

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 2 mars 2016
cdpc/docs 2015/cdpc (2015) 17 Fin_fr

CDPC (2015) 17 Fin_fr

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

PLAN D'ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE
SUR LA LUTTE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ TRANSNATIONAL
(2016-2020)

Ce document a été approuvé par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) lors de sa dernière réunion plénière du 1 au 4 décembre 2015 et adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de manière définitive lors de sa réunion le 2 mars 2016

Site Internet du CDPC : www.coe.int/cdpc

Courriel du CDPC : dgi-cdpc@coe.int

REMERCIEMENTS

Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) est reconnaissant à Mme Lorena Bachmaier Winter, professeur de droit, Faculté de droit, Département de droit procédural, Université Complutense, Madrid, Espagne, et à M. John AE Vervaele, professeur, Willem Institut Pompe pour les sciences pénales, Centre pour le règlement et l'exécution en Europe, Utrecht, Pays-Bas, ainsi qu'à tous les experts qui ont participé au Groupe de rédaction ad hoc sur le crime organisé transnational (PC-GR-COT) pour leur contribution globale et leur expertise dans la rédaction de ce Plan d'action sur le crime organisé transnational.

Contenu

1.	INTRODUCTION	4
1.1	Livre blanc sur le crime organisé transnational	4
1.2	Principes fondamentaux et objectifs stratégiques du Plan d'action	5
2.	LIGNES D'ACTION DANS LES CINQ DOMAINES CLES	10
2.1	Intensification de la coopération internationale - Constitution et élargissement des réseaux 10	
2.2	Techniques spéciales d'enquête	16
2.3	Protection des témoins	19
2.4	Synergies administratives et coopération avec le secteur privé	21
2.5	Recouvrement des avoirs	24

1. INTRODUCTION

La menace continuellement croissante posée par le crime organisé transnational (ci-après COT) à l'Etat de droit, à l'intégrité et aux principes des sociétés démocratiques a conduit le Comité des Ministres à identifier la lutte contre le COT comme l'une des priorités du Conseil de l'Europe pour les prochaines années.

L'émergence de marchés transnationaux nouveaux et considérables pour les pratiques criminelles, associée à l'émergence de nouvelles infractions revêtant une dimension transnationale marquée nécessitent des efforts renforcés en matière de prévention, d'enquête et de sanction.

Les nouvelles formes de COT, associées aux risques grave représentés par la criminalité « traditionnelle » organisée transfrontalière, comme le trafic de drogue, la traite des êtres humains ou le trafic illicite d'armes, nécessitent une action coordonnée au niveau international afin d'offrir un soutien maximal aux Etats membres qui assument la responsabilité première de prévenir et de combattre le COT, mais qui ont besoin d'une coopération efficace de la part des autres Etats.

Les défis de la société de l'information font également partie de ce nouveau scénario, dans lequel les nouvelles technologies et la communication numérique spécialisée sont largement utilisées par les auteurs d'infractions dans leurs activités transnationales illicites. Cependant, les nouvelles technologies peuvent également fournir des outils efficaces permettant aux agents des forces de l'ordre de localiser, de détecter et d'enquêter sur les formes les plus complexes de COT. A cette fin, les réponses communes au COT et la nécessaire coopération judiciaire et policière internationale apportant une réponse de droit pénal au COT peuvent également bénéficier des moyens de communication rapides et flexibles de la nouvelle société de l'information. Le défi repose dans le fait de transformer les moteurs des formes de criminalité émergentes en de nouvelles réponses, de telle sorte à ce que les réseaux formels et informels de coopération internationale s'appuient également sur des moyens de communication rapides.

Le présent document vise à présenter un Plan d'action fondé sur les conclusions contenues dans le Livre blanc (voir ci-dessous). Le Plan d'action prend en compte le champ des actions menées par d'autres organisations internationales afin de fournir une valeur ajoutée. Comme indiqué dans le Livre blanc, les actions ont été choisies dans l'espoir qu'elles permettront de renforcer la lutte contre le COT.

