnational (détection, investigation, poursuites, éléments de preuve et recouvrement des avoirs).
- ▶ Bien que le groupe ait recensé dans le domaine du COT plusieurs sujets susceptibles d'être traités dans ses travaux, il a seulement retenu cinq d'entre eux dans le présent livre blanc, de manière à pouvoir formuler des recommandations précises pour un futur plan d'action : a. les problèmes liés à la coopération policière et judiciaire internationale ; b. le recours à des techniques spéciales d'enquête (TSE) ; c. la mise en œuvre des programmes de protection des témoins et la collaboration des repentis ; d. la nécessité de renforcer la coopération avec les services administratifs et le secteur privé ; e. la nécessité primordiale de cibler les produits du crime pour décourager ce type de criminalité et pour améliorer réellement l'efficacité de la lutte contre les organisations criminelles qui opèrent dans un cadre transnational.
- ▶ Le livre blanc comporte une liste de recommandations formulées sur la base de l'analyse des problèmes rencontrés dans les cinq principaux domaines d'amélioration de la répression pénale du COT. La définition des mesures précises que le Conseil devrait appliquer et des domaines à traiter en priorité ne relève pas du cadre du présent document. Dans l'ensemble, le livre blanc n'a pas pour objet de fournir un projet concret, qui énumère les activités que doit mener le Conseil ; il vise uniquement à proposer certaines mesures.

La participation du Conseil à l'élaboration d'une stratégie générale de lutte contre le COT, ainsi que l'application de mesures politiques et concrètes dans des domaines précis, contribuerait indéniablement à renforcer l'efficacité de la lutte contre le COT dans l'espace de l'Organisation. Cette dernière est la plus à même de mener une action politique de sensibilisation à la nécessité d'une lutte collective contre le COT, en assurant la mise à jour et la mise en œuvre des conventions en vigueur, et en œuvrant dans le cadre de réseaux spécialisés à la mise en commun des renseignements disponibles. En outre, s'il ne fait aucun doute que la répression pénale représente l'un des principaux outils de la lutte contre le COT, l'absence d'informations concrètes complètes empêche d'améliorer l'intervention des systèmes de justice répressive. Il manque d'importantes informations sur les domaines dans lesquels la répression pénale ne combat pas efficacement le phénomène du COT. Pour triompher de ce dernier, nous devons savoir au préalable où se situent les problèmes : comment les techniques spéciales d'enquête sont-elles utilisées ? Comment recourt-on à l'accès informatique à distance ? Qu'en est-il, dans la réalité, de l'exfiltration transfrontière des témoins ? Dans quelle proportion la législation relative à la protection des données entrave-t-elle le partage des informations ? Le manque de confiance mutuelle entre les Etats membres du Conseil pose-t-il réellement question ? Voici certaines des interrogations qui méritent d'être analysées concrètement pour définir les mesures qu'il convient d'appliquer en vue d'améliorer l'efficacité de la lutte contre le COT.

Forts de leur longue expérience et de leur spécialisation pointue dans les différents domaines du COT, les organes de suivi du Conseil sont capables d'aborder les multiples facettes des questions relatives à la lutte contre le COT dans un cadre paneuropéen, mais il est souhaitable qu'ils adoptent une démarche commune et unissent leurs initiatives pour lutter contre ce crime. L'approche spécialisée est certes nécessaire, mais la fragmentation de ses résultats risque de nuire à une évaluation et à une lutte commune contre le COT.

Nous nous sommes appuyés, dans les parties suivantes, sur le socle solide de l'acquis du Conseil de l'Europe.

Chapitre 1

Introduction

1.1. LE CONSEIL DE L'EUROPE ET LE CRIME ORGANISÉ TRANSNATIONAL

Le crime organisé transnational menace directement la sécurité intérieure de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et contribue fortement à compromettre l'Etat de droit et l'intégrité des institutions démocratiques. Le Comité des Ministres a fait de cet aspect de la criminalité une priorité majeure du programme d'activités du Conseil pour les années à venir. La coordination de tous les acteurs est essentielle à l'efficacité de la lutte contre le COT.

Lorsque l'on aborde la question du COT, la première difficulté consiste à s'accorder sur ce que l'on entend par crime organisé et crime organisé transnational⁵. Aux fins du présent document (« livre blanc »), nous avons adopté la définition du « groupe criminel organisé » retenue par la Recommandation du Conseil de l'Europe Rec(2001)11 concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé, qui est identique à celle de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC)⁶. Quant au caractère « transnational », nous utilisons la définition donnée par la convention des Nations Unies précitée⁷.

Le COT menace directement la sécurité intérieure de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. De par sa nature, ce type de criminalité ne peut être efficacement réprimé par un Etat à lui seul. Il appelle une approche ciblée et complète, et notamment l'application rapide de mécanismes de coopération internationaux.

Face à la menace du COT, les pays européens coopèrent dans le cadre de diverses instances internationales et supranationales. Bon nombre de ces cadres, comme l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), Interpol et l'Union européenne (UE), ont déjà fait leurs preuves. Mais en dépit des nombreux instruments adoptés en matière de COT, on peut dire qu'il n'existe toujours pas de cadre véritablement paneuropéen ni d'approche stratégique commune à tous les Etats européens pour lutter contre le crime transnational et organisé.

5. Les définitions du « crime organisé transnational » abondent ; certains spécialistes réservent le terme aux organisations criminelles de type mafia, d'autres l'appliquent à toutes les structures criminelles qui impliquent l'action coordonnée de plus de trois personnes. Il en va de même pour le sens du terme « transnational ».
6. « L'expression "groupe criminel organisé" désigne un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves [...] pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel. »
7. « [...] une infraction est de nature transnationale si :
 - a. elle est commise dans plus d'un Etat ;
 - b. elle est commise dans un Etat mais qu'une partie substantielle de sa préparation, de sa planification, de sa conduite ou de son contrôle a lieu dans un autre Etat ;
 - c. elle est commise dans un Etat mais implique un groupe criminel organisé qui se livre à des activités criminelles dans plus d'un Etat ; ou
 - d. elle est commise dans un Etat mais a des effets substantiels dans un autre Etat. »

Le COT contribue fortement à saper l'Etat de droit et à compromettre l'intégrité des institutions démocratiques. Compte tenu des outils élaborés et de la violence auxquels recourent les organisations criminelles pour parvenir à leurs fins, le COT menace gravement les êtres humains et l'Etat de droit, ainsi que, par voie de conséquence, les valeurs défendues par la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, plus généralement, par le Conseil d'Europe. On ne saurait trop insister sur son impact négatif sur les économies nationales. L'évasion fiscale, le blanchiment et les activités économiques illégales font perdre des sommes considérables aux Etats, sans parler des effets indirects : le crime organisé peut porter atteinte à la crédibilité et à la compétitivité des secteurs financiers et commerciaux d'un pays.

Parallèlement, les organisations criminelles et les particuliers auteurs de crimes, en Europe et ailleurs, se montrent de plus en plus capables de forger des alliances et d'opérer au-delà des frontières partout en Europe, ce qui complique encore le travail de détection et les poursuites pénales ultérieures dans les différents Etats membres.

Depuis 1958, le CDPC a contribué à l'élaboration du droit pénal international, en rédigeant plusieurs instruments juridiques importants pour la lutte contre le crime transnational et organisé. En outre, le Comité des Ministres a récemment inscrit les questions de droit pénal parmi les grandes priorités du programme de travail du Conseil pour les années à venir⁸.

D'aucuns pourraient juger inutile que le Conseil se lance tout spécialement dans la lutte contre le COT puisque d'autres instances internationales et supranationales s'y consacrent déjà. Mais cet argument ne tient pas : la lutte contre le COT est si complexe qu'elle appelle à conjuguer toutes les initiatives possibles, afin d'aborder le problème sous tous ses angles et de s'appuyer sur les acteurs les mieux placés par rapport aux besoins identifiés. Le Conseil, et en particulier le CDPC, occupe une place reconnue et sans équivalent dans la coopération en matière de droit pénal ; il peut mener des actions qui enrichissent et complètent les activités des instances précitées, en rapprochant les acteurs, en créant des synergies avec des partenaires stratégiques et en favorisant la coopération dans toute l'Europe. Les activités de l'Organisation devraient être compatibles et coordonnées avec celles qui ont déjà été élaborées et adoptées par l'ONU et l'Union européenne, pour ne citer que deux des principales organisations qui participent activement à la lutte contre le COT.

Dans ce domaine, comme dans bien d'autres, la coordination et la répartition des tâches sont essentielles pour éviter un chevauchement des activités et des éléments constitutifs, qui nuirait à leur efficacité. L'absence de stratégie commune globale de prévention du COT et de lutte contre celui-ci se manifeste par l'adoption de méthodes différentes pour apprécier les menaces et les dangers qu'il représente, pour identifier les éventuels « ennemis » et pour évaluer leurs capacités, ce qui diminue d'autant l'efficacité de la lutte menée contre ces derniers. Le COT évolue bien plus vite que les Etats ne parviennent à réagir. Cette situation impose la mise en place d'une méthode extrêmement efficace de lutte contre le COT, en fixant des priorités qui requièrent l'adoption de normes communes et la mise en commun de méthodes et de pratiques d'identification et de répression du COT.

Grâce à leur longue expérience et à leur grande spécialisation dans les différents domaines du COT, les organes de suivi du Conseil sont à même de traiter les multiples facettes des problèmes liés à la lutte contre ce phénomène dans un contexte paneuropéen. Ces organes de suivi contribuent activement à l'utilisation et à la mise en œuvre efficace des conventions du Conseil relatives aux différentes formes de criminalité organisée transnationale. De surcroît, ils élaborent des rapports dignes d'intérêt, qui recensent les défaillances concrètes et les instruments juridiques devant être modifiés, et organisent de nombreux événements pour recueillir des informations et sensibiliser les parties concernées à l'importance du respect de ces conventions. Néanmoins, l'expertise de ces comités spécialisés pourrait être davantage coordonnée, en vue de définir une approche commune de la lutte contre le COT.

8. La ligne de programmes sur les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme [MONEYVAL]), le terrorisme, la cybercriminalité et la traite des êtres humains (Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains [GRETA]), ainsi que la contrefaçon de produits médicaux (Convention sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique [MEDICRIME]), développe une approche intégrée pour répondre aux grandes menaces qui pèsent sur l'Etat de droit, en poursuivant et amplifiant l'arsenal important de normes et de mécanismes de suivi constitué au fil des ans. Dans ces secteurs, le Conseil de l'Europe poursuivra les partenariats dynamiques établis avec d'autres organisations internationales, au nombre desquelles l'ONU, l'ONUDC, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Groupe d'action financière (GAFI), l'Union européenne (UE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation des Etats américains (OEA) [...].

1.2. ÉLABORATION DU LIVRE BLANC

Le Comité des Ministres a approuvé le 21 novembre 2012 la création du PC-GR-COT chargé de déterminer les tendances du COT, les problèmes qu'il pose et les mesures envisageables pour lutter contre ce phénomène. Ses travaux devaient aboutir à la rédaction d'un livre blanc.

La menace du COT pose de plus en plus de problèmes aux yeux de nombreux Etats membres du Conseil, et donc du CDPC, et fait naître des préoccupations à plusieurs niveaux.

En décembre 2011, une feuille de route qui fixait les activités du CDPC dans le domaine du crime organisé transnational a été remise à ce comité. Il a alors décidé d'établir le mandat d'un groupe de rédaction restreint, composé de spécialistes du crime organisé transnational, pour approbation par le CDPC et transmission au Comité des Ministres.

En mars 2012, le Bureau du CDPC a adopté le mandat en question et demandé au Secrétariat de le transmettre à toutes les délégations du CDPC, pour approbation écrite, puis de le soumettre au Comité des Ministres pour adoption.

Après de longues négociations, le mandat du Groupe de rédaction ad hoc sur le crime organisé transnational a été adopté par le Comité des Ministres le 21 novembre 2012.

Mandat

En vertu du mandat du groupe de rédaction ad hoc, les principales missions de ce dernier sont les suivantes :

- ▶ recenser les questions pertinentes et les problèmes naissants en matière de crime organisé transnational qui doivent être traités par le droit pénal ;
- ▶ élaborer, en étroite coordination avec les partenaires stratégiques, des stratégies paneuropéennes et, si possible, des politiques communes de prévention et de répression du crime organisé transnational ;
- ▶ recueillir, évaluer et échanger les bonnes pratiques de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de prévention et de répression du crime organisé transnational ;
- ▶ élaborer un livre blanc – examiné par le Comité des Ministres après avoir été validé par le CDPC – consacré à quelques tendances et évolutions du crime organisé transnational dans les Etats membres du Conseil de l'Europe qui pouvaient être considérées comme des secteurs prioritaires, en privilégiant l'élaboration d'une approche stratégique intégrée de la lutte contre le crime organisé transnational et la définition de réponses communes aux grandes menaces qui pèsent sur l'Etat de droit et la sécurité des citoyens.

Le PC-GR-COT devait s'acquitter de sa mission en tenant compte des travaux antérieurs et actuels réalisés dans ce domaine par les organisations internationales et supranationales concernées, notamment l'Union européenne, ainsi que des activités précédemment menées par le Conseil de l'Europe en la matière.

Après avoir cerné les tendances et les évolutions du crime organisé transnational dans les Etats membres du Conseil, le groupe devait élaborer un livre blanc portant sur une série de domaines essentiels susceptibles d'être considérés comme prioritaires, en privilégiant le recensement des éventuelles défaillances de la coopération en matière de droit pénal et en recommandant les mesures que le Conseil pouvait envisager de prendre en la matière. Le mandat imposait au PC-GR-COT d'achever ses travaux avant décembre 2013.

Composition du groupe

Le groupe de rédaction ad hoc se composait de 12 représentants des Etats membres exerçant les plus hautes responsabilités possibles dans les domaines du crime organisé transnational, du droit pénal et de la criminologie, désignés par le CDPC, ainsi que d'un expert scientifique aux compétences reconnues dans les mêmes domaines, M. Michael Levi (Royaume-Uni), nommé par le Secrétaire Général. Le groupe était présidé par M^{me} Lorena Bachmaier Winter (Espagne), élue à la présidence lors de la première réunion.

Les pays suivants y étaient représentés : Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Danemark, Allemagne, Grèce, Italie, Fédération de Russie, Serbie, Espagne et Turquie. Tous ces représentants avaient une grande expérience des questions relatives au crime organisé transnational, soit sur le plan opérationnel (procureurs ou membres d'unités spécialisées des services répressifs), soit en qualité d'universitaires ou de décideurs politiques.

Ont également participé aux réunions, à leurs frais, les représentants du Mexique, de l'Union européenne et de l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC – « Interpol »), ainsi que des organes de suivi du Conseil : MONEYVAL⁹, le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC)¹⁰, le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER)¹¹, le Comité de la Convention sur la cybercriminalité (T-CY)¹², le Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants (Groupe Pompidou)¹³, le GRETA¹⁴ et le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)¹⁵.

Le fait que les organes de suivi du Conseil aient été le plus souvent représentés par leur président et la présence des principaux acteurs internationaux en matière de lutte contre le crime organisé transnational témoignent d'une confiance dans les capacités de l'Organisation à prendre cette initiative en temps utile, grâce à sa riche expérience et aux normes mises en place par ses soins. Toute une série de propositions relatives au contenu du livre blanc ont par ailleurs été formulées à cette occasion.

Méthodes de travail

La première réunion du groupe de rédaction ad hoc s'est tenue en juin 2013. Elle a commencé par un tour de table des principaux thèmes à aborder, que les représentants des différents pays avaient préalablement soumis par écrit au Secrétariat. Les représentants des divers organes de suivi du Conseil ont, quant à eux, décrit leurs principales activités de suivi de la dimension transnationale du crime organisé. Le groupe s'est félicité de leurs observations, qu'il a jugées essentielles à la définition des domaines susceptibles d'être pris en compte par le livre blanc. Il a également salué le grand intérêt de ce type de réunion et de collaboration pluridisciplinaire.

Le groupe de rédaction ad hoc a examiné plusieurs excellents exemples de coopération judiciaire en matière pénale, comme le Réseau judiciaire européen (RJE) et le Réseau ibéro-américain de coopération judiciaire internationale (Iber-Red), outil de coopération en matière civile et pénale mis à la disposition des professionnels de la justice de 22 pays ibéro-américains (dont l'Andorre, le Portugal et l'Espagne) et de la Cour suprême de Porto Rico.

A la lumière de ces discussions, le PC-GR-COT a convenu, après les avoir définis, des différents éléments à compléter dans le livre blanc, notamment l'entraide judiciaire et la coopération internationale en matière pénale, les questions relatives à la confiscation des produits du COT, ainsi que les lacunes des programmes de protection des témoins, les mesures spéciales d'enquête (leurs améliorations) et les synergies entre les autorités administratives et les services répressifs.

Le groupe de rédaction ad hoc a tenu sa deuxième réunion en décembre 2013 et a présenté à cette occasion un avant-projet de livre blanc. Chaque thème a été examiné et commenté par les représentants des Etats membres en tenant compte des observations adressées au CDPC lors de sa 65^e réunion plénière, organisée du 2 au 5 décembre 2013, avant transmission du livre blanc au Comité des Ministres pour adoption.

9. MONEYVAL est un comité intergouvernemental composé d'un groupe d'experts chargé de veiller à ce que les Etats membres du Conseil disposent d'un système efficace de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, et respectent les normes internationales pertinentes dans ce domaine : www.coe.int/moneyval.
10. Le PC-OC procède au suivi de l'ensemble des instruments du Conseil dans le domaine de la coopération internationale en matière pénale. Le comité élabore (négocie) de nouveaux instruments contraignants et non contraignants. Ce suivi comprend également l'élaboration d'outils concrets à partir des problèmes posés par l'application ou l'interprétation des instruments : www.coe.int/tcj.
11. Le CODEXTER est un comité intergouvernemental qui coordonne la mise en œuvre des activités dans les domaines prioritaires de la lutte contre le terrorisme et assure le suivi de la mise en œuvre des instruments de lutte contre le terrorisme élaborés par le Conseil de l'Europe : www.coe.int/terrorism.
12. Le T-CY représente les Etats parties à la Convention de Budapest sur la cybercriminalité ; il assure le suivi de la mise en œuvre effective de la convention et l'échange d'informations sur les importantes évolutions juridiques, politiques ou technologiques relatives à la cybercriminalité et à la réunion des éléments de preuve sous forme électronique : www.coe.int/tcy.
13. Le Groupe Pompidou a pour mission de contribuer à l'élaboration au sein de ses Etats membres de politiques de lutte contre la toxicomanie qui soient multidisciplinaires, innovatrices, efficaces et s'appuient sur des faits établis ; il associe la pratique, la recherche scientifique et la politique, en privilégiant la mise en œuvre de programmes de lutte contre la toxicomanie : www.coe.int/pompidou.
14. Le GRETA assure le suivi de la mise en œuvre, par les Parties, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains : www.coe.int/trafficking.
15. Le GRECO assure le contrôle du respect des instruments et des normes du Conseil en matière de lutte contre la corruption : www.coe.int/greco.