1.1 Livre blanc sur le crime organisé transnational

Le Livre blanc sur le crime organisé transnational a été élaboré par le Groupe de rédaction ad hoc sur le crime organisé transnational (PC-GR-COT) mis en place par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, sous l'égide du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC).

Le COT présente des menaces sophistiquées et multiples qui ne peuvent pas être uniquement affrontées à travers l'action des forces de l'ordre et de la justice pénale. Le Livre blanc met l'accent sur la réponse de la justice pénale au COT et reconnaît que la lutte contre le COT doit être menée à travers l'application efficace des mécanismes de coopération internationale.

Le Livre blanc identifie donc les lacunes et les problèmes les plus importants concernant cinq domaines clés et formule quelques recommandations et propositions d'actions futures. Comme cela a déjà été indiqué dans ses conclusions, les propositions ont tenté d'être aussi précises que possible, mais le groupe de travail a également déclaré que « davantage de données empiriques sont nécessaires pour définir plus exactement les mesures à mettre en œuvre » et que l'établissement de priorités au sein des actions, de telle sorte qu'une feuille de route soit ultérieurement adoptée, pourrait permettre l'adoption d'actions concrètes.

Suite à l'approbation du Livre blanc par le CDPC en juin 2014, le Comité a décidé de préparer un Plan d'action détaillé en tant que suivi aux recommandations formulées dans le Livre blanc. Cette décision a été présentée au Comité des Ministres le 7 octobre 2014.

Le Plan d'action vise à fournir des propositions concrètes aux Etats membres du Conseil de l'Europe afin de répondre efficacement à certaines des questions présentées dans les cinq domaines clés identifiés dans le Livre blanc.

1.2 Principes fondamentaux et objectifs stratégiques du Plan d'action

1.2.1. Durée du Plan d'action

Le Plan d'action est conçu pour être appliqué dans un délai de quatre ans (2016-2020). Il est clair que l'amélioration des outils et des mécanismes de lutte contre certaines formes de COT est une tâche qui ne peut pas être soumise à un délai car il s'agit d'une lutte continue. La principale raison de la fixation de ce délai est le fait qu'un délai plus court n'aurait pas été suffisant pour traiter les principaux objectifs fixés dans le Livre blanc. En effet, un délai de quatre ans laissera le temps d'effectuer une première évaluation des résultats obtenus et d'entreprendre des ajustements ultérieurs pour des actions futures à travers une évaluation à mi-parcours. Au terme de ce Plan d'action, un bilan final devrait également être élaboré.

Concernant les résultats des actions, certains résultats devraient être obtenus avant que les quatre années ne soient écoulées, tandis que d'autres objectifs, qui exigent une action continue, ne seront que partiellement atteints dans le délai fixé pour l'exécution de ce Plan d'action. Par exemple, les efforts pour garantir que tous les Etats membres ratifient les conventions ou que des Etats tiers puissent être invités à adhérer aux conventions pertinentes pour le COT nécessiteront des efforts soutenus qui dépasseront clairement le cadre temporel de ce Plan d'action.

Il a été noté que, dans ce délai de quatre ans du Plan d'action, certaines actions seront plus courtes, tandis que d'autres, qui sont déjà en cours de mise en œuvre ou partiellement mises en œuvre, continueront d'être renforcées et encadrées. En outre, d'autres actions ne commenceront que lorsque les informations nécessaires auront été recueillies et que les décisions pertinentes auront été prises, par exemple, sur la nécessité et la possibilité d'élaborer un nouveau cadre juridique.

Il a été jugé plus approprié de proposer des actions multiples, plutôt que de se concentrer sur une action par année, car cela mènerait à des résultats moins efficaces.

1.2.2. Objectifs et mise en œuvre du Plan d'action

Le Plan d'action s'appuie sur les conclusions exposées dans le Livre blanc sur le COT.

En présentant ses analyses et ses conclusions sur le COT, le Livre blanc s'est concentré sur des domaines clés dans lesquels le Conseil de l'Europe pourrait avoir un impact spécifique et fournir une véritable valeur ajoutée. L'objectif principal du Plan d'action est donc de proposer des activités concrètes qui seront réalisées dans chaque domaine clé (ligne d'action). Il suit la même structure et divise les actions proposées en cinq points qui correspondent chacun à l'un des domaines clés.

Les cinq domaines clés, tels qu'ils sont décrits dans le Livre blanc, sont les suivants :

- N°1 : Intensification de la coopération internationale - Constitution et élargissement des réseaux
- N°2 : Techniques spéciales d'enquête
- N°3 : Protection des témoins et incitations à coopérer
- N°4 : Synergies administratives et coopération avec le secteur privé
- N°5 : Recouvrement des avoirs

Ce Plan d'action a trois objectifs principaux :

- renforcer le cadre juridique contre le COT et son harmonisation parmi les Etats membres ;
- améliorer l'application des instruments juridiques pour lutter contre le COT conformément aux droits fondamentaux et dans le plein respect de l'Etat de droit ;
- améliorer la coopération judiciaire et policière internationale dans le domaine du COT au niveau paneuropéen ;

Pour atteindre ces objectifs, le Plan d'action identifie trois types d'actions :

a) Agir directement pour améliorer, le cas échéant, la mise en œuvre pratique

Les actions définies sous ce point sont celles qui se rapportent à des activités précises qui ne sont ni directement liées au cadre juridique et à sa mise en œuvre, ni au renforcement des capacités. Elles renvoient plutôt principalement à la définition des politiques et à l'adoption de mesures politiques. Cependant, les actions directes peuvent également être reliées aux autres types d'actions ou les impacter.

b) Favoriser la normalisation au niveau pratique et juridique

Sous cette rubrique, le Plan d'action dresse une liste de propositions d'actions qui sont considérées comme pertinentes pour améliorer le cadre juridique ; non seulement avec l'objectif d'améliorer sa qualité, mais également d'encourager un certain degré de normalisation entre les dispositions juridiques internes pertinentes pour renforcer l'efficacité de la lutte contre le COT. De plus, les actions visant à assurer ou à promouvoir la mise en œuvre appropriée des dispositions juridiques sont également examinées en vertu de cette rubrique.

c) Renforcer les capacités (de groupes cibles spécifiques, y compris la formation)

Sous cette rubrique, le Plan d'action identifie globalement le groupe cible qui devrait être impliqué dans les activités de renforcement des capacités et les éventuels thèmes qui devraient être couverts. Il est entendu que l'identification d'un groupe ou d'une catégorie de professionnels cibles n'exclut pas l'implication d'autres praticiens ou professionnels ; elle indique simplement le groupe cible principal. En ce qui concerne les thèmes, les propositions sont d'ordre général et ne visent pas à fournir un titre ou un contenu exact. Les thèmes seront donc définis en collaboration avec les

autorités concernées et devront être coordonnés avec tous les organismes de suivi afin d'éviter les lacunes et/ou les doubles emplois.

Toutes les actions proposées dans ce Plan d'action ont été considérées comme étant efficaces et rapides dans la lutte contre le COT, compte tenu de deux éléments : leur degré de priorité en matière temporelle et la faisabilité de leur mise en œuvre avec succès. Des critères coût-efficacité ont également été pris en considération lors de l'élaboration de propositions d'actions et d'activités précises. Cependant, l'application de ces critères n'a pas entraîné l'exclusion de propositions pertinentes malgré leur coût a priori plus élevé.