1.3. ACTIVITÉS LÉGISLATIVES ET POLITIQUES RELATIVES À LA DIMENSION TRANSNATIONALE DU CRIME ORGANISÉ

Il convient de ne plus donner la priorité à l'élaboration de nouvelles conventions ou de nouveaux instruments juridiques relatifs au COT, mais à la ratification, à la mise en œuvre et à l'efficacité des instruments juridiques en vigueur.

Les formes les plus graves de criminalité organisée ont une dimension transnationale, soit parce qu'elles concernent des actes commis dans différents pays ou par des auteurs qui bénéficient de contacts et de soutiens à l'étranger, soit parce que le blanchiment de capitaux passe par des pays étrangers, sous la forme d'investissements réalisés dans des sociétés ou dans l'immobilier à l'étranger ou par un recours aux paradis fiscaux pour dissimuler les produits du crime. De nombreux instruments ont déjà été adoptés à l'échelon international et européen pour remédier au crime organisé (et aux infractions qui lui sont associées), et par conséquent aux problèmes qui découlent de sa dimension essentiellement transnationale ; c'est le cas notamment des documents des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne mentionnés en annexe 1.

L'examen des instruments juridiques internationaux montre clairement que le champ des actions et des politiques en la matière est en constante évolution et que les politiques ne suffisent pas toujours à elles seules à modifier l'action sur le terrain. Le Conseil ne devrait plus concevoir l'élaboration de nouvelles conventions ou de nouveaux instruments juridiques relatifs au COT comme une priorité. Malgré le nombre impressionnant d'instruments juridiques consacrés au COT, la ratification, la mise en œuvre et l'efficacité de ces instruments continuent à poser question et restent à régler. Le PC-GR-COT a dégagé plusieurs grands domaines à aborder dans le présent livre blanc ; nous les traiterons dans les chapitres suivants, non pas selon leur ordre d'importance, mais selon leur place dans le déroulement de la procédure pénale, depuis l'identification et la détection de l'infraction jusqu'au recouvrement des produits du crime.

Chapitre 2

Caractéristiques, tendances et évolutions du crime organisé transnational

L'expansion du COT a été favorisée par trois grands facteurs : la mobilité des biens et des personnes qui font l'objet des trafics illicites, l'évolution des institutions et des politiques, et, surtout, les évolutions technologiques. Pour lutter efficacement contre ce problème, il est indispensable de disposer de chiffres et de statistiques criminelles fiables. Il est également utile de cerner les nouvelles tendances qui se dessinent pour pouvoir définir les mesures à prendre. Les grands domaines d'activité classiques du COT que sont, notamment, le trafic international de drogue, la traite d'êtres humains en vue de leur exploitation et la criminalité financière restent les principales sources de préoccupation.

2.1. CERNER LES TENDANCES DU COT : LES DIFFICULTÉS

La notion de tendances du crime organisé se compose de deux éléments, en principe distincts, mais souvent mêlés l'un à l'autre dans les faits. Le premier est celui de l'évolution du mode d'organisation des criminels et des rapports qu'ils entretiennent, c'est-à-dire la partie « organisée » de leurs activités. Le second élément concerne l'évolution des diverses formes de criminalité, de leur importance quantitative et de leurs répercussions sur la société, c'est-à-dire les aspects « criminalité » et « préjudice » du COT.

Lorsque nous sommes tentés de qualifier d'évolution ou de tendances du crime organisé la mutation apparente des activités ou des formes de la criminalité, il est parfois difficile d'admettre que notre perception puisse être le fruit d'une modification de notre manière d'aborder le crime organisé, des technologies utilisées à cette fin et des sources humaines auxquelles nous faisons appel pour reconnaître, rechercher et évaluer ce qui a changé. La situation peut quelquefois paraître pire qu'elle ne l'est en réalité, simplement parce que nous disposons de plus d'éléments, et non en raison d'une véritable aggravation du phénomène. L'étendue de notre connaissance de ces tendances dépend uniquement de la qualité des données sur lesquelles nous nous appuyons, qui découlent généralement des renseignements obtenus par les services de police et quelquefois des études universitaires et de la société civile. Le fait que les activités de renseignement varient d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à l'autre et le fait qu'il soit plus ou moins facile d'accéder aux renseignements recherchés sont autant de contraintes dont il faut tenir compte.

Le crime organisé en Europe, tel qu'il s'entend habituellement, concerne aussi bien les délits de prédation (comme la traite d'êtres humains, le vol d'objets d'art et d'antiquités, l'extorsion, la fraude, le vol et autres actes de violences) que les délits consensuels et les activités criminelles de transit (comme certaines formes de corruption, le passage de clandestins, le trafic de drogue et le blanchiment de capitaux).

Les données disponibles sont maigres pour la plupart de ces infractions et se caractérisent par les grandes « zones d'ombre » des infractions non signalées et non décelées. Malgré l'absence de chiffres précis sur le nombre, l'impact et les coûts du crime organisé dans l'espace paneuropéen, on admet généralement, en particulier pour les infractions relatives au commerce illicite et les autres infractions consensuelles ou dont la victime est difficile à déterminer, que les taux d'infraction ou de poursuites annoncés offrent davantage une indication de l'activité policière qu'une mesure de l'étendue et de l'échelle « objectives » d'un type de criminalité. Pour pouvoir cerner les tendances du COT, il faut donc s'appliquer à combiner les sources officielles, les sources universitaires, ainsi que les sources provenant du journalisme d'investigation et de la société civile.

Le groupe juge prioritaire de réunir des données fiables et homogènes sur les infractions du COT à l'échelon national : l'efficacité de la lutte contre un phénomène aussi complexe sur le plan politique, judiciaire et répressif passe nécessairement par l'existence de chiffres et de statistiques pénales fiables.

2.2. NOUVELLES TENDANCES DU COT

Ces dernières années, la criminalité moderne a évolué dans sa nature et dans sa dimension : les activités criminelles présentent un caractère transnational et un aspect organisationnel.

Le premier élément repose sur trois facteurs essentiels :

- ▶ la mobilité des biens et des personnes qui font l'objet de trafics illicites : si, par le passé, les délinquants s'intéressaient aux biens immeubles (dans les secteurs de l'agriculture, des marchés publics et de la construction), leur attention se tourne aujourd'hui de plus en plus vers les biens meubles, tels que les armes, les stupéfiants, les déchets dangereux, les métaux, les divers produits de contrefaçon, et vers les personnes, par le biais de la traite d'êtres humains et du trafic illicite de migrants. La recherche de ces nouvelles cibles de l'activité criminelle et leur transfert, de leur pays d'origine ou de production jusqu'à leur destination finale, donnent au crime organisé sa nouvelle dimension transnationale ;
- ▶ les évolutions institutionnelles et politiques, notamment la suppression des frontières dans certains espaces ou certaines régions. L'UE en est un bon exemple : l'abolition de ses frontières intérieures a facilité la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, mais aussi celle des délinquants et des marchandises, des services et des capitaux illicites ;
- ▶ les évolutions technologiques, qui permettent et encouragent la circulation, les communications et les transactions rapides, mais également le transfert rapide des capitaux illicites générés par l'activité criminelle (« les produits du crime »), pour le blanchiment desquels il est indispensable de trouver des placements sûrs.

S'agissant de l'aspect organisationnel, on constate généralement un renforcement des liens entre délinquants, qui sont de plus en plus conscients de l'intérêt que présente leur coopération pour l'exercice d'activités illicites. Bien entendu, on ne peut parler d'organisation lorsqu'une infraction est simplement commise par plusieurs personnes qui se répartissent les rôles pour parvenir au but illicite qu'elles poursuivent. L'organisation au sens où nous l'entendons suppose l'existence d'un groupe stable, qui n'est pas constitué au hasard mais structuré de façon tantôt rudimentaire, tantôt très complexe, en vue d'exécuter un programme bien plus vaste qu'une simple infraction isolée, destiné à procurer des revenus aux membres du groupe.

L'existence des nouvelles formes de criminalité moderne, qui peut être aisément constatée de façon concrète sur le terrain, transparaît également à la lecture des rapports des autorités répressives et judiciaires, ainsi qu'à l'examen des données recueillies aux niveaux national et international et des analyses disponibles au niveau de l'UE. Mentionnons à ce propos le rapport stratégique d'Europol sur l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée (rapport SOCTA [*Serious and Organised Crime Threat Assessment*] 2013) : il fournit aux décideurs et aux autorités répressives d'Europe des informations sur cette menace à l'échelon de l'UE, qui peuvent être transposées à celui du Conseil d'Europe¹⁶. D'après cette source, « la grande criminalité organisée est un phénomène de plus en plus dynamique et complexe, qui reste une menace majeure pour la sécurité et la prospérité de l'UE et des pays tiers ». Les principales conclusions du rapport montrent que les activités criminelles traditionnelles comme le trafic de drogue demeurent un sujet de préoccupation majeur. Cependant, elles révèlent aussi que les effets de la mondialisation dans la société et dans le milieu des affaires ont facilité

16. Le rapport SOCTA est la pierre angulaire du cycle politique pluriannuel, outil créé par l'UE en 2010 pour assurer une coopération efficace entre les services répressifs nationaux, les institutions de l'UE, les services de l'UE et les autres partenaires concernés par la lutte contre la grande criminalité internationale organisée. Pour cerner les nouvelles tendances du COT, nous avons principalement utilisé l'évaluation effectuée par le rapport SOCTA d'Europol car elle est la plus récente et porte sur une part considérable de l'espace géographique du Conseil.

l'émergence de nouvelles formes d'activité criminelle, dans lesquelles les réseaux criminels profitent des vides juridiques, d'internet et des situations engendrées par la crise économique pour engranger à moindre risque des bénéfices illicites.

A partir de son analyse des principales menaces, le rapport SOCTA 2013 identifie plusieurs domaines prioritaires : l'aide à l'immigration clandestine, la traite d'êtres humains, le trafic de drogues de synthèse et de drogues multiples, les fraudes intracommunautaires de type carrousel (MTIC [*Missing Trader Intra-Community*]), la production et la distribution de produits de contrefaçon, la cybercriminalité et le blanchiment de capitaux représentent les infractions particulières de cette catégorie¹⁷.

Par ailleurs, le rapport SOCTA 2013 souligne l'évolution constante d'une forme apparemment nouvelle de groupes du crime organisé constitués en réseau, qui se définissent bien moins par leur appartenance ethnique ou nationale que ce n'était le cas jusqu'à présent, mais se caractérisent davantage par leur capacité à agir sur le plan international, avec l'aide d'associés et dans de multiples domaines et pays. Les structures pyramidales ont évolué en réseaux de cellules, dont les partenaires, voire l'implantation, changent constamment. Europol considère que cette évolution impose de modifier les réponses stratégiques à apporter au sein de l'Union européenne, en ne se limitant pas à des actions distinctes menées contre les divers groupes criminels ethniques, voire les différents domaines de la criminalité. Il convient au contraire d'opter pour un modèle plus souple et plus hétérogène de lutte contre ces réseaux actifs de la criminalité organisée, grâce à une utilisation plus efficace des mécanismes transfrontaliers, en vue de partager les informations et de coordonner l'activité opérationnelle. Le Conseil de l'Europe pourrait également aller dans ce sens, ce qui ne devrait pas poser de problèmes aux Etats membres qui ont ratifié la Convention de Palerme¹⁸.

L'analyse effectuée par les institutions de l'UE, bien qu'elle ne soit pas totalement applicable à l'espace paneuropéen, permet cependant de dessiner les principales tendances du COT : en définitive, au sein de l'UE, ce phénomène est clairement et directement lié aux organisations criminelles à l'œuvre dans les pays voisins. Les organisations criminelles qui, par exemple, se livrent au trafic de drogue à l'intérieur de l'UE opèrent également dans bon nombre d'Etats membres du Conseil.

On peut donc dire qu'au sein de l'UE certaines infractions présentent des particularités ou ont un impact variable, en particulier en raison de la suppression des frontières intérieures dans l'Espace Schengen ; mais l'analyse du COT à l'intérieur de l'espace du Conseil ne révèle aucune tendance propre ni aucune forme différente de nouvelles infractions.

Depuis 2005, date de publication du dernier rapport de situation annuel du Conseil de l'Europe consacré à la situation de la criminalité organisée, il n'existe aucune instance ni aucun mécanisme chargé de recueillir des données sur les tendances du crime organisé dans l'ensemble des Etats membres du Conseil¹⁹. Faute d'une étude complète du phénomène dans l'espace du Conseil, le présent livre blanc a été établi en faisant appel aux conclusions, aux recherches et aux analyses effectuées au sein de l'UE.

Par ailleurs, il a été proposé de ne pas consacrer l'éventuel futur plan d'action du Conseil sur le COT uniquement aux nouvelles menaces ou à celles qui se dessinent. Les menaces plus anciennes sont en effet nombreuses, mais les mesures de lutte prises contre elles ne sont pas satisfaisantes, ce qui suffit à justifier le lancement de nouvelles initiatives. L'absence de chiffres précis ne devrait pas empêcher de déterminer les mesures qui s'imposent pour lutter plus efficacement contre le COT, les défis qui nous attendent et le type de plan d'action nécessaire pour surmonter les problèmes actuels.

2.3. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES ET PRINCIPAUX BESOINS DU COT

Les principaux facteurs qui déterminent la situation du crime organisé dans un pays sont la mondialisation, la situation économique du pays, les lacunes de la législation nationale, le regard porté par la société sur la

17. A la suite de l'évaluation réalisée dans le cadre du rapport SOCTA, le Conseil de l'UE a fixé les priorités de la lutte contre la criminalité organisée pour 2014-2017. Voir le projet de conclusions du Conseil de l'UE du 28 mai 2013 (JAI 407, CRIMORG 151).

18. L'« Evaluation de la menace du crime organisé transnational » (« Transnational Organised Crime Threat Assessment »), établie par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime en 2010, évoque une approche intéressante de la question. Ce document conseille aux autorités répressives de chercher davantage à perturber les marchés illicites (c'est-à-dire l'ensemble des activités illicites menées par les divers groupes criminels organisés, y compris le commerce de marchandises illicites et le blanchiment de capitaux illicites), au lieu de se contenter de cibler les groupes du crime organisé.

19. Ce rapport sur la criminalité économique en Europe avait été établi par l'expert scientifique du PC-GR-COT, qui avait également participé à l'élaboration des précédents rapports. Les rapports 1996-2005 sont disponibles sur www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/.

criminalité, l'affaiblissement du tissu socioculturel, les évolutions technologiques, l'absence de visa obligatoire, l'union douanière et les capacités des services répressifs et judiciaires. La crise économique actuelle et les circonstances politiques (Printemps arabe) ont eu un impact sur la criminalité transfrontière dans l'espace du Conseil de l'Europe.

Ci-après une liste des éléments clés du COT :

- ▶ Tout acte criminel pèse sur la société. Mais le COT, qui est capable de s'insinuer dans le tissu économique et social de la société, et menace gravement les droits et libertés individuels, l'Etat de droit, la fiabilité du système financier et la démocratie, est plus nocif encore que toute autre forme de criminalité.
- ▶ Les groupes criminels organisés ont une dimension à la fois locale et transfrontière, non seulement dans leur composition et leur mode opératoire, mais également dans les activités qu'ils exercent et leurs conséquences. Grâce à leur souplesse, ces groupes ont par ailleurs une grande et rapide capacité d'adaptation de leurs dispositifs criminels et de leur mode opératoire.
- ▶ Les avancées technologiques facilitent l'action du crime organisé transnational, mais suscitent aussi de nouveaux types d'infractions. Par exemple, les activités de lutte contre le hameçonnage ou la fraude bancaire en ligne et les cyberattaques contre les systèmes informatiques, les bases de données et les ordinateurs font désormais partie du quotidien des services répressifs.
- ▶ Bien que les objectifs à long terme des groupes terroristes et des groupes du crime transnational organisé ne soient pas les mêmes, la poursuite de leurs activités criminelles dépend de leurs capacités financières. Dans la catégorie du narcoterrorisme, le trafic de drogue, très lucratif, occupe une place particulière.
- ▶ Les groupes du crime organisé tendent à se spécialiser dans la prestation de services particuliers, même lorsqu'ils exercent leurs activités en réseau. Citons, par exemple, l'importation, la dissimulation et la distribution de drogue, et l'établissement de faux documents ou le racket²⁰.
- ▶ Certains groupes du crime organisé ressemblent à des entreprises criminelles dont le niveau d'expertise est élevé, les structures élaborées et les équipes d'une haute technicité, tandis que d'autres présentent une structure extrêmement souple et simple.
- ▶ Les délinquants n'attachent guère d'importance aux biens qui font l'objet de leur trafic. Ce qui compte à leurs yeux, c'est de pouvoir exercer des activités qui risquent le moins possible d'être découvertes, tout en générant le maximum de profit.
- ▶ Les produits du crime constituent la force principale des organisations criminelles. Les groupes criminels pénètrent l'économie légale pour légaliser leurs profits, en utilisant des personnes morales qui protègent et facilitent l'exercice d'activités illicites. Parmi les secteurs vulnérables à cette infiltration figurent les boîtes de nuit, le secteur immobilier, la bijouterie, les bureaux de change, le secteur financier, le tourisme, les casinos, les marchés publics ou la construction. Ce réinvestissement des profits illicites dans l'économie légale nuit aux activités commerciales légitimes au point de porter atteinte à la liberté du marché et à la libre concurrence.
- ▶ Les groupes criminels bénéficient de l'aide d'un large éventail de professionnels, dont les services accompagnent l'activité criminelle : avocats, comptables, conseillers financiers, fonctionnaires, juges et responsables politiques corrompus, chimistes, etc. Le COT ne pourrait réussir dans ses entreprises sans leur concours.
- ▶ Les activités du crime organisé se caractérisent habituellement par la corruption des pouvoirs publics, sous la forme de pots-de-vin ou de l'achat des services des agents publics. Cette méthode leur assure une impunité ou leur permet de s'insinuer dans l'économie légale et les institutions publiques pour exercer des activités illicites communes avec les responsables politiques, les fonctionnaires, les membres des forces de sécurité et de renseignement, les officiers de l'armée, les dirigeants du secteur financier, les avocats, les conseillers juridiques, les industriels, les employés de banque, les journalistes et les propriétaires de médias ou les membres de leur famille et leurs proches parents, considérés comme les meilleures cibles de ce type de pratique. Dans ce mécanisme, chaque partie s'efforce généralement de protéger l'autre.
- ▶ La lutte contre le COT exige une approche plus large que la lutte contre la criminalité ordinaire. Cette question doit donc être considérée comme prioritaire, non seulement par le législateur et les pouvoirs publics, mais aussi par toute la société, y compris les ONG, la presse et les médias, les universités, les syndicats et le secteur privé.