La vaste gamme d'actions proposées dans le Plan d'action doit être programmée tout au long de la période de quatre ans. S'agissant du développement et de l'exécution des actions proposées, la fixation de priorités a été exclue de ce Plan d'action pour diverses raisons :

- le champ d'action a déjà été limité par l'identification de seulement cinq domaines clés dans le Livre blanc ;
- beaucoup d'actions sont inévitablement interconnectées ;
- certaines actions, qui pourraient ne pas être considérées comme une priorité du point de vue de leur impact immédiat, sont néanmoins de la plus haute importance pour acquérir les connaissances nécessaires au développement d'autres actions.

Si l'établissement d'un ordre de priorité parmi les actions a été volontairement exclu de ce Plan d'action, certaines actions ont néanmoins été identifiées comme étant essentielles en raison de leur importance cruciale pour l'amélioration de la coopération en matière de lutte contre le COT. Les actions suivantes (dont la liste n'est en aucun cas exhaustive) ont été identifiées comme étant « des actions clés » par des praticiens : la création d'un sous-groupe sur le COT au sein du Conseil de l'Europe ; l'action liée aux réseaux judiciaires et au fonctionnement des points de contact sur le COT ; et les autres actions liées à l'accélération de l'exécution des demandes de coopération judiciaire internationale.

De ce point de vue, le thème « Intensification de la coopération internationale - Constitution et élargissement des réseaux » pourrait être perçu comme une priorité en raison de son effet global sur les objectifs qui sont également recherchés dans les autres domaines clés. Cela étant, les cinq domaines clés ont tous une importance égale et sont également appuyés par des actions générales dans des domaines transversaux/interconnectés.

Ainsi, dans le domaine clé 1 (Intensification de la coopération internationale - Constitution et élargissement des réseaux), s'il fallait identifier une priorité, cela serait : premièrement les actions directes visant la mise en œuvre, deuxièmement la normalisation aux niveaux pratique et juridique. Cependant, cette priorité ne s'appliquerait pas aux domaines clés 4 (Synergies administratives et coopération avec le secteur privé) et 5 (Recouvrement des avoirs) pour lesquels les actions relevant des rubriques « Actions visant directement la mise en œuvre » et « Amélioration de la normalisation pratique et juridique » sont tout aussi importantes ; dans ces domaines, la réalisation d'études est d'une importance primordiale.

Dans chacun de ces domaines, l'ordre dans lequel les actions sont listées pourrait être utilisé comme une ligne directrice pour identifier les priorités, étant entendu que toutes les actions sont déjà considérées comme étant pertinentes.

Le renforcement des capacités est une autre priorité générale, mais puisqu'il s'agit d'une action continue, il y a un besoin général de la planifier et de la mettre en œuvre sur une base continue.

Tableau : Priorités des actions identifiées par domaine clé

DOMAINE CLÉ 1 : INTENSIFICATION DE LA COOPERATION INTERNATIONALE - CONSTITUTION ET ELARGISSEMENT DES RESEAUX	
1. Actions directes visant la mise en œuvre	
2. Améliorer la normalisation juridique et pratique	

DOMAINE CLÉ 4 : SYNERGIES ADMINISTRATIVES ET COOPÉRATION AVEC LE SECTEUR PRIVÉ	
Actions directes visant la mise en œuvre	Améliorer la normalisation juridique et pratique

DOMAINE CLÉ 5 : RECOUVREMENT DES AVOIRS	
Actions directes visant la mise en œuvre	Améliorer la normalisation juridique et pratique

1.2.3. Coordination des actions contre le COT

La mise en œuvre des actions proposées doit être coordonnée au niveau central, au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Comme indiqué dans le Livre blanc, les organes de suivi et comités directeurs et experts du Conseil de l'Europe ont une longue expérience et un degré de spécialisation élevé dans les différents domaines qui sont directement liés au COT. Ils sont capables de traiter les problèmes multiformes de ce type de criminalité dans un contexte paneuropéen. Par conséquent, lors de la mise en œuvre de ce Plan d'action, le Conseil de l'Europe devrait impliquer ses organes qui ont des connaissances spécialisées dans des domaines spécifiques. De tels organes sont : l'organe du Conseil de l'Europe contre le blanchiment d'argent (Moneyval), le Groupe de lutte contre l'abus et le trafic de drogues (Groupe Pompidou), le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC), le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), le Comité de la Convention sur la cybercriminalité, la Conférence des Parties à 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 (COP 198).