20. W. Kegö et C. Özkan, *Countering Transnational Organized Crime. Challenges and Countermeasures*, Institute for Security and Development Policy, Stockholm, 2010, p. 7, www.isdp.eu/publications/index.php?option=com_jombib&task=showbib&id=5816 (consulté le 13 janvier 2014).

- ▶ La prévention devrait être une priorité de la lutte contre le COT : il importe de réduire les failles et les possibilités qui existent sur le plan administratif, social et économique ; les lacunes de la réglementation ou les zones « grises » sont en effet susceptibles d'être exploitées par les groupes criminels. Cette approche passe aussi par la promotion de la bonne gouvernance, de la transparence, de l'obligation de rendre des comptes et de la déontologie professionnelle à tous les niveaux du service public. Le soutien des médias et de la population est essentiel à la lutte contre la corruption et le crime organisé.
- ▶ Il importe, dans cette optique, de prendre également des mesures qui visent à réduire l'impact du crime organisé, à prévenir son caractère récurrent et à protéger ses victimes. Les articles 31 et suivants de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée présentent des méthodes de prévention.
- ▶ Pour lutter efficacement contre la criminalité organisée, il est également indispensable que la justice répressive agisse de manière déterminée. L'accent doit être mis sur la spécialisation des services et des unités, la qualification du personnel, les capacités techniques, le montant suffisant des ressources budgétaires et l'adéquation du droit pénal.
- ▶ La définition donnée par le droit pénal de la participation à un groupe du crime organisé n'est pas systématiquement conforme aux normes fixées par la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Cette situation entrave l'application des mesures pénales à l'échelon national et la coopération avec les autres pays dans les affaires relatives au crime organisé.

Chapitre 3

Domaines clés identifiés

Par souci d'efficacité et pour réduire les risques de chevauchement, il semble indispensable de se concentrer sur des questions précises, afin de mieux définir la stratégie et le plan d'action du Conseil de l'Europe en matière de COT. Les cinq domaines choisis (intensification de la coopération internationale, techniques spéciales d'enquête, protection des témoins et incitations à la coopération, synergies administratives et coopération avec le secteur privé, recouvrement des avoirs) ont été jugés primordiaux pour mener efficacement les enquêtes sur le COT et les poursuites contre ses membres.

La lecture des différentes études et évaluations consacrées au COT, ainsi que les informations fournies par les membres du groupe – dont l'immense majorité, comme nous l'avons indiqué, possède une vaste expertise de la lutte contre le COT sur le plan opérationnel – permettent de conclure que les instruments juridiques en vigueur doivent être convenablement mis en œuvre et que les enquêtes et la coordination doivent être plus efficaces à l'échelon transnational. Au lieu de faire des déclarations générales sur la nécessité de lutter efficacement contre le COT, et dans le souci d'une plus grande efficacité, le groupe a considéré qu'il fallait concentrer les initiatives sur les domaines qui s'avèrent essentiels à l'amélioration de l'efficacité de la répression du COT par le droit pénal. Le groupe a recensé cinq domaines à traiter en priorité. Ces cinq domaines sont tous liés les uns aux autres : sans un bon fonctionnement des instruments de coopération, la lutte contre le COT à l'échelon transnational est inefficace. C'est la raison pour laquelle ce point a été jugé crucial et a été longuement traité. L'efficacité des enquêtes transnationales est indispensable au recouvrement des avoirs et au placement en détention des suspects ; elle passe par le recours aux techniques spéciales d'enquête, non seulement à l'échelon national, mais également par une coopération internationale. Seules une coopération et des enquêtes internationales rapides visant à la saisie des avoirs, composante essentielle de ces organisations d'activités criminelles, permettent de limiter le COT – l'éradication complète de ce phénomène n'étant qu'une utopie. Enfin, pour pouvoir sanctionner et incarcérer les auteurs de ces types d'infractions et démanteler les organisations criminelles, il est capital d'obtenir la coopération de membres de ces organisations et leur témoignage. Or, dans certains types de COT, comme la traite des êtres humains, les victimes témoigneront uniquement si elles sont certaines d'être ensuite protégées. C'est la raison pour laquelle le livre blanc aborde à la fois les TSE et la protection des témoins.

Bien entendu, de nombreux autres domaines pourraient être traités dans le cadre d'une analyse de la lutte contre le COT : la prévention, la sensibilisation, la bonne gouvernance et, de manière générale, le respect de l'Etat de droit sont tout aussi indispensables à la lutte contre le COT. Le fait d'avoir uniquement retenu cinq domaines clés ne signifie pas que les autres soient moins importants ni qu'il faille les négliger. Mais, soucieux de formuler des propositions raisonnables et réalisables dans l'optique d'une future stratégie du Conseil en matière de lutte contre le COT, le groupe a décidé de privilégier les enquêtes judiciaires et les poursuites pénales, ainsi que des sujets concrets, qui lui permettent d'élaborer des recommandations précises.

3.1. INTENSIFICATION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE – CONSTITUTION ET ÉLARGISSEMENT DES RÉSEAUX

L'amélioration de la coopération internationale pour la lutte contre le COT suppose l'existence d'un cadre juridique adéquat, sa mise en œuvre effective et son évolution vers de nouveaux modèles de coopération plus étroite. La ratification des conventions et des instruments juridiques, ainsi que la révision des réserves formulées, en constituent la première étape. La deuxième étape, qui consiste à exécuter les demandes et à mettre en œuvre les dispositifs et les mesures d'incitation, devrait intervenir pour mettre un terme aux retards et lever les obstacles. Enfin, pour lutter contre un phénomène aussi complexe que le COT, l'existence d'une coopération internationale en réseau est capitale sur le plan répressif et judiciaire.

Les enquêtes, les poursuites et l'exécution des peines en matière de crime organisé exigent une coopération internationale efficace²¹. Malgré l'existence de nombreux instruments diversifiés à l'échelon intergouvernemental, régional ou infrarégional, la coopération internationale demeure souvent lente et laborieuse. Elle peut cependant être efficace et effective.

Trois conditions essentielles doivent en principe être réunies pour que cette coopération internationale se révèle efficace. La première condition concerne les instruments internationaux, tandis que la deuxième porte sur le cadre juridique national. La troisième condition est liée à la disponibilité et à l'utilisation des réseaux.

Concernant cette dernière condition, il ne fait aucun doute que le renforcement de l'efficacité des enquêtes consacrées aux formes complexes du COT passe par la mise en place de réseaux judiciaires et policiers, en vue de favoriser une coopération rapide, la compréhension de la dimension transnationale de la question, la coordination de l'intervention et l'exécution des demandes, ainsi que de surmonter les différences des systèmes judiciaires des différents pays participant à l'enquête.

Les organisations européennes, eurasiennes et euro-atlantiques spécialisées à l'échelon infrarégional et interrégional comptent plusieurs réseaux policiers et judiciaires, constitués selon divers modèles²².

Le degré de coopération de ces organisations varie en fonction de leur niveau d'intégration politique, économique et humanitaire. L'intégration au sein d'une organisation institutionnelle élargie, comme l'Union européenne, la Communauté d'États indépendants ou le Secrétariat général ibéro-américain, favorise évidemment une coopération importante des services répressifs et de l'appareil judiciaire.

Au sein de l'Union européenne, qui vise à créer un espace unique de liberté, de sécurité et de justice – et dont les caractéristiques très particulières sont par conséquent difficiles à transférer aux autres pays – Eurojust, le Réseau judiciaire européen et Europol sont autant d'exemples d'un degré plus avancé de lutte contre la criminalité transnationale. Le cas du RJE, d'Europol, d'Eurojust et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) montre qu'il est possible de surmonter les difficultés et les obstacles de la coopération judiciaire au début de l'enquête grâce à des dispositifs de coordination, car les normes procédurales et les exigences en matière de preuve, par exemple, peuvent être expliquées à l'ensemble des parties concernées, et les commissions rogatoires nécessaires peuvent être établies à l'avance.

La coopération en réseau est également capitale sur le plan répressif. Interpol joue un rôle capital dans ce domaine et l'implantation mondiale de ses bureaux centraux nationaux (BCN), qui existent dans plus de 190 pays à travers le monde, offre un remarquable exemple de coopération en réseau²³. Le système de notices et de diffusions d'Interpol est un mécanisme bien connu d'aide concrète dispensée aux services répressifs nationaux

21. Le terme « coopération internationale » employé ici vise à englober toutes les formes de coopération internationale, c'est-à-dire la coopération policière internationale, la coopération judiciaire internationale et la coopération administrative internationale, cette dernière recouvrant par exemple la coopération entre les unités de renseignement financier, les autorités fiscales, les autorités d'inspection de la sécurité sociale et du travail, les autorités chargées de l'immigration et les autres services administratifs.

22. Voir, par exemple, le Réseau judiciaire européen, le Réseau Génocide, l'Office européen de police (Europol), la Convention de coopération policière pour l'Europe du Sud-Est, Iber-RED, l'Office de coordination de la lutte contre le crime organisé et les autres types de crimes dangereux sur le territoire des États de la CEI (BKBOP), l'Organisation pour la démocratie et le développement économique (GUAM), le Centre virtuel de l'application des lois (VLEC) et le Centre régional d'information et de coordination pour l'Asie centrale sur la lutte contre le trafic de narcotiques, de substances psychotropes et de leurs précurseurs (CARICC).

23. ONUDC, *Digest of Organised Crime Cases. A compilation of cases with commentaries and lessons learned*, Vienne, 2012, p. 70-71 et 103-104.

dans une enquête particulière²⁴. L'activité reconnue de l'ONUDC illustre également cette constitution en réseau. Le Réseau international d'information sur le blanchiment d'argent (IMoLIN), réseau internet destiné à aider les gouvernements, les organisations et les particuliers concernés à lutter contre le blanchiment de capitaux, a été mis en place récemment²⁵.

Autre exemple de réseau mis en place par l'ONUDC : le Centre régional d'information et de coordination pour l'Asie centrale sur la lutte contre le trafic de narcotiques, de substances psychotropes et de leurs précurseurs. Le CARICC facilite la coopération entre tous les services répressifs qui participent à la lutte contre les trafics illicites, dont la police, les services de contrôle des stupéfiants, les douanes, les gardes-frontière et les services spéciaux, en créant des canaux sécurisés d'échange d'informations et en mettant sur pied des opérations internationales multilatérales, notamment les livraisons contrôlées.

Les initiatives prises pour diffuser les expériences novatrices et les bonnes pratiques d'un espace international à l'autre sont déjà connues. Rappelons notamment l'établissement de relations entre Europol et les pays dits « tiers » (non membres de l'UE), à la fois en Europe (Bosnie-Herzégovine, Russie, Turquie, etc.) et au-delà (Canada, Colombie, Etats-Unis, etc.). Eurojust procède de même.

L'absence de cadre juridique adéquat entrave ou rend impossible l'établissement dès le départ d'une coopération internationale. Plus les Etats deviennent parties à ces instruments, plus le réseau de liens juridiquement contraignants s'étend et accroît les possibilités de coopération. L'adhésion d'une partie aux traités et conventions est une première étape. Les Etats peuvent ensuite dépasser ce stade initial et promouvoir les instruments multilatéraux auprès d'autres Etats qui n'y sont pas encore parties. Ils peuvent également voir plus loin et adhérer aux instruments multilatéraux d'autres entités géographiques ou organisations, en invitant leurs homologues à adhérer aux instruments du Conseil. Toutes les conventions relatives à la coopération internationale en matière pénale sont ouvertes à l'adhésion ; certaines d'entre elles ont été établies dès le départ sous forme d'instruments ouverts. Ces dernières années, un nombre croissant d'Etats non européens a de fait « rejoint » la famille du Conseil de l'Europe en adhérant à une ou plusieurs conventions dans le domaine de la coopération internationale en matière pénale. Le Chili et la Corée, par exemple, ont adhéré à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et à ses protocoles. Le Brésil compte faire de même.

La Convention sur la cybercriminalité²⁶, signée à Budapest le 23 novembre 2001, est un exemple d'initiative prise par le Conseil de l'Europe pour créer un système de type réseau dans les Etats membres et au-delà. Cette convention, dont l'application ne se limite pas à la cybercriminalité, mais s'étend à toute demande de coopération internationale qui suppose l'utilisation des TIC, prévoit à son article 35 la constitution d'un réseau « 24/7 » opérationnel vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, destiné à accélérer la fourniture d'une assistance lorsque celle-ci doit intervenir rapidement, par exemple pour la conservation de données informatiques²⁷. Sur la base de cette disposition, la quasi-totalité des Etats participants ont établi des points de contact au sein du parquet, de la police ou d'un service transversal. A ce propos, il convient

24. Le Secrétariat général a publié quelque 26 500 notices et diffusions en 2011. 40 836 notices et 48 310 diffusions circulaient fin 2011, et 7 958 personnes ont été arrêtées sur la base d'une notice ou d'une diffusion au cours de l'année 2011 (International Notice System – Interpol). Les bases de données et les réseaux constitués dans le domaine des armes à feu illustrent eux aussi parfaitement cette constitution en réseau dans un domaine particulier : elle est le fait de l'OIPC, du tableau de référence Interpol des armes à feu (IFRT), du Système Interpol de gestion des données sur les armes illicites et du traçage des armes (iARMS) et du Réseau Interpol d'information balistique (IBIN).

25. L'IMoLIN a été mis en place avec la coopération des principales organisations mondiales de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il comprend une base de données des législations et réglementations dans le monde (AMLID), une bibliothèque électronique et un calendrier des manifestations liées à la lutte contre le blanchiment d'argent.

26. Les principaux instruments juridiques de coopération judiciaire élaborés au sein du Conseil sont énumérés en annexe 1.

27. L'article 35 est libellé comme suit :

« 1. Chaque Partie désigne un point de contact joignable vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, afin d'assurer une assistance immédiate pour des investigations concernant les infractions pénales liées à des systèmes et à des données informatiques, ou pour recueillir les preuves sous forme électronique d'une infraction pénale. Cette assistance englobera la facilitation, ou, si le droit et la pratique internes le permettent, l'application directe des mesures suivantes :

a. apport de conseils techniques ;

b. conservation des données, conformément aux articles 29 et 30 ;

c. recueil de preuves, apport d'informations à caractère juridique, et localisation des suspects.

2. a. Le point de contact d'une Partie aura les moyens de correspondre avec le point de contact d'une autre Partie selon une procédure accélérée ;

b. Si le point de contact désigné par une Partie ne dépend pas de l'autorité ou des autorités de cette Partie responsables de l'entraide internationale ou de l'extradition, le point de contact veillera à pouvoir agir en coordination avec cette ou ces autorités, selon une procédure accélérée.

3. Chaque Partie fera en sorte de disposer d'un personnel formé et équipé en vue de faciliter le fonctionnement du réseau. »

de noter l'existence du Réseau de points de contact uniques au sein du PC-OC. Il existe d'excellentes raisons d'examiner et de recommander dans le livre blanc le développement de ce réseau ; on pourrait à cette fin s'inspirer du RJE et de l'Iber-RED.

Défaillances et problèmes relevés

Dans le domaine juridique

D'après les informations communiquées par le PC-OC, organe de suivi des conventions internationales, plusieurs conventions du Conseil ont été signées, mais non ratifiées. Par ailleurs, lors de la ratification des conventions, bon nombre d'Etats ont formulé certaines réserves qui pouvaient être justifiées à l'époque mais qui sont devenues désuètes au fil du temps. Les déclarations et les réserves exigent un « entretien » régulier, afin que les autres Parties soient bien informées des possibilités ou impossibilités de coopération.

Toutefois, comme le COT est un phénomène d'envergure mondiale, il est indispensable de coopérer avec les pays tiers. La conclusion d'accords bilatéraux avec chacun de ces pays accroît la complexité du cadre juridique – car chaque accord bilatéral peut être très différent – mais ce processus est également lourd et lent. L'adhésion à des instruments multilatéraux négociés par d'autres organisations intergouvernementales permet d'augmenter rapidement le réseau des relations conventionnelles avec les autres Etats, ces instruments étant ouverts à l'adhésion des Etats tiers. Ainsi, l'adhésion à la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale de l'Organisation des Etats américains²⁸ permet d'établir des procédures juridiquement contraignantes avec des dizaines d'Etats américains, sans avoir à négocier des instruments bilatéraux avec chacun d'eux. Une simple adhésion permet de réaliser des économies de temps et d'argent.

Enfin, il existe une dernière strate législative : la transposition en droit interne des instruments internationaux. La législation nationale relative à la coopération internationale en matière pénale établit un trait d'union entre les instruments internationaux ratifiés et le droit pénal (la procédure pénale) interne. C'est en effet sur la législation que les parties se fondront pour coopérer. Mais un problème se pose dans la pratique : malgré cette volonté d'harmonisation par la conclusion d'instruments internationaux, chaque Etat transpose par la suite différemment la convention concernée. Cette diversité de textes de loi aux modalités et conditions différentes rend naturellement la coopération internationale plus difficile, et donc moins attrayante et plus lente. La législation nationale en la matière devrait être établie à la suite de consultations avec les autres Etats et en faisant appel au droit comparé, en vue de réaliser la meilleure harmonisation possible.

Dans l'exécution des demandes

Si l'existence d'un cadre juridique adéquat est une condition préalable à l'établissement d'une coopération internationale efficace en matière pénale, elle n'en est que le premier stade. La pratique montre que la transmission et l'exécution des demandes posent question : retard, méfiance, système de justice répressive surchargé, manque de connaissance pertinente de la procédure et/ou de la langue employée représentent quelques-unes des difficultés les plus fréquemment évoquées par les professionnels²⁹. Les acteurs sur le terrain, membres du groupe, confirment unanimement ce diagnostic.

Les retards dans l'exécution des demandes d'entraide judiciaire sont, avec les refus d'extradition des ressortissants nationaux, l'un des problèmes les plus souvent mentionnés par les acteurs sur le terrain. Dans les deux cas, la difficulté ne tient pas à l'absence de dispositions juridiques ou à la non-ratification des conventions pertinentes, mais à leur transposition juridique et à leur mise en œuvre pratique.

S'agissant des retards, il arrive fréquemment que l'autorité à laquelle une commission rogatoire est adressée ne juge pas son exécution prioritaire : de fait, elle ne sait pas grand-chose de l'affaire à l'origine de la demande. Par ailleurs, les indicateurs de résultats ne considèrent généralement pas l'exécution des demandes d'entraide judiciaire comme une priorité ; ces demandes sont donc uniquement traitées lorsque le volume des affaires nationales permet à l'autorité concernée de se soucier des affaires étrangères. La réalité montre que l'importance

28. Convention interaméricaine d'entraide judiciaire en matière pénale, Nassau, 1992 ; protocole facultatif, Managua, 1993. Disponible sur : www.oas.org.

29. Voir l'étude *Euroneeds : Evaluating the need for and the needs of a European Criminal Justice System* réalisée par l'Institut de droit pénal comparé et de droit pénal international Max-Planck : www.mpicc.de/www/en/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/forschungsprogramm/fp_kurzbeschreibung.htm.

d'une coopération rapide est encore méconnue : on continue à considérer que les demandes d'entraide judiciaire sont l'affaire de l'Etat qui en est l'auteur, et non de toute une région. Par exemple, certaines autorités considèrent toujours la criminalité mafieuse comme un problème italien et ont tendance à sous-estimer la capacité de ces criminels à agir dans un rayon d'action transnational. Il importe de bien faire comprendre aux Etats que la lutte contre le COT leur est profitable à tous car la nature extensive de ce phénomène finit par toucher d'une manière ou d'une autre chaque pays.

D'après un document rédigé par le Conseil de l'Europe³⁰, le principal problème réside dans la lenteur du processus d'entraide judiciaire. Les raisons avancées par cette étude pour expliquer le retard du traitement des demandes confirment l'appréciation de la situation faite ici, malgré les particularités du système des points de contact 24/7 prévus par la Convention sur la cybercriminalité.

Si la lenteur de l'exécution des demandes judiciaires est générale, le refus d'extradition de leurs ressortissants opposé par les différents pays mérite également qu'on s'y arrête. Les motifs de refus se fondent sur l'obligation habituellement faite à un Etat souverain de protéger ses ressortissants. Toutefois, dans le cadre d'une coopération renforcée, chaque Etat devrait faciliter l'extradition de criminels supposés pour qu'ils soient traduits en justice dans l'Etat concerné. Les raisons de cette justification du refus d'extradition sont multiples mais le manque de confiance des Etats membres dans leurs systèmes judiciaires et pénitentiaires respectifs est sans doute déterminant.

Outre ces aspects, il convient d'analyser le rôle joué par ces demandes en cas d'enquête sur la responsabilité pénale des sociétés et d'examiner si les demandes de prise de mesures et de communication d'éléments de preuve à propos d'une personne morale incriminée sont acceptées et exécutées dans l'ensemble des Etats membres du Conseil.

Même si l'objectif poursuivi dans ce contexte ne va pas jusqu'à la création d'un espace unique de justice comme dans l'UE, l'amélioration de l'entraide judiciaire grâce à une indispensable confiance mutuelle constitue clairement – et devrait rester – l'un des axes de travail du Conseil : l'établissement d'une confiance mutuelle suppose une certaine uniformité de la législation, l'existence de garanties en faveur de la protection des droits de l'homme et un niveau équivalent de droits procéduraux et de conditions de détention. L'absence de volonté politique et de confiance mutuelle est déterminante à cet égard. Il est clair que la coopération est plus efficace dans les domaines où deux Etats (ou plus) sont réellement disposés à coopérer. L'une des missions du Conseil devrait consister à trouver les moyens de renforcer la volonté politique d'améliorer la coopération face au crime organisé transnational.

Extension, mise en relation et constitution de réseaux

La coopération internationale en matière répressive se caractérise à l'heure actuelle par une défaillance majeure : sa fragmentation géographique ; or, la lutte contre le COT exige une approche plus coordonnée et plus pluriétatique, car une coopération limitée à de simples commissions rogatoires n'est pas suffisante. L'expérience des acteurs sur le terrain³¹ permet d'affirmer que la stimulation et l'amélioration de la coordination entre les autorités compétentes des Etats chargés des enquêtes et des poursuites seront de plus en plus primordiales dans les années à venir, compte tenu de l'évolution de la criminalité transnationale que nous avons évoquée plus haut.

La complexité des formes de criminalité et leur caractère transnational imposent aux diverses autorités de participer ensemble, dès le départ, à l'enquête et de continuer ce travail de coordination pendant la phase des poursuites. A ce propos, il conviendrait d'étudier plus avant la création d'un réseau paneuropéen d'entraide judiciaire en matière pénale (de Lisbonne à Vladivostok), auquel participeraient les 47 Etats membres du Conseil. Bien entendu, la constitution de ces réseaux devrait être compatible avec les cadres existants : il convient de tenir compte des organes et des services déjà en place au niveau régional, d'éviter les chevauchements d'activité et d'économiser ainsi les ressources, et d'élaborer des synergies stratégiques et structurelles avec les réseaux existants.

30. *The functioning of 24/7 points of contact for cybercrime*, projet du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, document de travail établi par le Conseil de l'Europe, Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques (DG-HL), Division du crime économique, 2 avril 2009. Le texte (en anglais) est téléchargeable sur : www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cyber-crime/documents/567_24_7report4public_april09a.pdf.

31. Les membres du Comité Etude Euroneeds.

En résumé, la lutte contre les organisations criminelles complexes exige de nouveaux modèles de coopération en réseau.

Si l'on juge primordiale la coopération sous forme de réseaux, il convient de se demander quel type de modèle il y a lieu de suivre ou d'adopter. Un nouveau réseau judiciaire doit-il jouer un rôle majeur dans l'espace pan-européen ? Le modèle de réseau judiciaire de l'UE peut-il être étendu à l'espace du Conseil ou faut-il réfléchir à une solution qui mettrait en rapport les différents réseaux actuels ?

L'une des solutions envisageables consisterait à créer et institutionnaliser un interlocuteur central de référence au sein de l'espace du Conseil, dont l'action pourrait être coordonnée avec celle d'autres organes, comme Eurojust et le RJE. Cet interlocuteur central pourrait également promouvoir l'établissement d'un mémorandum d'accord entre les autorités compétentes et favoriser le recours dans certains domaines de la criminalité à des équipes communes d'enquête, qui pourraient adopter une méthode d'investigation plus en amont dans les enquêtes relatives au COT³².

L'expérience du réseau de points de contact constitué conformément à la Convention de Budapest sur la cybercriminalité est un parfait exemple de ce type de coopération établie sous l'égide du Conseil de l'Europe. Il convient également d'étudier la possibilité de constituer un ou plusieurs réseaux similaires de coopération entre les services répressifs nationaux pour le traitement des autres infractions pénales associées au crime organisé transnational, ou la possibilité d'étendre le réseau de cybercriminalité existant, afin qu'il participe lui aussi à la lutte contre le COT³³. La création d'équipes communes d'enquête pour mener à bien les enquêtes transfrontières complexes relatives au COT pourrait également s'inscrire dans ces structures en réseau.

La possibilité de mettre en relation les réseaux existants représente une autre méthode qui mérite d'être étudiée. Le développement de la coopération en réseau pourrait s'appuyer sur des accords conclus entre les réseaux déjà existants. Ce type de mise en relation existe déjà en Europe. Europol a une certaine expérience en ce sens : il a noué des accords stratégiques avec l'ONUDC et l'Organisation mondiale des douanes, ainsi qu'un accord opérationnel avec Interpol. D'autres organisations régionales, comme le BKBOP, conformément à l'article 1.3 de son règlement, peuvent également établir et maintenir des relations de travail avec les organisations internationales de police.

Il semble que l'extension et la mise en rapport des différents réseaux régionaux en matière répressive et judiciaire se heurtent, notamment, à la réticence de certains pays à mettre en commun leurs données et informations, parce qu'ils n'ont pas confiance dans la législation relative à la protection des données à caractère personnel de l'Etat demandeur.

Mesures envisageables

Sur le plan juridique

Sur le plan juridique, il s'agit :

- ▶ de mener une action politique pour encourager tout Etat membre partie aux conventions du Conseil à prendre des mesures pour revoir et mettre à jour ses déclarations et, si possible, pour supprimer ses réserves à l'égard des conventions internationales relatives à la coopération en matière pénale et à la lutte contre le COT ;
- ▶ de promouvoir l'adhésion aux conventions du Conseil des pays tiers, notamment ceux qui sont les plus touchés par le COT, et de favoriser la conclusion d'accords avec les pays tiers concernés ;
- ▶ de réfléchir à la transposition des conventions dans le cadre juridique national, d'agir pour réduire le nombre de motifs de refus d'exécution des demandes judiciaires internationales et d'envisager la possibilité de mettre en place des délais légaux d'exécution des demandes de coopération internationale.
- ▶ Il existe, dans la sphère de compétence de l'ONUDC, plusieurs manuels publiés sur internet consacrés au cadre juridique de la coopération judiciaire internationale. Il pourrait être utile de réfléchir à l'opportunité d'une approche coordonnée de l'élaboration de ces manuels et de déterminer si le Conseil devrait également mettre à jour et traduire ces documents pour ses Etats membres.

32. Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, 8 novembre 2001 : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/182.htm>.

33. Les autorités compétentes et les points de contact pour la coopération internationale : www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Internationalcooperation/Res_internatcoop_authorities_fr.asp.

Au niveau opérationnel

Si les deux principaux problèmes qui se posent sont bien les délais considérables nécessaires à l'exécution des demandes de coopération et le refus d'extradition des ressortissants nationaux, les dispositions suivantes pourraient être envisagées :

- ▶ prendre des mesures de sensibilisation non seulement aux problèmes posés par le COT, qui sont parfaitement connus, mais également à la nécessité de coopérer. Le COT n'est jamais le problème d'un seul Etat, il évolue comme une maladie très infectieuse : en l'absence d'actions communes engagées de manière coordonnée, ce mal se répand et finit par infecter tous les autres Etats. Cette métaphore appliquée au COT devrait conduire chaque Etat à considérer la coopération comme une priorité ;
- ▶ rassembler les rapports des organismes de suivi et publier leurs conclusions sur la mise en œuvre concrète de la coopération en matière de COT. Proposer, sur la base de ces conclusions, des modifications de la législation et publier des rapports détaillés spécialement consacrés à la lutte contre le COT ;
- ▶ analyser les raisons de la lenteur d'exécution des demandes pour déterminer si celle-ci est due à un manque de connaissances, à un manque de volonté politique ou à un manque de temps et de moyens. En fonction de son explication, il conviendra d'étudier différentes solutions pour inciter les services concernés à répondre rapidement et efficacement à l'autorité auteur de la demande : formation supplémentaire, action politique, mesures d'incitation des juges, affectation prioritaire des ressources ;
- ▶ analyser les incidences concrètes et l'étendue de la coopération à l'égard des personnes morales incriminées pour l'exercice d'activités du COT ;
- ▶ réfléchir à la possibilité de prescrire des délais fixes pour l'exécution des demandes dans les conventions ou, à défaut, au moyen d'accords, ou par leur insertion dans le droit interne ;
- ▶ rechercher une solution pour remédier au refus d'extradition motivé par la nationalité de l'auteur supposé de l'infraction, par exemple en concluant des accords sur la détention provisoire et le transfèrement de l'intéressé dans son pays d'origine pour qu'il y purge sa peine, qui seraient autant de conditions d'extradition ;
- ▶ instaurer la confiance. Le champ d'action est si vaste que nous ne formulerons pas de propositions concrètes à cet égard. Soulignons simplement l'importance de la sensibilisation à la nécessité de coopérer et de poursuivre les travaux en matière de protection des droits de l'homme. L'action menée par le Conseil pourrait peut-être débiter par des projets de coopération renforcée pour certaines formes d'infraction, lorsque tous les Etats ont fortement intérêt à coopérer et que cette coopération ne se heurte à aucun obstacle politique ;
- ▶ former les services répressifs, les juges et les procureurs à la lutte contre le COT et à l'entraide judiciaire. Le recours aux TIC pour tous les types d'infractions, et plus seulement pour la cybercriminalité, a fortement augmenté, surtout dans le domaine du COT, à des fins de communication et de blanchiment de capitaux. La formation doit porter sur les TSE, l'utilisation des TIC, les mesures préventives, les instruments de coopération internationale et les structures financières et commerciales ;
- ▶ il convient d'organiser des cours de langues spécialisés pour les personnes qui prennent part à la lutte contre le COT. La maîtrise d'une langue commune doit être considérée comme un facteur déterminant d'une coopération rapide.

Réseaux

Sur la base d'une expérience concrète et des excellents résultats obtenus dans certaines affaires, le CDPC juge impossible d'atteindre un niveau satisfaisant de coopération judiciaire dans la lutte contre le COT en se contentant de recourir aux modèles classiques de la coopération internationale, sous forme de commissions rogatoires :

- ▶ il importe que le Conseil mène une action politique de sensibilisation à la nécessité d'adopter un nouveau modèle de coopération dans la lutte contre le COT : la mise en place d'une unité de coopération plus stable pourrait être envisagée ; les unités spécialisées chargées du même type d'infraction entretiendraient des contacts plus fréquents ;
- ▶ la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe Rec(2001)11 concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé devrait être pleinement transposée et institutionnalisée pour ce qui est de la désignation des points de contact à l'échelon national. Ces points de contact pourraient jouer un rôle essentiel au sein du Conseil dans l'amélioration de la coopération internationale. La création d'un réseau judiciaire à l'échelon du Conseil est vivement

recommandée (CoEJN), par exemple pour établir des rapports institutionnalisés entre Eurojust et le réseau de coopération judiciaire dans le reste des Etats membres du Conseil ;

- ▶ le Conseil de l'Europe devrait réfléchir aux possibilités d'encourager la création d'équipes communes d'enquête chargées de mener des enquêtes judiciaires transnationales dans l'espace paneuropéen ;
- ▶ il convient que le Conseil promeuve l'expansion ou la création de points de contact qui aient une expérience pertinente de la lutte contre le COT, afin qu'ils puissent aider au transfert et à l'exécution des demandes, ainsi qu'à la coordination et à la mise en commun des informations opérationnelles et des éléments de l'enquête avec le reste des membres du réseau de lutte contre le COT, en vue d'adopter un traitement en amont du COT.

3.2. TECHNIQUES SPÉCIALES D'ENQUÊTE

Bien que les TSE soient incontestablement indispensables pour déceler les cas de COT et en poursuivre les auteurs, leur application doit être contrebalancée par des mesures adéquates, qui garantissent la protection des droits de l'homme et permettent d'éviter les abus. L'expérience montre que les Etats membres du Conseil recourent largement aux TSE dans les enquêtes ouvertes sur le COT, mais que ces techniques ne sont pas toujours suffisamment réglementées, notamment pour ce qui est des éléments de preuve électroniques. L'absence de dispositions précises et d'harmonisation de la législation entrave le transfert transfrontière des éléments de preuve.

Les groupes du crime organisé prennent de nombreuses précautions pour ne pas attirer l'attention de la police sur la préparation ou la perpétration de leurs activités. La structure particulière et le professionnalisme des groupes criminels organisés rendent souvent inadéquates les méthodes d'enquête classiques. C'est la raison pour laquelle des mesures spéciales d'enquête sont prises pour infiltrer ces groupes criminels.

Pour réunir des renseignements et des informations sur les activités d'un groupe de criminels, il est indispensable de recourir à certaines méthodes spéciales d'enquête définies en fonction des besoins opérationnels. Il existe diverses techniques spéciales d'enquête utilisées contre le crime organisé. Elles englobent les livraisons contrôlées, les enquêtes secrètes, l'interception des communications (mise sur écoute), la pose de micros dans des locaux, la surveillance discrète, la mise en place de vitrines pour « appâter » les criminels et le recours à des informateurs et à des agents secrets.

A l'échelon international, l'article 20 de la Convention de Palerme encourage le recours aux techniques spéciales d'enquête et mentionne expressément la livraison contrôlée, les mesures de surveillance électronique et les opérations secrètes. Mais il s'agit d'une liste non exhaustive, simplement énoncée à titre d'exemple, car ce même article évoque aussi d'autres techniques spéciales d'enquête. L'article 7 de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme de 2005 (STCE n° 198) encourage également l'utilisation des TSE. La Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité prévoit une coopération dynamique et rapide entre les Etats parties pour enquêter sur les faits de cybercriminalité (articles 29-34)³⁴. En outre, le GRETA souligne régulièrement l'importance du recours aux techniques spéciales d'enquête pour respecter l'obligation de mener des enquêtes en bonne et due forme sur la traite des êtres humains, mentionnée à l'article 1.1.b de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197, 2005). Plusieurs documents internationaux définissent également les bonnes pratiques en matière d'utilisation des TSE.

Bien que les conventions soulignent la pertinence du recours aux TSE pour lutter contre le COT, les dispositions précises relatives à leur utilisation dans les enquêtes judiciaires figurent dans le droit interne ; chaque pays procède à leur réglementation en fonction de sa propre évaluation des risques sur le plan de la sécurité et de sa propre appréciation du principe de proportionnalité.

Malgré la contribution importante de la Cour européenne des droits de l'homme, signalons qu'en matière de mesures d'enquête judiciaire et de protection des droits fondamentaux (principalement le droit au respect de la vie privée) nous sommes encore bien loin d'une norme commune ou d'une entente uniforme sur les limites de ces mesures : la notion de proportionnalité reste toujours à définir. La Cour met avant tout, et presque

34. Certains Etats ont relevé le fait que la Convention de Budapest n'est pas à jour et qu'elle contient certaines contradictions. Selon le projet d'« étude approfondie sur la cybercriminalité » de l'ONUDC (pas encore adopté), certains Etats ont recommandé de développer un nouvel instrument légal international visant à combattre l'usage des TIC à des fins criminelles.

exclusivement, l'accent sur l'obligation de légalité, en faisant l'impasse sur les limites des mesures d'enquête intrusives. Il n'existe pas, tout au moins jusqu'à présent, de lignes directrices particulières qui définissent le juste équilibre entre l'intérêt de l'enquête judiciaire et la protection des droits des citoyens ; par voie de conséquence, le sens donné au principe de proportionnalité n'est pas toujours le même d'un pays à l'autre.