Une quantité considérable d'informations relatives au COT a déjà été recueillie et analysée par les différents organes de suivi du Conseil de l'Europe et celles-ci devraient être rassemblées afin de traiter efficacement le COT. Compte tenu du fait que chaque organe a un mandat concret, le fait que ces organes étendent leurs activités au COT ne sera peut-être pas réalisable.

Il conviendrait donc de créer un sous-groupe relevant du CDPC et chargé du COT, étant entendu qu'il ne s'agit pas d'une stricte condition préalable à l'exécution du Plan d'action. La création d'un tel sous-groupe pour assurer la coordination pourrait également contribuer à améliorer l'efficacité du traitement de l'information, de la programmation des activités et de la mise en œuvre des actions, tout en évitant leur chevauchement.

1.2.4. Evaluation des résultats

a) Evaluation à mi-parcours : Les résultats de la mise en œuvre du Plan d'action seront soumis à une première évaluation préliminaire au bout de 24 mois. A ce stade, il conviendrait d'examiner les actions qui ont déjà été mises en œuvre, d'évaluer les résultats obtenus et de déterminer quelles autres actions n'ont pas été mises en œuvre et pour quelles raisons. Sur la base de ces résultats, la planification de la seconde moitié du Plan d'action pourrait être réajustée en vue d'atteindre les objectifs définis de manière plus adéquate, sans pour autant s'écarter fondamentalement des actions initialement prévues.

b) Evaluation finale : Au terme de la période de 4 ans, la mise en œuvre du Plan d'action devrait être évaluée et, sur la base de cette évaluation, un plan d'action de suivi serait élaboré ou les efforts du Conseil de l'Europe pour lutter contre le COT seraient réorientés.

2. LIGNES D'ACTION DANS LES CINQ DOMAINES CLES

Les actions de portée générale applicables aux cinq domaines clés sont les suivantes :

- Sensibiliser au COT et la nécessité d'une action commune, coordonnée et spécialisée ;
- Renforcer la confiance entre les Etats membres et les parties prenantes afin d'améliorer la coopération dans la lutte contre le COT ;
- Echanger des bonnes pratiques, échanger des informations ;
- Améliorer la coordination.

2.1 Intensification de la coopération internationale - Constitution et élargissement des réseaux

L'amélioration de la coopération internationale en matière de lutte contre le COT nécessite un cadre juridique approprié, une mise en œuvre efficace et une avancée vers de nouveaux modèles de coopération plus étroite. La première étape consiste en la ratification des conventions pertinentes et la révision des réserves. La deuxième étape repose sur des réponses plus efficaces et régulières aux demandes d'autres Etats, ce qui aidera à surmonter les retards et les obstacles dans les procédures judiciaires. Enfin, pour lutter contre un phénomène aussi complexe que le COT, il est essentiel de mettre en place des réseaux de coopération internationale aux niveaux répressif et judiciaire.

Le Conseil de l'Europe peut apporter une contribution spécifique dans ce domaine en menant des activités de mise en réseau pour ses Etats membres en vue de surmonter les difficultés résultant des différents systèmes juridiques et de renforcer la confiance mutuelle.

Actions proposées

Sur la base des recommandations et des actions du Livre blanc concernant la coopération internationale et l'entraide judiciaire, les actions proposées sont les suivantes :

a) Actions directes visant la mise en œuvre

Action 1 : Améliorer et mettre à jour le site Internet sur l'entraide judiciaire et la coopération internationale et le lier au COT

Au cours des diverses réunions qui se sont tenues avec le Groupe de rédaction ad hoc sur le Livre blanc et des discussions qui ont suivi pour élaborer le Plan d'action, les praticiens spécialisés dans le COT ainsi que les experts en matière d'entraide judiciaire et de coopération internationale sont convenus qu'un site Internet présentant toutes les informations nécessaires à la demande et à la fourniture d'une entraide judiciaire et d'une coopération internationale faciliterait sans aucun doute leur travail et accélérerait ainsi les procédures d'entraide judiciaire et de coopération internationale.