La position adoptée par la Cour est peut-être la plus sage, d'abord parce qu'il n'existe pas de normes universellement admises pour apprécier la nécessité des limites imposées aux droits de l'homme, et en particulier au respect de la vie privée, et ensuite pour ne pas risquer de compromettre sa propre existence. Mais ce choix a pour conséquence logique l'absence d'harmonisation de la législation des Etats membres du Conseil de l'Europe et une énorme disparité, d'un pays à l'autre, du degré d'intrusion admissible des TSE utilisées à l'occasion d'une enquête judiciaire. Cette situation fait obstacle au transfert et à la circulation des éléments de preuve, ainsi qu'à leur recevabilité devant la juridiction de l'Etat concerné.

Défaillances et problèmes relevés

L'examen de la pratique des Etats membres du Conseil révèle qu'ils font un large usage des TSE dans les enquêtes judiciaires. Mais bon nombre d'entre eux ne disposent pas d'un cadre juridique satisfaisant qui règle ces techniques spéciales d'enquête, à commencer par l'utilisation des TIC. Les perquisitions d'ordinateurs sont souvent effectuées au titre des dispositions générales applicables à la perquisition et à la saisie, qui ne sont pas systématiquement adaptées à ce genre de situation, par exemple pour l'accès à distance aux réseaux informatiques. L'accès à distance aux disques durs à l'aide d'un cheval de Troie ou d'autres logiciels de piratage informatique est extrêmement controversé car il peut se faire par-delà les frontières, ce qui pose question au regard de la compétence et de la souveraineté des Etats.

L'exploration de données apparaît également problématique car elle équivaut, pour les ordres juridiques de plusieurs pays, à une surveillance de la voie publique, dès lors que les données sont libres d'accès, alors que d'autres la considèrent comme une ingérence dans la vie privée qui doit être soumise à une forme de contrôle juridictionnel.

Plusieurs législations nationales des Etats membres du Conseil manquent de cohérence dans les obligations imposées aux fournisseurs d'accès internet à propos de la conservation des données et de l'accès à celles-ci par des services répressifs. Alors que certains pays autorisent l'accès des services répressifs au fournisseur d'accès internet d'un utilisateur sans mandat judiciaire, d'autres permettent la consultation de l'ensemble des données ou métadonnées. D'autres encore exigent qu'une ordonnance judiciaire autorise le fournisseur d'accès à transférer les données de ses clients aux services répressifs.

Cette absence de réglementation globale et/ou le fait que le droit interne varie d'un Etat membre du Conseil à l'autre accroissent évidemment les difficultés de la coopération transnationale et du transfert des éléments de preuve ; la réglementation différente de certaines techniques d'enquête peut par ailleurs entraver leur utilisation dans un cadre transfrontière.

Ainsi, le fait de mener des enquêtes secrètes et d'effectuer des livraisons contrôlées sur le territoire d'un autre Etat n'est pas une tâche facile, en raison des différences entre les législations, les systèmes répressifs et les priorités institutionnelles. Il arrive fréquemment que les agents infiltrés qui participent à une enquête sur le COT soient amenés à se rendre dans un autre pays, avec lequel le groupe criminel ciblé entretient des contacts, mais les obstacles juridiques et l'absence de réglementation précise sur les équipes ou les opérations communes d'enquête rendent ces mesures transnationales d'enquête difficiles, voire impossibles à mener à bien.

La lutte contre le COT doit cependant adopter une méthode d'enquête en amont. Les cas de COT ne sont presque jamais signalés à la police car, dans la majorité des situations, à l'exception de la traite des êtres humains, il est impossible de désigner clairement une victime précise. Les personnes qui prennent part à l'activité criminelle ont tout intérêt à dissimuler les informations et à faire en sorte que l'infraction ne soit pas décelée. C'est la raison pour laquelle la méthode classique, qui consiste à attendre qu'une infraction soit signalée ou que les éléments de preuve d'une infraction déjà commise soient réunis pour ouvrir une enquête judiciaire, ne fonctionne pas dans la lutte contre le crime organisé. L'approche en amont, qui réunit des informations, les analyse et rapproche les données, est habituellement indispensable non seulement pour découvrir l'activité criminelle mais également pour comprendre comment fonctionne l'ensemble du marché criminel.

Pour ce faire, la plupart des pays ont mis en place des unités de renseignement qui traitent les informations relatives à la grande criminalité organisée de manière complexe. Il convient de distinguer ces cellules, qui sont des unités des services répressifs chargées de recueillir des informations, des services de renseignement

classiques, qui se consacrent aux questions de sécurité nationale. Mais les ordres juridiques ne font souvent pas clairement cette distinction.

Enfin, bien qu'il soit généralement admis que la lutte contre le COT doive être menée en amont, la législation ne prévoit habituellement pas le cadre juridique qui définit le type de mesures coercitives auxquelles l'unité répressive peut recourir durant cette étape préventive ou de réunion des informations. Cette situation peut, d'une part, entraver l'efficacité de la prévention et de l'investigation relatives au COT et, d'autre part, représenter un danger pour les droits fondamentaux des citoyens, comme l'ont récemment signalé les médias à propos des activités de certaines agences nationales de sécurité.

Mesures envisageables

Il existe deux ensembles parallèles de mesures qui pourraient être prises en matière de lutte contre le COT et d'utilisation des TSE : 1. intensifier la réglementation et l'utilisation efficace de ces techniques, tout en acquérant une connaissance globale de la législation en vigueur dans les Etats membres du Conseil ; 2. renforcer la protection des droits de l'homme lors du recours à ces mesures d'enquête intrusives. Bien que ces techniques soient indispensables pour détecter les cas de COT et en poursuivre les auteurs, leur application doit être contrebalancée par des mesures suffisantes pour garantir la protection des droits de l'homme et prévenir tout abus.

S'agissant du premier axe, le Conseil pourrait, dans l'esprit de la convention UNTOC, prendre les mesures suivantes :

- ▶ veiller à prévoir un nombre suffisant de programmes de formation à l'application des TSE et des TIC pour améliorer les compétences professionnelles des membres des services répressifs, des procureurs et des juges en la matière. Dans un premier temps, on pourrait veiller à ce que chaque Etat membre compte une unité correctement formée à l'application des techniques spéciales d'enquête contre le crime organisé transnational ;
- ▶ réaliser des études scientifiques et comparatives dans l'espace du Conseil pour réunir l'ensemble des dispositions nationales en vigueur et élaborer un manuel consacré aux mesures disponibles et à leur régime juridique. Ces informations devraient être publiées sur une page web mise à jour et dûment diffusée ;
- ▶ veiller à ce que l'utilisation des TIC dans les enquêtes judiciaires soit convenablement réglementée, notamment pour l'accès à distance des réseaux informatiques, à propos duquel l'application des dispositions générales relatives à la perquisition et à la saisie n'est évidemment pas adaptée ;
- ▶ veiller à ce que les ordres juridiques fassent une distinction entre les fonctions exercées pour réunir des informations (renseignement préventif) et les activités destinées à recueillir des éléments de preuve en vue d'engager des poursuites ;
- ▶ il est indispensable d'évaluer l'efficacité de ces mesures et le degré d'harmonisation de la législation des différents Etats membres. Cette analyse pourrait débiter par une mesure unique, qui consisterait par exemple à effectuer des recherches en ligne. Elle accordera une attention particulière aux conditions auxquelles est soumise l'autorisation de recourir à des méthodes spéciales d'enquête et vérifiera si la législation définit clairement les dispositions qui régissent la collecte, le traitement, l'analyse et la conservation des données pertinentes, si ces dispositions sont appliquées dans la pratique et s'il existe des mesures de protection des droits de l'homme à l'occasion d'une enquête transnationale, notamment pour ce qui est de la protection des données et du respect de la vie privée ;
- ▶ entreprendre une étude sur les difficultés rencontrées par l'utilisation des TSE à l'échelon transnational et sur la possibilité de mieux les surmonter à l'aide d'équipes communes d'enquête, d'accords distincts ou de lignes directrices générales ;
- ▶ réaliser une étude sur les difficultés auxquelles se heurte la recevabilité des éléments de preuve dans l'Etat de l'instance concernée et la protection des droits du justiciable contre les enquêtes menées dans un pays étranger soumis à une législation différente. Les techniques spéciales d'enquête sont utiles pour lutter contre toute forme d'infraction grave dans les procédures et les enquêtes transnationales ;
- ▶ selon le groupe, le Conseil doit jouer un rôle essentiel dans la définition de « principes applicables aux procédures pénales transnationales » visant à renforcer les droits des justiciables dans ces procédures, tout en favorisant l'efficacité des enquêtes. La Cour a mené une action déterminante pour la définition de normes communes en matière de droits de l'homme, mais il reste à établir des dispositions qui garantissent clairement les droits des justiciables au cours des enquêtes transnationales.

3.3. PROTECTION DES TÉMOINS ET INCITATIONS À COOPÉRER

Dispositifs de protection des témoins et des criminels repentis

Les instruments juridiques et les dispositifs qui prévoient la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre le COT existent déjà. Il est indispensable de déterminer les raisons pour lesquelles les dispositifs de protection des témoins ne fonctionnent pas aussi efficacement qu'ils le devraient en matière de COT. Il importe que le Conseil prenne des mesures pour analyser le véritable impact de la déposition des témoins dans la lutte contre le COT, le nombre et la qualité des dispositifs de protection des témoins et les défaillances relevées dans leur mise en œuvre.

Les témoins peuvent jouer un rôle capital dans les enquêtes sur le crime organisé transnational, ainsi que dans la poursuite et la traduction en justice de leurs auteurs. Plusieurs mesures procédurales et non procédurales sont jugées indispensables pour garantir qu'ils peuvent déposer librement, sans subir d'intimidation, et que leur vie et celle de leurs parents ou proches sont protégées avant, pendant et après le procès.

Bénéficier de la protection de la loi et des institutions compétentes au cours d'une procédure pénale est un droit de l'homme fondamental. De fait, la déposition d'un témoin devant un tribunal est obligatoire. En vertu de cette obligation, les Etats sont tenus d'accorder aux témoins la protection de l'ensemble des droits de l'homme garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STCE n° 5).

En outre, l'article 24 de la convention UNTOC impose à chaque Etat partie de « [prendre], dans la limite de ses moyens, des mesures appropriées pour assurer une protection efficace contre des actes éventuels de représailles ou d'intimidation aux témoins qui, dans le cadre de procédures pénales, font un témoignage concernant les infractions visées par la présente convention et, le cas échéant, à leurs parents et à d'autres personnes qui leur sont proches ». Son article 26 invite instamment les Etats parties à « [prendre] des mesures appropriées pour encourager les personnes qui participent ou ont participé à des groupes criminels organisés » à fournir des informations utiles aux autorités compétentes à des fins d'enquête et de recherche d'éléments de preuve.

La question de la protection des témoins et des personnes qui collaborent avec les autorités judiciaires a déjà été traitée par le Conseil de l'Europe dans la Recommandation Rec(97)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense, adoptée le 10 septembre 1997. Ce texte énonce une série de principes destinés à orienter le droit national dans le sens de la protection des témoins, que ce soit par le Code de procédure pénale ou par la prise de mesures de protection extrajudiciaires.

La recommandation propose aux Etats membres une liste de mesures qui pourraient contribuer efficacement à protéger à la fois les intérêts des témoins et ceux du système de justice répressive, tout en garantissant à la défense des possibilités suffisantes d'exercer ses droits au cours de la procédure pénale.

Le Comité des Ministres du Conseil a adopté sa Recommandation Rec(2001)11 concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé le 19 septembre 2001, lors de la 765^e réunion des Délégués des Ministres. Cette recommandation appelle les Etats membres à « assurer une protection, physique ou autre, efficace aux témoins et collaborateurs de la justice qui ont besoin d'une telle protection parce qu'ils ont fourni ou accepté de fournir des renseignements et/ou de déposer ou témoigner dans des affaires de crime organisé. Il faudrait aussi de telles mesures de protection pour les personnes qui participent ou ont accepté de participer à une enquête ou à des poursuites liées à des activités criminelles organisées, ainsi que pour les proches et les associés des personnes ayant besoin de cette protection ».

En outre, l'article 28 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains dispose que chaque Partie « adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour assurer une protection effective et appropriée face aux représailles ou intimidations possibles, notamment au cours des enquêtes et des poursuites à l'encontre des auteurs ou après celles-ci ». D'après le rapport explicatif de la convention, l'expression « protection effective et appropriée » fait référence à la nécessité d'adapter le niveau de protection aux menaces qui pèsent sur les victimes, les collaborateurs de justice, les témoins, les indicateurs et, si nécessaire, les membres de la famille de ces personnes. Les mesures à prendre dépendront de l'évaluation des risques auxquels peuvent être exposées ces personnes. Dans certains cas, il suffit, par exemple, d'installer un équipement technique préventif, de convenir d'une procédure d'alarme, d'enregistrer les appels téléphoniques entrants et sortants ou de mettre à disposition un numéro de téléphone secret, une plaque d'immatriculation protégée ou un téléphone portable pour les appels urgents. Dans d'autres situations, les intéressés doivent être protégés par des gardes du corps et, dans des cas extrêmes, par des mesures de plus grande envergure comme un changement d'identité, d'emploi et de domicile.

La Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STCE n° 173, article 22) impose aux Etats parties d'adopter les mesures nécessaires pour assurer une protection effective et appropriée aux personnes qui signalent des faits de corruption ou font une déposition à leur sujet devant un tribunal.

Lors de la 924^e réunion des Délégués des Ministres, le 20 avril 2005, le Comité des Ministres du Conseil a adopté la Recommandation Rec(2005)9 relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice. Cette recommandation donne une définition des notions pertinentes, qui devrait contribuer à harmoniser les différentes législations nationales³⁵.

Défaillances et problèmes relevés

Les acteurs sur le terrain estiment qu'il existe suffisamment d'instruments juridiques internationaux qui traitent de la protection des témoins et soulignent leur importance dans la lutte contre le COT. C'est plutôt la mise en œuvre concrète des dispositifs de protection des témoins qui laisse à désirer. C'est la raison pour laquelle, malgré l'existence de programmes et de plates-formes d'échange et malgré la recommandation du Conseil de 2005, il est important de vérifier que ces outils sont correctement appliqués. Mais aucune étude publiée et mise à jour ne permet de le faire dans un cadre paneuropéen et les chiffres exacts du nombre de condamnations obtenues sur la base des dépositions de témoins protégés ne sont pas disponibles.

Par ailleurs, il est capital pour les autorités judiciaires de pouvoir compter sur les contributions et les dépositions des témoins puisque c'est parfois le seul moyen de découvrir la structure des groupes criminels et ce qu'ils dissimulent. L'expérience de certains Etats membres, comme l'Italie (qui est attestée par les statistiques), est déterminante pour vérifier que la protection efficace des témoins et la coopération réussie des suspects représentent un facteur essentiel à l'aboutissement des enquêtes contre les groupes criminels organisés. Les considérations ci-dessus suffisent à justifier l'élaboration d'une politique appropriée en la matière, pertinente du point de vue stratégique au niveau paneuropéen.

Plusieurs pays considèrent généralement que la protection des témoins relève de la compétence des services de police, alors que d'autres confient aux juges et à toute une série de services administratifs des attributions essentielles dans ce domaine³⁶. D'après les conclusions de l'étude consacrée aux bonnes pratiques en 2004 par le Conseil, il importe de séparer le personnel et l'organisation des services de protection des témoins des autorités chargées de l'enquête et des poursuites. Cette distinction est indispensable pour garantir l'objectivité des mesures de protection des témoins et protéger les droits de ces derniers. Une analyse ultérieure des dispositifs en vigueur en Europe a dégagé les trois caractéristiques principales que les services chargés de la mise en œuvre de la protection des témoins doivent présenter :

- ▶ ils doivent coopérer très étroitement avec les services répressifs, selon des procédures parfaitement définies ;
- ▶ les agents chargés de la protection des témoins doivent opérer indépendamment des autres composantes de la structure, afin de garantir la confidentialité des mesures prises pour la protection des témoins ;
- ▶ les agents chargés de la mise en œuvre des mesures de protection ne devraient pas prendre part à l'enquête ou à la préparation du dossier dans lequel le témoin dépose.

Il convient donc de mener régulièrement des évaluations et d'en transmettre les résultats aux témoins, afin qu'ils aient une vision réaliste des risques potentiels auxquels ils sont exposés – sans que cela revienne à nier l'angoisse qu'ils peuvent ressentir. L'ONU affirme que la législation devrait ériger en infraction pénale la divulgation d'informations confidentielles relatives au dispositif de protection ou aux témoins.

35. La Recommandation Rec(2005)9 définit le « témoin » comme « toute personne détenant des informations pertinentes pour une procédure pénale », « quel que soit son statut [...] selon le droit national » ; cette définition englobe les experts et les interprètes. Un témoin « exposé » ou « vulnérable » est un témoin qui court un danger en coopérant avec les autorités, qui a des raisons de craindre pour sa vie ou pour sa sécurité, ou qui a déjà fait l'objet de menaces ou d'intimidations. Aux fins de la protection des témoins, le Conseil définit le terme « intimidation » comme « toute menace directe ou indirecte exercée ou susceptible d'être exercée sur un témoin ou sur un collaborateur de justice, qui peut conduire à une ingérence dans sa volonté de témoigner en étant libre de toute pression induite, ou qui constitue une conséquence de son témoignage ». Cette définition englobe l'intimidation résultant de « la simple existence d'une organisation criminelle ayant la ferme réputation de commettre des actes de violence et de représailles » ou « du simple fait que le témoin appartient à un groupe social fermé dans lequel il se trouve en position de faiblesse ».

36. Voir également Karen Kramer, expert principal, Division des traités, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Witness Protection as a Key tool in addressing serious and organized crime*, www.unaefi.or.jp/english/pdf/PDF_GG4_Seminar/Fourth_GG4Seminar_P3-19.pdf (consulté en juin 2013).