L'expérience du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne concernant les sites Internet sur la coopération transfrontalière en matière pénale a été évaluée très positivement. Le site Internet devrait fournir des informations, non seulement sur l'entraide judiciaire et les instruments juridiques de coopération internationale, mais aussi sur les formulaires-types de demande, des informations

pratiques sur la façon d'envoyer des demandes internationales et de remplir les formulaires types de demande, des fiches d'informations sur les mesures d'enquête disponibles dans chaque pays et les motifs de refus applicables dans chaque pays, etc. Idéalement, ce site Internet devrait avoir une partie de son contenu accessible à tous et une partie de son contenu uniquement accessible par le biais d'un réseau intranet. Dans la partie réservée à l'intranet, les praticiens trouveraient les coordonnées des autorités compétentes pour l'envoi et la réception des demandes internationales ainsi que celles des personnes à contacter en cas de questions.

Pour l'essentiel, cette structure est déjà en place sur le site Internet du PC-OC, mais il faut cependant assurer un développement supplémentaire et une mise à jour régulière. L'objectif ultime devrait être de transformer le site Internet du PC-OC en un « guichet unique sur Internet » sur lequel le praticien peut trouver toutes les informations nécessaires pour utiliser efficacement des instruments internationaux de coopération en matière pénale, y compris des instruments qui ne relèvent pas du Conseil de l'Europe. Afin de faciliter la transmission directe des demandes d'entraide judiciaire, comme prévu par le deuxième Protocole additionnel à la Convention relative à l'entraide judiciaire, le PC-OC pourrait également envisager de créer des outils et des informations proches de ceux qui se trouvent sur l'ATLAS de l'EU sur les sites internet du Réseau judiciaire européen. Cet objectif est cependant considéré comme trop ambitieux à l'heure actuelle.

Action 2 : Discuter de la mise en place et de l'utilisation des communications sécurisées pour la coopération internationale

La pratique en matière de coopération internationale montre que, dans un grand nombre de cas, le processus de coopération est ralenti par des questions pratiques, par exemple le fait de ne pas disposer d'un canal de communication électronique sécurisé. Surmonter la procédure lente et complexe de l'envoi de lettres rogatoires par courrier diplomatique et au format papier est l'une des premières mesures à prendre pour accélérer l'ensemble de la procédure de coopération internationale et d'entraide judiciaire. De telles communications sécurisées sont déjà utilisées dans le cadre de la coopération policière internationale, mais elles ne sont toujours pas suffisamment développées lorsqu'il s'agit de coopération judiciaire internationale. Plusieurs initiatives visent à promouvoir les procédures électroniques de transfèrement et d'extradition.

En pratique, de nombreux Etats membres utilisent déjà des moyens électroniques pour communiquer durant le processus de coopération judiciaire internationale. Toutefois, la mise en place d'un réseau de communications sécurisées entre les autorités judiciaires traitant du COT améliorerait l'efficacité et la sécurité des communications liées à la coopération judiciaire entre les Etats membres du Conseil de l'Europe engagés dans la lutte contre ces crimes.

Le Conseil de l'Europe devrait organiser une conférence pour débattre de cette proposition et de sa faisabilité/disponibilité dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cette action est liée à l'action 1 paragraphe b) (Réviser les dispositions relatives à la coopération internationale dans les conventions du Conseil de l'Europe et les réserves/déclarations visant ces conventions).

Action 3 : Renforcer l'interconnexion des réseaux judiciaires

Le Livre blanc considère que la coopération internationale à travers des réseaux est essentielle, mais laisse ouverte la question de savoir à quoi un tel réseau devrait ressembler. Plusieurs questions nécessitaient d'être davantage examinées : un nouveau réseau judiciaire devrait-il jouer un rôle majeur dans le contexte pan-européen ou le modèle du réseau judiciaire européen devrait-il être

étendu au Conseil de l'Europe, voire les réseaux existants connectés ? Ou alors faut-il plutôt commencer par l'établissement de points de contact permanents chargés du COT dans tous les Etats membres ?

- Etablir des points de contact chargés du COT dans chaque État membre
- Élargir le réseau axé sur le COT.

La lutte contre le COT requière une coopération plus coordonnée. Outre l'amélioration du fonctionnement du système actuel d'entraide judiciaire et de coopération judiciaire, qui est principalement fondé sur l'envoi de lettres rogatoires aux autorités centrales de chaque Etat membre, les spécialistes du COT considèrent que deux actions sont de la plus haute importance : 1) établir des points de contact chargés du COT dans chaque Etat membre ; et 2) renforcer les liens entre les réseaux judiciaires existants.

L'action proposée peut ne pas être pleinement accomplie dans le délai de 4 ans fixé dans ce Plan d'action, mais les premières étapes préliminaires devraient viser l'établissement d'un réseau judiciaire couvrant l'intégralité de l'espace du Conseil de l'Europe. Tout en établissant un tel réseau, il conviendra de réaliser la mise en place de points de contact chargés du COT (soit de nouveaux points de contacts soit augmenter les compétences des points de contact existants afin de les faire traiter du COT).

À cette fin, le Conseil de l'Europe devrait organiser une réunion de haut niveau avec les personnes responsables des réseaux judiciaires les plus pertinents déjà en place dans la région européenne, eurasienne et euro-atlantique afin d'engager des discussions sur la possibilité de lier les réseaux judiciaires ou de renforcer les accords de coopération existants. Un deuxième atelier sur la coopération actuelle entre les réseaux judiciaires existants devrait se tenir dans le but de déterminer si le fait de coopérer sous la forme d'un protocole d'entente ou de désigner une personne faisant fonction de chargé de liaison entre les différents réseaux judiciaires est une option réalisable. Troisièmement, sur le fondement des résultats de ces activités, l'analyse du cadre juridique pour la mise en œuvre de l'interconnexion des réseaux judiciaires devrait débiter.

En outre, il conviendrait de mener une action politique pour gagner l'appui des différentes institutions et leur participation au développement du « réseau de réseaux ».

Action 4 : Etablir un mécanisme pour traiter les problèmes de la coopération judiciaire

Dans le cadre du processus de demande de coopération internationale de la part d'autres Etats, les règles et obligations conventionnelles existantes ne sont souvent pas suffisantes pour obtenir la coopération demandée. Les praticiens affirment que les demandes restent parfois sans réponse, ou que de telles réponses peuvent être différées pendant des années. Le PC-OC joue un rôle important dans le suivi des conventions pertinentes et des problèmes pratiques rencontrés durant leur mise en œuvre. Les praticiens considèrent que, face à un Etat non coopératif, le seul juge ou procureur n'est pas en mesure de déclencher un quelconque mécanisme pour rappeler aux autorités requises qu'elles sont tenues de respecter leurs engagements internationaux. Les Etats membres ne sont pas toujours en mesure de suivre la voie diplomatique pour aider à dépasser les problèmes détectés en matière de coopération internationale, et s'ils le font, la réponse peut également prendre beaucoup de temps.