Tous les intéressés doivent accepter de leur plein gré d'être couverts par le programme de protection car les témoins protégés doivent contribuer activement à garantir leur propre sécurité et celle de leurs proches. Lorsque ce régime est accordé à une personne, un « plan de protection » est élaboré pour mettre en place plusieurs mesures adaptées au niveau de la menace et aux différents individus concernés (les témoins et leurs proches). Cependant, dans les pays membres du Conseil, les contrats de protection n'ouvrent aucun droit reconnu par la loi et les bénéficiaires ne reçoivent pas même un exemplaire du contrat, pour des raisons de sécurité³⁷.

Les risques auxquels les témoins sont exposés devraient également être atténués par des mesures procédurales, comme la prise en compte des dépositions faites avant le procès. Dans la plupart des pays européens, les déclarations faites par les témoins et les collaborateurs de justice avant le procès sont considérées comme des éléments de preuve recevables devant un tribunal, à condition que les parties aient la possibilité de procéder à leur contre-interrogatoire. Lorsque les dépositions faites avant le procès ou les témoignages anonymes sont en principe considérés comme des preuves recevables au cours de la procédure, les témoins courent moins de risques, bien qu'ils puissent faire l'objet de représailles. La coopération internationale en ce domaine est très importante, puisque beaucoup d'Etats membres sont trop petits pour prendre en charge les témoins vulnérables exfiltrés sur leur territoire.

Le rapport consacré par le Parlement européen à la criminalité organisée, de septembre 2013, que nous avons déjà évoqué, souligne les grandes différences que présentent la réglementation et la mise en œuvre des programmes de protection des témoins d'un Etat membre de l'UE à l'autre, ainsi que l'utilisation qu'en fait chaque système de justice répressive, comme le montrent les statistiques. Il recommande également de mettre en place « des dispositions générales paneuropéennes relatives à la protection des témoins, des informateurs et des personnes qui coopèrent avec les tribunaux »³⁸.

Mesures envisageables

Il est clair que les Etats membres ont une approche différente des programmes de protection des témoins. Le tout est de savoir si ces différences créent des problèmes au niveau international lorsqu'il y a lieu de coopérer pour la protection des témoins. Nous estimons que le Conseil devrait se pencher sur cette question et tenter de comprendre pourquoi les programmes de protection des témoins ne s'avèrent pas aussi efficaces qu'ils le devraient dans le domaine du COT. Pour le moment, les mécanismes existent mais il pourrait s'avérer difficile de consacrer des moyens à l'exfiltration d'un témoin protégé à l'étranger. Le Conseil devrait donc prendre des mesures pour analyser le véritable impact des preuves fournies par les témoins dans la lutte contre le COT, le nombre et la qualité des programmes de protection des témoins et les lacunes relevées dans leur mise en œuvre. Cette analyse devrait comporter les points suivants :

- ▶ évaluation de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2005)9 du Conseil de l'Europe relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice ;
- ▶ nécessité de mettre en place un régime juridique distinct, aux caractéristiques différentes, pour la protection des témoins et la protection des criminels repentis (c'est-à-dire des membres de groupes criminels qui décident de coopérer avec la justice) ;
- ▶ droits des témoins bénéficiaires des programmes dans le pays en question ou à l'étranger (en cas d'exfiltration) ;
- ▶ protection des données à caractère personnel et possibilité d'utiliser une nouvelle ou fausse identité ;
- ▶ capacités institutionnelles en matière de protection des témoins/unités spéciales de protection des témoins (indépendance opérationnelle, indépendance financière, spécialisation du personnel) ;
- ▶ types de mesures de protection ;
- ▶ utilisation des TIC dans les contre-interrogatoires de témoins et valeur à titre d'élément de preuve des dépositions consignées des témoins et des dépositions des témoins anonymes ;
- ▶ possibilité juridique d'exfiltrer les témoins à l'étranger ;

37. En moyenne, la durée minimale de la participation des témoins à un programme de protection est de deux ans, contre une durée moyenne de trois à cinq ans selon l'étude consacrée aux bonnes pratiques. Le principe général est de permettre à un témoin protégé de mener, autant et dès que possible, une vie normale. A l'issue de cette période de protection, le service compétent laisse les participants quitter le programme et prendre à nouveau soin d'eux-mêmes, dès que cela s'avère possible en toute sécurité. Selon l'étude des Nations Unies, l'expérience montre qu'à l'issue d'un programme de protection officiel, il faut encore veiller sous une forme ou une autre à la sécurité des intéressés, car il est rare que la menace qui pèse sur eux disparaisse totalement.

38. Voir paragraphe 125, alinéa xviii.

- ▶ existence de programmes officiels dans chaque Etat membre (voir si certains de ces programmes sont transfrontières) ;
- ▶ données sur les taux de réussite, au moment de la déposition et après, et échange transnational d'informations sur les problèmes et leur résolution.

Incitations à la coopération des codéfendeurs

La coopération des membres de groupes criminels est capitale pour les enquêtes et la lutte contre le COT. La mise en place de mesures visant à inciter ces codélinquants à coopérer est une question controversée, bien que plusieurs instruments juridiques internationaux imposent aux Etats de prendre des mesures pour encourager cette coopération. Il est indispensable de procéder à une analyse et à une évaluation de ces mesures – transaction pénale, atténuation de la sévérité d'une peine, etc. – au sein des Etats membres du Conseil.

Le témoignage des codéfendeurs est très souvent déterminant dans les procédures relatives au COT. La section précédente portait sur la nécessité d'analyser la protection des témoins en général, y compris, par conséquent, celle des codéfendeurs. Mais, pour ces derniers, qui sont la plupart du temps membres du groupe criminel organisé concerné, l'offre de protection n'est pas suffisamment incitative pour les amener à collaborer avec les autorités à des fins d'enquête, de poursuite et de sanction à l'égard de ce type d'infraction. Les groupes criminels doivent être combattus avec l'aide de certains de leurs membres ; pour ce faire, la possibilité d'obtenir l'atténuation de la sévérité d'une peine, de conclure une transaction pénale, voire d'obtenir l'immunité, pourrait être envisagée à titre exceptionnel. L'importance de cette méthode extrêmement controversée justifie l'examen de ces mesures d'incitation des témoins dans une partie distincte.

Pour enquêter sur le crime organisé transnational, le réprimer et déjouer les opérations criminelles planifiées, l'une des clés consiste à encourager suffisamment la coopération de personnes qui ont pris part, directement ou indirectement, à des actes criminels et qui pourraient donc être visées par des poursuites (celles qu'on appelle les « collaborateurs de justice »³⁹). Ces personnes ont parfois une connaissance extrêmement précieuse de la structure, des modes opératoires et des activités des organisations criminelles auxquelles elles sont associées, ainsi que de leurs liens avec d'autres groupes locaux ou étrangers.

Plusieurs instruments internationaux imposent aux Etats parties de prendre des mesures, dans le respect des principes fondamentaux de leur droit, pour encourager la coopération de cette catégorie particulière de témoins avec les autorités répressives. C'est notamment le cas de la convention UNTOC (article 26) et de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) (article 37), qui concernent tous les Etats membres du Conseil, ainsi que de textes d'application plus restreinte, comme la Résolution du Conseil de l'UE du 20 décembre 1996 relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et la Décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil de l'UE, du 24 octobre 2008, relative à la lutte contre la criminalité organisée (article 4).

Les Etats parties aux instruments susmentionnés sont tenus (ou tout au moins invités instamment, dans le cas des décisions-cadres de l'UE) non seulement de veiller à ce que les auteurs d'infractions qui collaborent bénéficient *mutatis mutandis* de la protection contre les intimidations et représailles accordée aux autres témoins – comme le prévoit également la Recommandation Rec(2005)9 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice, du 20 avril 2005⁴⁰ – mais aussi d'offrir aux intéressés des motivations et incitations concrètes pour qu'ils fournissent des informations utiles à des fins d'enquête et de preuve (identité, nature, composition, structure, localisation ou activités de groupes criminels organisés, liens internationaux avec d'autres groupes, infractions commises ou sur le point de l'être, etc.), qui permettent de priver les groupes criminels organisés de leurs ressources et des produits du crime, et de recouvrer ces produits.

39. Voir aussi ONUDC, *Bonnes pratiques de protection des témoins dans les procédures pénales afférentes à la criminalité organisée*, New York, 2009, p. 19.

40. Voir aussi la Recommandation n° R (97) 13 du Comité des Ministres sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense, du 10 septembre 1997, et l'article 22.a de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (1999). Il semble qu'en règle générale les systèmes des pays du Conseil de l'Europe ne prévoient pas de garder de traces, ou ne les conservent pas, concernant les mesures de protection appliquées spécifiquement aux collaborateurs de justice.

Défaillances et problèmes relevés

Jusqu'à présent, la nature de ces incitations et les mesures qui pouvaient être prises pour les mettre en place ont été laissées à l'appréciation des pays concernés. Parmi les mesures imaginables pour faire progresser la lutte contre le crime organisé transnational figure celle qui encourage les Etats parties à prévoir la possibilité d'atténuer la sévérité de la peine ou d'abandonner les poursuites contre les personnes qui coopèrent de manière substantielle à l'enquête ou aux poursuites relatives à une infraction connexe, sur le plan aussi bien national que transnational.

De fait, certains Etats cherchent à encourager la coopération des auteurs d'infractions en les mettant à l'abri des poursuites ou en leur réservant un traitement favorable, sous certaines conditions, qui varient d'un pays à l'autre. Dans plusieurs Etats membres du Conseil, cependant, il n'existe ni politique explicite ni disposition juridique adéquate.

S'agissant de l'atténuation de la sévérité des peines, la plupart des Etats parties disposent de mesures générales (le plus souvent inscrites dans leur Code pénal), qui permettent de considérer la collaboration comme une circonstance atténuant la responsabilité pénale, dont le tribunal tiendra compte au moment de fixer la peine infligée à l'intéressé. Mais aucune assurance ne lui est donnée au préalable. Les actes de collaboration susceptibles d'atténuer la peine englobent en principe les initiatives permettant la détection d'un groupe criminel, les aveux de culpabilité, la dénonciation d'autres complices et le soutien à la recherche et au recouvrement des produits du crime. L'ampleur de l'atténuation de la peine dépend habituellement du degré de coopération de l'accusé et des effets que cette coopération a sur la réduction des dommages causés par l'infraction ; elle est laissée à l'appréciation du tribunal. Naturellement, la possibilité d'alléger la peine dépend non seulement du degré de coopération, mais aussi de la gravité de l'infraction et du rôle joué par le prévenu. L'atténuation de la peine peut par conséquent être exclue dans le cas de graves infractions du crime organisé ou d'actes particulièrement répréhensibles commis par la personne qui coopère.

Comme il s'agit d'un principe général, il n'existe en principe ni lignes directrices, ni critères uniformes à cet égard : les affaires sont traitées au cas par cas.

Ces dispositions générales ne peuvent être systématiquement jugées suffisantes pour lutter contre le crime organisé transnational. Par conséquent, il peut s'avérer utile d'étudier les moyens d'élargir le champ d'application de la législation interne, de rapprocher les procédures applicables et d'adopter des dispositions particulières visant à entamer la loyauté des intéressés envers l'organisation criminelle à laquelle ils appartiennent. Ce peuvent être diverses formes de transactions pénales, d'accords de coopération préjudiciaire et de poursuites simplifiées, déjà utilisées ou en cours d'élaboration dans plusieurs Etats membres du Conseil (comme l'Azerbaïdjan, l'Estonie, la Suisse ou le Royaume-Uni).

S'agissant de l'octroi d'une immunité judiciaire aux prévenus qui collaborent (ou de ne pas leur infliger de peine), plusieurs Etats membres du Conseil (comme la Bulgarie, la Finlande ou la Suisse) ne prévoient pas cette possibilité dans les cas de crime organisé, alors que les instruments internationaux susmentionnés la préconisent. Ces mesures, souhaitables dans un certain cadre juridique, devraient s'accompagner de précautions pour éviter les abus possibles, notamment en prévoyant un contrôle juridictionnel pour valider les termes des accords d'immunité, la publication de lignes directrices qui exposent en détail les principes de l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont disposent les autorités judiciaires et la protection des droits de l'accusé, par exemple en veillant à ce qu'une condamnation pour appartenance à une organisation criminelle ou pour des infractions commises par cette organisation ne repose pas uniquement sur les déclarations d'un complice collaborateur⁴¹, etc.

Enfin, il importe que les mesures décrites ci-dessus puissent aussi fonctionner dans un contexte transnational, compte tenu du caractère largement transnational de l'activité criminelle organisée. Point significatif, l'article 26, paragraphe 5, de la convention UNTOC et l'article 37, paragraphe 5, de la convention UNCAC invitent instamment les Etats parties à envisager de conclure des accords sur l'éventuel octroi, par les autorités compétentes d'un Etat, d'un traitement préférentiel à un collaborateur de justice se trouvant dans un autre Etat. Par exemple, si un Etat membre, sur son territoire et conformément à sa législation, a accordé un traitement spécial à un membre d'une organisation criminelle ou à l'auteur d'un crime commis sous forme organisée, il conviendrait d'étudier

41. Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Verhoek c. Pays-Bas*, 27 janvier 2004, Requête n° 54445/00.

si le même traitement pourrait aussi être appliqué par les tribunaux d'autres Etats membres⁴². Néanmoins, les Etats membres du Conseil n'ont pas conclu d'accords de ce type – à quelques exceptions près : il semblerait par exemple qu'un accord ait été conclu entre les pays Baltes.

Mesures envisageables

D'après les constatations qui précèdent, il semble nécessaire d'entreprendre une étude plus approfondie du degré de mise en œuvre des dispositions susmentionnées au sein des Etats membres du Conseil, ainsi qu'une évaluation des différentes mesures qui pourraient promouvoir la coopération des auteurs d'infractions du crime organisé avec les autorités répressives, en insistant sur :

- ▶ les diverses formes de transactions pénales, lorsqu'elles existent, en appréciant leur compatibilité avec les politiques nationales de lutte contre le crime organisé, et d'accords de coopération préjudiciaire susceptibles d'entraîner un allègement de la peine ou l'abandon des poursuites contre le collaborateur ; et
- ▶ la mise en place d'accords et autres arrangements entre Etats membres pour l'application transnationale de ces mesures.

A l'étape suivante, on pourrait envisager une recommandation ou même des dispositions contraignantes qui souligneraient l'importance de mesures effectives et harmonisées dans ce domaine et appelleraient les Etats membres à adopter de telles mesures.

3.4. SYNERGIES ADMINISTRATIVES ET COOPÉRATION AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

Avec les progrès des technologies de l'information et de la communication, les synergies administratives apparaissent comme un prolongement nécessaire et financièrement avantageux des pouvoirs de lutte contre le COT : il convient de promouvoir une coopération active et un échange d'informations entre les services administratifs et entités privées, et les autorités répressives, y compris à l'échelon transnational, dans un cadre juridique adéquat, qui garantisse la protection des données et le droit au respect de la vie privée.

On entend par « synergies administratives » les diverses formes de coopération entre les services répressifs, d'une part, les autorités administratives et les entités privées de l'autre. Ces synergies sont essentielles à l'efficacité de l'action coordonnée (préventive) contre le crime organisé transnational, puisque les administrations peuvent jouer un rôle important dans l'identification, mais aussi la dissuasion des groupes criminels organisés qui infiltrent les activités publiques et privées légales pour commettre des infractions pénales, blanchir des capitaux et organiser la dissimulation du financement du crime.

Bien que la pratique consistant à associer les autorités administratives et les entités privées à la lutte contre le crime organisé existe depuis plusieurs décennies (par exemple aux Etats-Unis d'Amérique), c'est en Europe un phénomène relativement nouveau – cinq ans au plus. Malgré cela, les synergies administratives existent sous une forme ou une autre dans la plupart des Etats membres du Conseil, où les services répressifs peuvent obtenir des informations auprès de diverses administrations et entités privées.

A l'heure où les technologies de l'information et de la communication progressent, où les criminels organisés emploient des méthodes de plus en plus complexes et où les autorités répressives ont plus que jamais besoin de ressources supplémentaires, les synergies administratives apparaissent comme une solution rentable, venant naturellement prolonger les pouvoirs de lutte contre le crime organisé.

La coopération entre les autorités répressives et les autres organes est généralement encouragée par tous les textes relatifs au crime organisé. La convention UNTOC souligne à plusieurs reprises l'importance de la coopération entre les autorités répressives et les autres services (principalement à l'article 1, à l'article 7.4 et à l'article 31.2.a). La convention du Conseil de l'Europe de 2005 relative au blanchiment (la Convention de Varsovie) prévoit la création d'unités de renseignement financier et la coopération entre celles-ci à l'échelon international. Cette convention encourage la coopération entre les différentes autorités, sans toutefois souligner expressément la nécessité d'une coopération entre les services répressifs et les autres acteurs. C'est cependant le cas de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, élaborée en concertation

42. Voir aussi la Résolution du Conseil de l'UE du 20 décembre 1996 relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, paragraphe D.

avec l'OCDE, qui énonce les principes fondamentaux de la coopération et de l'échange d'informations dans le domaine fiscal. Il convient également de rappeler que la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains prévoit le fondement juridique de la coopération et des synergies entre les services administratifs et les entités privées⁴³. Mais les dispositions juridiques qui autorisent les services répressifs à obtenir des informations auprès de l'administration et des entités privées diffèrent d'un pays à l'autre. Bien qu'il soit prématuré de formuler des lignes directrices universelles dans ce domaine (en raison des différences entre les systèmes juridiques), il est louable que plusieurs instances internationales aient pris note de l'importance des synergies administratives et continuent d'encourager leur développement. Un tel rôle serait envisageable pour le Conseil.

Dans la plupart des Etats membres du Conseil, la règle générale est que les autorités répressives ont la possibilité, lorsqu'elles enquêtent sur une infraction pénale, de demander des informations aux acteurs concernés (qu'il s'agisse d'administrations ou d'entités privées). Ces acteurs sont tenus de fournir les informations demandées dans un certain délai. En outre, la plupart des Etats membres du Conseil demandent que les soupçons sur l'existence d'une infraction pénale soient signalés, y compris par les administrations ou par les entités privées. Certains Etats membres, comme l'Italie ou les Pays-Bas, ont octroyé des pouvoirs supplémentaires aux autorités administratives, élargissant ainsi l'éventail des acteurs participant activement à la lutte contre le crime organisé. Cette pratique est le plus souvent qualifiée d'approche « administrative » ou « multidisciplinaire » (voir plus loin). Le partisan le plus ardent des synergies administratives est à ce jour l'Union européenne. Un certain nombre de documents stratégiques de l'UE soulignent l'importance du déploiement d'une série de mesures et d'actions complémentaires pour prévenir et combattre le crime organisé⁴⁴. Plusieurs conclusions du Conseil de l'UE traitent de la question de l'approche administrative ou multidisciplinaire, en particulier celles qui concernent la lutte contre les actes commis par des groupes criminels mobiles (itinérants) et qui invitent les Etats membres de l'UE à élaborer une approche administrative pour compléter les actions préventives, policières et judiciaires existantes. Ces conclusions ont abouti à la mise en place d'un réseau informel de points de contact pour l'approche administrative, qui vise à renforcer la coopération et à sensibiliser à ce sujet dans toute l'UE⁴⁵.

Comme nous l'avons déjà signalé, bon nombre d'Etats membres du Conseil appliquent déjà une certaine forme de synergie administrative, même si elle n'est souvent pas désignée comme telle. En Italie et aux Pays-Bas, par exemple, l'octroi d'une licence d'activité économique est soumis à la certification de l'absence de tout lien entre le candidat et le crime organisé⁴⁶. L'Italie a également acquis une expérience considérable dans le domaine des marchés et travaux publics, où elle exige l'absence de tout lien avec les groupes de la criminalité organisée pour pouvoir soumissionner aux appels d'offres. En République tchèque, pour citer un autre exemple, les sociétés d'énergie privées coopèrent avec la police pour aider à détecter les cultures sous serres clandestines. Des exemples similaires abondent en Europe, où les autorités répressives doivent relever un double défi : réduire les coûts et s'adapter aux dernières évolutions des activités criminelles en renforçant leur coopération avec d'autres acteurs.

Défaillances et problèmes relevés

Traduire les synergies administratives dans la pratique au niveau international n'a rien de facile. Il faut pour cela de la souplesse et de la motivation, surtout lorsque plusieurs d'Etats membres du Conseil sont en train de revoir, pour les optimiser, leurs propres systèmes nationaux de coopération entre les autorités répressives et les autres entités concernées.

Au niveau national, pour commencer, les synergies administratives peuvent être gênées par un ou plusieurs des facteurs suivants :

- ▶ les restrictions juridiques (par exemple lorsqu'un service répressif n'est pas autorisé à demander des informations à une autre entité) ;
- ▶ la législation relative à la protection des données ;

43. Voir par exemple les articles 5 et 35 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/197.htm>.

44. Dont le Programme de Stockholm, la Stratégie de sécurité intérieure et la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action.

45. Voir également le rapport de la Commission spéciale du Parlement européen, paragraphes 90 et 107.

46. En vertu des lois antimafia (Italie) et BIBOB (Pays-Bas) (loi permettant aux pouvoirs publics néerlandais de s'attaquer aux entreprises soupçonnées d'activités criminelles).

- ▶ le manque de motivation (par exemple si un service répressif n'a pas les moyens d'obliger une entité compétente à lui fournir des informations) ;
- ▶ le manque de sensibilisation à un problème (par exemple lorsqu'une administration ou une entité privée possède des informations qui pourraient être utiles aux services répressifs sans en avoir conscience, si bien que ces informations ne sont ni demandées, ni transmises spontanément) ;
- ▶ le manque de canaux de communication efficaces (par exemple lorsque la longueur des procédures bureaucratiques ou la réticence à partager des informations ralentit la communication au point de rendre inutiles les informations transmises).

S'agissant de mettre en œuvre des synergies administratives au niveau international, d'autres défis se présentent :

- ▶ la barrière de la langue (concernant par exemple la correspondance écrite ou les communications personnelles) ;
- ▶ les délais inhérents aux communications transnationales (lorsque des demandes officielles sont nécessaires, le traitement d'une seule requête peut facilement prendre plusieurs mois) ;
- ▶ la diversité des exigences légales (certaines procédures peuvent être nécessaires dans un pays mais pas dans un autre, certaines peuvent être possibles dans un pays mais ne pas avoir de fondement juridique dans un autre) ;
- ▶ le manque de connaissance des systèmes nationaux (lorsque les informations requises ne sont pas spécifiques : il peut être difficile de savoir vers quelle autorité se tourner exactement, ou même quelles informations peuvent être demandées à quelles autorités, sans l'aide d'agents de liaison ou de points de contact).

En matière de lutte contre le crime organisé, c'est avec leurs pays limitrophes que la plupart des pays coopèrent le plus étroitement. Généralement, les services répressifs des Etats voisins ont une longue tradition de coopération et disposent de plusieurs instruments bilatéraux et/ou régionaux visant à faciliter l'échange d'informations, les enquêtes communes et d'autres actions liées à des procédures pénales.

En dehors des autorités judiciaires et policières, on peut imaginer, lorsqu'il existe une forte motivation, la possibilité d'associer des administrations et des entités privées de différents pays à une enquête transnationale commune.

Mesures envisageables

Les défis exposés ci-dessus devraient orienter les mesures supplémentaires à prendre aux niveaux national et international. De manière générale, il serait souhaitable que le Conseil prenne des mesures dans les domaines suivants :

- ▶ promouvoir systématiquement les synergies administratives au sein des Etats membres, c'est-à-dire la coopération des services répressifs avec les autorités administratives et les entités privées, en les insérant dans les accords bilatéraux ou les conventions internationales, dont les conventions relatives à l'entraide judiciaire ;
- ▶ encourager la mise en place, le maintien et l'utilisation de canaux de communication efficaces, comprenant des agents de liaison et des points de contact, en particulier pour le partage d'informations à travers les bases de données existantes et à venir ;
- ▶ promouvoir la coopération transnationale en informant les agents de liaison de l'importance des synergies administratives et encourager l'échange d'informations pertinentes pour les points de contacts nationaux ;
- ▶ encourager l'échange des bonnes pratiques qui visent à prévenir l'infiltration des organisations criminelles dans les secteurs privé et public ;
- ▶ passer en revue les dispositifs et la mise en œuvre pratique des dispositions relatives à la protection des données, en vue de parvenir à une plus grande harmonisation de la législation des Etats membres du Conseil et du suivi de sa mise en œuvre concrète, afin de renforcer le degré de confiance mutuelle ;
- ▶ davantage sensibiliser les administrations et les entités privées à leur rôle dans la prévention et la répression du crime organisé, notamment en leur offrant des formations pour les doter d'outils spécifiques de détection et de signalement des activités relevant potentiellement de la criminalité organisée.

L'un des moyens les plus efficaces de contrecarrer le crime organisé consiste à se concentrer sur le blanchiment d'argent. C'est aussi dans ce domaine que la coopération internationale pourrait avoir le plus de poids, grâce aux mécanismes bien rodés des réseaux bancaires déjà en place dans le monde entier.

Il serait judicieux que le Conseil consacre davantage d'attention aux synergies administratives au sein de ses propres comités (par exemple le CDPC, MONEYVAL, le GRECO ou le T-CY), à l'égard des formes spécifiques du crime organisé.

3.5. RECOUVREMENT DES AVOIRS

L'objectif de la lutte contre le COT n'est pas seulement de poursuivre les auteurs d'infractions ; il s'agit également de les priver des produits du crime. Il est donc essentiel de suivre rapidement le parcours des avoirs dans différents pays et d'établir une coordination transnationale efficace et un contact direct entre les organismes chargés de leur recouvrement. La saisie et le gel transnationaux des avoirs manquent d'efficacité et il convient de réfléchir davantage à des mécanismes destinés à accélérer la coopération à ce niveau et de mieux les mettre en œuvre.

Les avoirs d'origine criminelle suscitent une inquiétude de plus en plus vive dans de nombreux pays. Non seulement ils alimentent la corruption et le crime organisé, mais ils constituent aussi une solide source de financement du terrorisme. Les produits du crime, s'ils sont de grande ampleur, confèrent un pouvoir économique, mais également un certain prestige et une influence politique aux organisations criminelles concernées, ce qui renforce d'autant la menace que ces organisations représentent pour la société.

En conférant pouvoir et influence aux organisations criminelles, la prévalence des produits du crime dans l'économie déséquilibre la concurrence entre les acteurs économiques, mine les finances publiques, nuit à l'Etat de droit, aux valeurs démocratiques et aux droits de l'homme, encourage la corruption et exerce une influence délétère sur toute la société.

L'expérience des services répressifs montre qu'il ne suffit pas d'arrêter les criminels pour éradiquer leurs organisations : il faut aussi recouvrer les avoirs issus de leurs activités. Sans plan global visant à reprendre les produits du crime aux fonctionnaires corrompus, aux trafiquants et aux groupes criminels organisés, il ne sera pas possible de mettre un terme aux activités criminelles qui nuisent à la bonne gouvernance et à la transparence du secteur public, et affaiblissent la confiance de la population envers les pouvoirs publics.

La Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, la convention UNTOC et la convention UNCAC font partie des instruments contraignants qui offrent une occasion unique de concevoir une réaction mondiale et régionale à ce problème.

Défaillances et problèmes relevés

Des initiatives prometteuses sont en cours pour remédier au manque de coopération et de partage d'informations entre Etats. Le Réseau Camden regroupant, au sein d'Europol, les autorités compétentes en matière de recouvrement d'avoirs (CARIN) et l'Initiative pour la restitution des avoirs volés (StAR) offrent des exemples de mécanismes régionaux et internationaux qui encouragent la coopération entre procureurs et enquêteurs.

Malgré les efforts des initiatives et conventions internationales, l'entraide judiciaire reste faible en raison du manque de double incrimination. Même si un Etat requérant respecte toutes les exigences de l'Etat requis, d'autres problèmes peuvent se poser, comme un manque de connaissances, un manque de volonté ou des ressources insuffisantes au niveau central pour appuyer les enquêtes nécessaires au recouvrement des avoirs. Ces problèmes ne se limitent pas à une seule partie du monde.

Il y a deux grandes approches à l'égard des produits du crime. La première consiste à lier la confiscation à la condamnation pénale. Dans ce cas, même s'il est probable que les biens d'un suspect proviennent d'une infraction pénale et si leur propriétaire ou détenteur ne peut prouver qu'ils ont été acquis légalement, la confiscation ne sera pas permise. Selon ce système, la confiscation est soumise aux mêmes exigences de preuve que la condamnation d'un individu.

La seconde approche permet à un juge d'ordonner la confiscation civile de biens, sans condamnation pénale, à condition que les biens en question résultent d'activités criminelles ou soient utilisés pour accomplir des activités criminelles.

L'exemple est ici la pratique italienne des enquêtes sur le crime organisé. Lorsqu'un accusé doit répondre de crime organisé, d'un rôle majeur au sein d'une organisation criminelle ou d'activités criminelles régulières, le juge ordonne la confiscation des capitaux, des marchandises et de tout autre bien dont l'accusé dispose et pour lesquels il n'a pu réfuter les preuves de provenance illicite réunies par le ministère public, à condition que la valeur des avoirs et des biens concernés soit disproportionnée à la déclaration de revenus de l'intéressé ou à son activité commerciale. Il convient également de mentionner que la pratique italienne des mesures préventives, et notamment la confiscation des avoirs d'une valeur disproportionnée par rapport aux revenus officiels, repose sur le modèle de la confiscation civile des avoirs obtenus de manière illicite ; elle peut être ordonnée par le juge alors que les motifs de condamnation pour l'infraction de participation à une organisation criminelle sont insuffisants mais que les soupçons de proximité de l'intéressé avec les groupes criminels sont plus que suffisants.

Il est possible de confisquer des capitaux, des marchandises ou d'autres biens acquis par une personne morale à la suite d'un fait de crime organisé commis par une entité, un représentant ou une personne physique qui, sur la base de circonstances factuelles, doit être considérée comme ayant agi à l'avantage ou dans l'intérêt de cette personne morale. Si elle vise exclusivement ou principalement la réalisation d'activités criminelles, la personne morale concernée est dissoute. Les biens issus de la liquidation sont eux aussi confisqués.

Cependant, la complexité des enquêtes financières et les nombreuses conditions à remplir pour obtenir des informations bancaires dans plusieurs pays compliquent la détection et la confiscation des produits du crime. Les biens des groupes criminels organisés sont souvent nominalement détenus par d'autres personnes, en particulier des parents ou des amis. Les entreprises concernées sont gérées par des hommes de paille sans casier judiciaire.

Du fait de l'augmentation des outils et des possibilités offerts par le secteur financier, les criminels n'ont pas de mal à dissimuler la source de leurs biens, l'aide de conseils professionnels fournis par des économistes, des comptables ou des juristes. Appâtés par le gain, ces spécialistes mettent leurs connaissances au service du recyclage de l'argent sale dans l'économie légale.

Aujourd'hui, les criminels profitent de la mondialisation de l'économie pour transférer rapidement des fonds via des banques en ligne, des casinos virtuels, des ventes aux enchères ou des cartes à puce. Ils utilisent des façades légales pour réinvestir leurs gains illicites.

Il est donc essentiel de suivre rapidement la trace des avoirs dans différents pays et d'assurer une coordination efficace et un contact direct entre les organismes chargés du recouvrement des avoirs. Si cette coordination est bancal, il sera impossible d'ouvrir avec succès des procédures formelles d'entraide judiciaire visant à la confiscation des produits du crime.

Les groupes criminels organisés tirent parti des faiblesses de la coordination et de la lenteur des échanges d'informations entre les forces de l'ordre et les autorités judiciaires au niveau international. Bien que le niveau de ratification des instruments internationaux et européens traitant de la criminalité transnationale organisée soit en augmentation, il subsiste un manque d'harmonisation des définitions pénales, de la responsabilité des personnes morales et des instruments de procédure pénale.

Le secret bancaire, le recours à des compagnies offshore, ainsi que les différences de priorités et le manque de confiance entre police et justice rendent plus difficile une coopération efficace. Dans certains pays, la volonté politique d'enquêter activement sur les transactions financières suspectes n'est pas même présente. En temps de crise économique, certaines banques et entreprises tendent à faire l'impasse sur la transparence et sur les mesures de prévention disponibles contre le blanchiment de capitaux.

Les statistiques disponibles sur le recouvrement des avoirs confirment l'idée que les mécanismes en place ne se sont pas montrés efficaces pour traiter le problème, du point de vue aussi bien régional qu'international.

La gestion et l'utilisation des biens confisqués, aspects importants du processus de confiscation, semblent problématiques pour plusieurs pays. Les services chargés du recouvrement des biens se demandent au quotidien, par exemple, comment vendre des biens immobiliers confisqués, gérer des entreprises confisquées jusqu'à leur vente ou vendre des denrées alimentaires avant qu'elles ne soient plus consommables.

Mesures envisageables

Le Conseil de l'Europe pourrait entreprendre une série d'actions pour améliorer le recouvrement des produits du crime :

- Les initiatives pour veiller à ce que les Etats membres du Conseil de l'Europe ratifient et mettent pleinement en œuvre la Convention du Conseil relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et

à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme de 2005⁴⁷ pourraient être relancées, ainsi que les dispositions relatives à la confiscation des avoirs qui figurent dans les autres conventions du Conseil⁴⁸.

- ▶ Le Conseil pourrait également agir politiquement pour veiller à ce que le gel et la confiscation des produits du crime détenus par les organisations criminelles deviennent une priorité des activités de lutte contre le crime organisé.
- ▶ Les résultats effectivement obtenus grâce à la confiscation et à la saisie des produits des activités d'organisations criminelles devraient être passés en revue dans un rapport annuel.
- ▶ Le Conseil pourrait réfléchir à la possibilité de créer un registre central ou une base de données centrale des comptes bancaires et un registre de la propriété effective des personnes morales à l'échelon national.
- ▶ La législation pour permettre aux services répressifs spécialisés d'accéder aux renseignements financiers et aux bases de données pertinentes (registres fonciers et de propriété, certificats d'immatriculation des véhicules, registres fiscaux et bancaires, informations financières, etc.) pourrait être revue afin de pouvoir enquêter rapidement sur les premiers signes de blanchiment d'argent.
- ▶ Il serait utile d'analyser à quel point la législation des Etats membres du Conseil règle les mécanismes de saisie et de gel rapides des avoirs et comment ces mécanismes sont mis en œuvre dans un cadre transnational.
- ▶ Un système efficace devrait être mis en place pour gérer les avoirs confisqués de manière à ce qu'ils ne perdent pas leur valeur.
- ▶ Il convient de mettre en place des régimes efficaces de confiscation. Ces régimes pourraient prévoir un « renversement de la charge de la preuve » pour les cas de crime organisé ou des constructions juridiques similaires visant à simplifier la confiscation des avoirs illicites des grands délinquants.
- ▶ Aux fins de la confiscation, les biens enregistrés de manière fictive sous le nom de tiers ou possédés par des personnes physiques ou morales intermédiaires jouant le rôle d'hommes de paille devraient être considérés comme étant à la disposition de l'accusé.
- ▶ Les enquêtes ouvertes contre les crimes organisés devraient s'appuyer sur une perspective financière, afin de donner à la police et au parquet des informations supplémentaires pour orienter l'enquête dans la bonne direction, ce qui facilite également la détection des flux financiers illicites et des produits du crime.
- ▶ Il est capital d'assurer une participation active et un maximum de coordination et de coopération entre les services compétents du parquet, de la police et de l'administration. Cette coordination renforcée devrait passer par la mise en place de groupes de travail communs entre procureurs et enquêteurs. A cet égard, l'ouverture d'une enquête parallèle pour des faits de blanchiment de capitaux dans le pays où les avoirs illicites sont affectés et dissimulés devrait être recommandée comme un exemple de bonne pratique à suivre.
- ▶ Il convient de mettre en place des normes et des procédures internationales de partage des avoirs entre pays, afin de contrecarrer l'économie criminelle à travers une approche complète et rentable. Les Etats devraient être encouragés à fournir une entraide judiciaire sur cette base. Des arrangements ad hoc, des mémorandums d'accord ou des accords de coopération bilatéraux devraient être signés à cette fin.
- ▶ Les avoirs illicites devraient, après leur recouvrement, être utilisés au profit de la collectivité, par exemple pour offrir une indemnisation aux victimes ou pour financer des actions sociales. Il convient également d'analyser si les avoirs recouvrés pourraient être utilisés à des fins d'incitation des services répressifs, comme cela est déjà le cas dans certains pays, par exemple en France.
- ▶ Il convient d'organiser des formations spéciales pour sensibiliser davantage les acteurs de la lutte contre ces crimes, comme les policiers et les procureurs. Ces formations devraient dépasser les frontières nationales et contribuer à la mise à jour des compétences opérationnelles des agents des services répressifs, ainsi qu'à la mise en place d'un réseau informel entre eux.

47. Il convient de noter que, alors que la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, également adoptée en 2005, a été ratifiée le 20 novembre 2014 par 42 Etats parties, seuls 25 Etats membres ont ratifié la convention relative au blanchiment de 2005.

48. Voir par exemple la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, dont l'article 23.3 impose la confiscation des avoirs illicites qui proviennent de cette traite : « Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour lui permettre de confisquer ou de priver autrement des instruments et des produits des infractions pénales établies en vertu des articles 18 et 20, paragraphe a, de la présente convention, ou des biens dont la valeur correspond à ces produits. ».

Chapitre 4

Recommandations et propositions de futures mesures

4.1. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

1. Il convient de promouvoir une action coordonnée contre le COT. La lutte contre ce fléau exige en effet une coordination des activités : il importe de coordonner les mesures et les initiatives prises par les Nations Unies, le Conseil de l'Europe, l'UE, l'OSCE, l'OCDE et d'autres organisations qui luttent activement contre le COT. Les initiatives de l'UE, en particulier, doivent être coordonnées avec celles du Conseil, puisque le COT qui sévit dans l'UE a ses racines dans les pays tiers et que bon nombre d'organisations criminelles opérant dans l'UE proviennent à l'origine des Etats membres du Conseil de l'Europe, ont des liens avec ceux-ci ou y sont établies.
2. Il convient de coordonner les activités des Nations Unies relatives à la Convention de Palerme avec les initiatives prises par le Conseil dans son espace et de tenir compte des constatations des organes de suivi de l'Organisation. Il importe d'éviter tout chevauchement d'activité et l'affectation peu efficace des ressources pour relever ce défi mondial.
3. La définition des mesures à prendre devrait chercher en priorité à déterminer dans quelle mesure les ordres juridiques nationaux ont mis en œuvre les conventions et recommandations du Conseil et les conventions de l'ONU. Le Conseil a élaboré de nombreuses recommandations et conventions relatives à la lutte contre le COT. Ces instruments, associés à la Convention de Palerme, qui a été ratifiée par l'ensemble des Etats membres du Conseil, soulignent le fait que, à ce moment précis, la priorité ne semble pas être d'établir de nouveaux instruments juridiques à un niveau international. Toutefois, en cas de nécessité, le Conseil devrait l'examiner.
4. Il convient de continuer à analyser les raisons pour lesquelles les instruments juridiques en vigueur relatifs à la lutte contre le COT ne sont pas convenablement mis en œuvre. L'examen de ces raisons serait un premier pas vers la conception de stratégies et de programmes complets.
5. Pour mieux évaluer la réalité de la situation du COT, il convient d'envisager la création d'une entité chargée de la lutte contre le COT, qui regrouperait toutes les informations et données réunies par les différents organes de suivi. Si la création de cet « organe de coordination de la lutte contre le COT » n'est pas jugée adéquate, tous les organes de suivi du Conseil qui traitent des infractions graves relevant de la catégorie du COT ou sont directement liés à celui-ci devraient être capables de prendre en compte le phénomène du COT dans sa totalité, pour adopter une approche globale visant à renforcer l'efficacité de la lutte contre ce crime, en définissant des stratégies communes et en unissant leurs efforts.
6. Les organes de suivi du Conseil devraient accorder davantage d'attention à la menace que représente le COT. La sensibilisation au caractère mondial des dangers du COT est indispensable : les problèmes transnationaux doivent être traités à l'échelon transnational, à l'aide d'outils transnationaux. Sans une action coordonnée, l'effet « tache d'huile » de ce phénomène finira par toucher les pays qui aujourd'hui le négligent.

7. Il importe que le Conseil encourage ses Etats membres à faire participer les organisations de la société civile à la lutte contre les dangers du COT en sensibilisant et en protégeant ses victimes. Il convient de poursuivre les activités de renforcement des capacités des autorités répressives, des juges et des procureurs à lutter efficacement contre le COT (par exemple par une coopération internationale, la mise en œuvre de programmes de protection des témoins, le recours aux technologies spéciales d'enquête et le recouvrement des avoirs). La diffusion et l'échange des bonnes pratiques de la répression pénale du COT devraient être intensifiés.
8. Il convient de réfléchir davantage à la nécessité d'adopter une stratégie mutuelle paneuropéenne visant à la fois à prévenir et à supprimer l'ensemble du phénomène de la grande criminalité organisée.

4.2. AMÉLIORATION DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE ET POLICIÈRE

1. Le Conseil devrait élaborer un plan d'action visant à renforcer la confiance entre ses Etats membres, qui ne peut que favoriser la coopération. Il convient d'analyser davantage les mesures adoptées dans l'UE pour savoir si certaines d'entre elles pourraient ou devraient être étendues à l'espace du Conseil de l'Europe.
2. Le Conseil devrait prendre des mesures politiques en faveur de la ratification des conventions pertinentes. Les Etats parties devraient vérifier s'il est indispensable qu'ils maintiennent certaines de leurs réserves et déclarations.
3. Il importe que le Conseil promeuve l'adhésion de pays tiers à ses conventions, ainsi que la conclusion d'accords et de projets de coopération avec les Etats non membres concernés.
4. Le Conseil devrait analyser le degré d'harmonisation du cadre juridique national relatif au COT parmi ses Etats membres et vérifier, le cas échéant, si les différences risquent de faire sérieusement obstacle à la coordination des initiatives et à l'efficacité de la coopération. Si de telles divergences existaient, le Conseil devrait identifier les domaines pour lesquels on pourrait envisager d'harmoniser les dispositions juridiques ou de les rendre compatibles.
5. Il convient de prendre des mesures concrètes supplémentaires pour remédier à la lenteur actuelle des opérations de coopération internationale, éviter les refus dépourvus de fondement et mettre en place des dispositifs visant à classer par ordre de priorité la coopération dans la lutte contre le COT. Les conventions relatives à l'entraide judiciaire au sens large, y compris l'ensemble des conventions pertinentes, comme celles qui portent sur l'extradition, le transfèrement des détenus, etc., offrent un cadre juridique suffisant pour permettre une coopération efficace ; mais leur application demeure insuffisante. Les délais excessifs sont incompatibles avec une réaction pénale efficace. Dans une société dominée par les nouvelles technologies, ces délais finiront par exclure toute possibilité de poursuites ou de recouvrement des avoirs.
6. Il importe que le Conseil favorise l'évolution des modèles de coopération internationale, pour les faire passer du stade des demandes classiques d'entraide judiciaire à celui d'une coopération étroite et d'enquêtes menées en parallèle de manière coordonnée. A cette fin, il convient d'encourager la ratification du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 2001 – qui donne un cadre aux équipes communes d'enquête.
7. Le Conseil devrait promouvoir la mise en rapport et l'extension des réseaux de police et de justice qui existent déjà dans le paysage paneuropéen. Il convient d'étudier la possibilité de créer une unité représentant les Etats membres du Conseil de l'Europe et non membres de l'UE à Eurojust, pour une coopération dans certains domaines du COT. La conclusion d'accords de coopération et de mémorandums d'accord devrait être encouragée, à condition qu'ils s'accompagnent des garanties qui s'imposent en matière de protection des droits de l'homme, tout spécialement la protection des données et le droit au respect de la vie privée.
8. Il convient de réfléchir à l'étoffement du/des réseau(x) de points de contact dans l'ensemble des Etats membres du Conseil. La création d'un réseau institutionnalisé de points de contact à l'échelon de l'Organisation (CoEJN) est recommandée.
9. Le Conseil devrait soutenir les programmes visant à garantir que les services centraux, les points de contact et les juges qui prennent part à l'entraide judiciaire ont la formation et les capacités linguistiques nécessaires, et sont soumis à des indicateurs de performance spécifiques.

4.3. RECOURS AUX TECHNIQUES SPÉCIALES D'ENQUÊTE

1. Il convient de réaliser des études scientifiques et comparatives pour recueillir des informations pertinentes sur le cadre juridique applicable dans les Etats membres du Conseil aux TSE et sur la possibilité de les harmoniser.

2. Il importe que le Conseil analyse le mode d'utilisation pratique des techniques spéciales d'enquête et détermine si elles sont correctement appliquées/employées. Le Conseil devrait notamment examiner si les TSE sont utilisées en amont et à quel point les mesures prises à titre préventif ou en réaction pour réprimer pénalement le COT sont réglementées. Il convient également d'étudier les mesures concrètes qui visent à garantir le droit à la protection des données et au respect de la vie privée. L'analyse de tout problème de recevabilité des éléments de preuve réunis au cours d'une enquête transnationale au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe s'impose. A cet égard, le Conseil devrait jouer un rôle majeur dans la définition des principes applicables aux procédures pénales transnationales.

4.4. TÉMOINS, CRIMINELS REPENTIS ET COLLABORATEURS

1. Le Conseil devrait réaliser des études pour comprendre pourquoi les programmes de protection ne fonctionnent pas correctement ou comment ils pourraient être améliorés. Dans le cadre de la lutte contre le COT, l'exfiltration des témoins protégés devrait être davantage examinée et évaluée, afin de comprendre si les défaillances s'expliquent par un manque de ressources ou un manque de confiance des témoins envers les programmes de protection de leur pays, etc.
2. Il convient d'examiner plus avant les mesures visant à inciter les collaborateurs à coopérer. A cet égard, il y a lieu d'étudier les diverses formes de transactions pénales et d'accords de coopération préjudiciaire susceptibles d'aboutir à un allègement de la peine. Les risques et les avantages escomptés de ces mesures devraient être pris en compte.

4.5. SYNERGIES ET COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ENTITÉS

1. Il convient de promouvoir systématiquement les synergies administratives, c'est-à-dire la coopération entre les autorités répressives, d'une part, et les autorités administratives (par exemple les cellules de surveillance financière) et les entités privées (par exemple les banques et les sociétés de transport).
2. Il importe de promouvoir la coopération transnationale, en informant les agents de liaison de l'importance des synergies administratives, et d'encourager l'échange d'informations pertinentes pour les points de contacts nationaux.

4.6. RECOUVREMENT DES AVOIRS

1. Les résultats effectivement obtenus grâce à la saisie, la gestion et la confiscation des produits du crime d'organisations criminelles devraient être passés en revue dans un rapport annuel. L'exécution rapide des demandes de gel d'avoirs devrait constituer une priorité.
2. Il conviendrait de vérifier l'existence de bureaux centraux de recouvrement et de gestion des avoirs dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et d'en analyser l'efficacité, afin de définir le modèle à suivre pour mettre en place une unité spécialisée dans le recouvrement des avoirs.
3. Le Conseil pourrait étudier plus avant l'efficacité d'un registre national centralisé des comptes bancaires.

Chapitre 5

Conclusions du groupe de rédaction

Malgré les multiples initiatives déjà lancées par d'autres organisations internationales et supranationales, il existe certains domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe pourrait et devrait jouer un rôle important dans la lutte contre le COT, en particulier sur le territoire paneuropéen.

L'Organisation devrait jouer un rôle clé dans la création d'un nouveau réseau paneuropéen d'entraide judiciaire en matière pénale, ainsi que dans l'établissement de liens entre les différents réseaux existants pour promouvoir cette entraide. Le Conseil est idéalement placé pour favoriser des accords de coopération dans des domaines spécifiques où une coopération plus efficace de ses Etats membres s'avère indispensable.

S'il existe un manque de volonté politique à mettre en œuvre des mécanismes de coopération entre les Etats membres du Conseil, ce dernier devrait en étudier les raisons et définir l'approche politique à suivre pour aider à surmonter ces obstacles à la lutte contre le COT.

Bien que ce livre blanc cherche à formuler des propositions aussi précises que possible, davantage de données empiriques sont nécessaires pour définir plus exactement les mesures à mettre en œuvre. Il faut établir des priorités au sein des actions proposées, en vue d'adopter ultérieurement un programme par étapes ou une feuille de route prévoyant des mesures et des actions plus concrètes.

Annexe 1 – Sélection de textes

NATIONS UNIES

Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par l'Assemblée générale dans sa Résolution 55/25 du 15 novembre 2000 et ses protocoles additionnels; son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, Protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, et Protocole additionnel contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions

Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée par la Résolution 58/4 de l'Assemblée générale du 31 octobre 2003

Projet d'« étude approfondie sur la cybercriminalité » de l'ONUDC (pas encore adopté)

CONSEIL DE L'EUROPE

Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30), son Protocole additionnel (STE n° 99) et son Deuxième Protocole additionnel (STE n° 182)

Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE n° 73)

Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (STE n° 73)

Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116)

Convention sur les opérations financières des « initiés » (STE n° 130) et son Protocole additionnel (STE n° 133)

Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141)

Accord relatif au trafic illicite par mer, mettant en œuvre l'article 17 de la Convention des Nations Unies sur le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (STE n° 156)

Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et son Protocole additionnel (STE n° 191)

Convention civile sur la corruption (STE n° 174)

Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185)

Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197)

Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198)

Convention sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211)

UNION EUROPÉENNE

Directive 91/308/CE du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux

Action commune concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne, 96/277/JAI, 27 avril 1996

Action commune relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les Etats membres de l'Union européenne, 98/733/JAI, 21 décembre 1998

Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, et ses actes modificatifs ultérieurs

Décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative aux équipes communes d'enquête (et le rapport de la Commission sur la transposition juridique de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, COM(2004)0858)

Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil, du 22 juillet 2003, relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve

Décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil, du 24 février 2005, relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime

Directive 2005/60/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

Troisième directive CE anti-blanchiment et la Convention du Conseil de l'Europe n° 198 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme

Stratégie antidrogue de l'UE (2005-2012) et son Plan d'action antidrogue (2009-2012)

Décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil, du 6 octobre 2006, relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation

Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne

Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, du 27 novembre 2008, relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale

Décision 2008/976/JAI du Conseil, du 16 décembre 2008, concernant le Réseau judiciaire européen

Résolution du Conseil du 25 septembre 2008 sur un plan européen global de lutte contre la contrefaçon et le piratage

Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative à protection de l'environnement par le droit pénal

Résolution du Conseil du 23 octobre 2009 concernant une stratégie renforcée pour la coopération douanière

Décision 2009/371/JAI du Conseil portant création de l'Office européen de police (Europol)

Décision 2009/426/JAI du Conseil, du 16 décembre 2008, sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité

Conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives à la lutte contre l'utilisation, à des fins criminelles, des communications électroniques et de leur anonymat, 2908^e réunion JAI du Conseil, Bruxelles, 26 et 27 février 2008

Conclusions du Conseil soutenant le travail législatif accompli par le Conseil de l'Europe dans le domaine de la justice pénale, 2927^e réunion JAI du Conseil, Bruxelles, 26 et 27 février 2009

Programme de Stockholm pour la liberté, la justice et la sécurité et Plan d'action pour la mise en œuvre du Programme de Stockholm (COM(2010)0171)

Projet de conclusions du Conseil du 20 mai 2010 sur la prévention du trafic de déchets et la lutte contre ce phénomène, en particulier le trafic international

Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes

Projet révisé de conclusions du Conseil sur la nouvelle stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, réunion JAI du Conseil, Luxembourg, 25 octobre 2012

Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne.

Annexe 2 – Liste des abréviations

BCN	Bureaux centraux nationaux
BKBOP	Office de coordination de la lutte contre le crime organisé et les autres types de crimes dangereux sur le territoire des Etats de la Communauté d'Etats indépendants
CARICC	Centre régional d'information et de coordination pour l'Asie centrale sur la lutte contre le trafic de narcotiques, de substances psychotropes et leurs précurseurs
CARIN	Réseau Camden regroupant les autorités compétentes en matière de recouvrement d'avoirs
CDPC	Comité européen pour les problèmes criminels
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CODEXTER	Comité d'experts sur le terrorisme
COEJN	Réseau judiciaire à l'échelon du Conseil de l'Europe
COT	Crime organisé transnational
Cour	Cour européenne des droits de l'homme
ECE	Equipes communes d'enquête
Europol	Office de police criminelle de l'UE
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
GRETA	Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains
Groupe Pompidou	Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants
GR-PC-COT	Groupe de rédaction ad hoc sur la criminalité transnationale organisée
GUAM	Organisation pour la démocratie et le développement économique
Iber RED	Réseau ibéro-américain pour la coopération juridique internationale
IMoLIN	Réseau international d'information sur le blanchiment d'argent
Interpol	Organisation internationale de police criminelle
MEDICRIME	Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique
MONEYVAL	Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
MTIC	Fraude intracommunautaire à la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) (dite de type carrousel)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OLAF	Office européen de lutte antifraude
ONU	Organisation internationale des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PCC SEE	Convention de coopération policière pour l'Europe du Sud-Est
PC-OC	Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal
RJE	Réseau judiciaire européen
SOCTA	Evaluation de la menace liée au crime organisé

StAR	Initiative conjointe pour le recouvrement des avoirs volés
T-CY	Comité de la Convention sur la cybercriminalité
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TSE	Techniques spéciales d'enquête
UE	Union européenne
UNCAC	Convention des Nations Unies contre la corruption
UNTOC	Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée
VLEC	Centre virtuel de l'application des lois

Le crime organisé transnational (COT) représente une menace majeure pour la sécurité collective. Il porte atteinte à la paix ainsi qu'à la sécurité des personnes, viole les droits de l'homme et entrave le développement social, économique, politique et culturel des sociétés à travers le monde. En raison de sa dimension internationale, ce type de criminalité appelle une approche ciblée et complète, notamment l'application rapide de mécanismes de coopération internationaux.

Ce livre blanc recense cinq domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe pourrait contribuer à combattre le COT et définit les tâches concrètes qui pourraient être mieux ou plus efficacement remplies par l'Organisation : 1. les problèmes liés à la coopération policière et judiciaire internationale ; 2. le recours à des techniques spéciales d'enquête ; 3. la mise en œuvre des programmes de protection des témoins et la collaboration des repentis ; 4. la nécessité de renforcer la coopération avec les services administratifs et le secteur privé ; et 5. la nécessité primordiale de cibler les produits du crime pour décourager ce type de criminalité et pour améliorer l'efficacité de la lutte contre les organisations criminelles qui opèrent dans un cadre transnational.

Grâce à cette approche pluridisciplinaire innovatrice et au choix de se concentrer sur l'amélioration de la réponse pénale dans un cadre transnational, ce livre blanc est un instrument fort utile pour les décideurs et les praticiens.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.