Une première mesure à prendre consiste à établir des règles, dans le cadre juridique de la coopération judiciaire, qui imposent l'envoi d'un accusé de réception de la demande reçue dans un bref délai. Deuxièmement, fixer l'obligation, pour les autorités impliquées dans un processus de coopération judiciaire internationale, de se consulter en cas de problèmes ou de retards dans l'exécution. Il conviendrait d'envisager de modifier en conséquence les conventions pertinentes. Cette action est liée à l'action 1 paragraphe b) de ce domaine clé (Réviser les dispositions relatives à la coopération internationale dans les conventions du Conseil de l'Europe et les réserves/déclarations visant ces conventions).

b) Améliorer la normalisation juridique et pratique

Action 1 : Réviser les dispositions relatives à la coopération internationale dans les conventions du Conseil de l'Europe et les réserves/déclarations visant ces conventions

Cette action doit être fondée sur les données recueillies par le PC-OC et d'autres comités pertinents tels que le GRETA et le COP 198, durant son évaluation continue de la mise en œuvre des conventions. Le PC-OC a déclaré que la mise en œuvre et les motifs de la non-ratification par certains Etats membres du deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 182) peuvent justifier une évaluation plus approfondie. Au-delà de la non-ratification des conventions, les réserves aux conventions ratifiées doivent être revues.

Le Conseil de l'Europe doit intervenir au niveau politique pour souligner qu'il est important de signer et de ratifier les instruments d'entraide judiciaire, ainsi que d'éliminer des réserves obsolètes, notamment en invitant son Assemblée parlementaire et les délégations nationales à encourager les Etats à signer/ratifier les conventions et à supprimer les réserves qui nuisent à l'efficacité de la coopération internationale en matière pénale.

En ce qui concerne les Etats membres qui n'admettent toujours pas l'utilisation pratique des demandes électroniques, la mise à jour des instruments du Conseil de l'Europe permettant d'envisager le transfert des demandes de coopération judiciaire par voie électronique doit être encouragée. Cette action est liée à l'action 2 (Discuter de la mise en place et de l'utilisation des communications sécurisées pour la coopération internationale) et 4 (Etablir un mécanisme pour traiter les problèmes de la coopération judiciaire) du paragraphe a) de ce domaine clé.

Action 2 : Encourager l'adhésion aux Conventions pertinentes du Conseil de l'Europe pour améliorer la coopération internationale en matière de COT

Une lutte efficace contre le COT requiert non seulement l'amélioration de l'entraide judiciaire et de la coopération internationale au niveau paneuropéen, mais également une coopération internationale avec des pays tiers dans d'autres régions. Les Amériques sont des régions clés, car elles sont confrontées aux menaces convergentes du COT, en particulier le trafic de drogue, la traite des êtres humains et la contrebande. Il en va de même pour l'Asie du Sud-Ouest ou pour l'Afrique de l'Ouest, qui est devenue un point de transit majeur pour le transport illégal de la drogue vers l'Europe, ou de la région Asie-Pacifique pour la traite des êtres humains.

À cette fin, le Conseil de l'Europe doit continuer à transmettre le message que le COT menace la sécurité des personnes, la gouvernance des Etats et le fonctionnement de l'économie mondiale. Ces menaces n'ont pas le même impact pour tous les gouvernements et les acteurs privés. Par conséquent, réaffirmer son attachement à la diplomatie multilatérale est considéré comme étant

important afin d'obtenir de nouveaux membres/parties aux conventions du Conseil de l'Europe sur l'entraide judiciaire et la coopération internationale.

Le Conseil de l'Europe devrait renforcer un dialogue continu avec les Etats tiers dans les enceintes multilatérales et accroître le dialogue politique avec ces pays.

Action 3 : Conception/élaboration de formulaires types de demande

Le PC-OC a déjà accepté de faciliter la mise en œuvre pratique des conventions sur la coopération en matière pénale en élaborant des formulaires types de demande ainsi que des lignes directrices pratiques pour les praticiens dans le domaine de l'entraide judiciaire et du transfert de procédures. Le PC-OC pourrait être invité à élaborer un formulaire type et des lignes directrices similaires pour la Convention européenne d'extradition.

Le développement de ces formulaires types devrait être suivi et être soutenu dans le cadre du Plan d'action contre le COT. Dès leur approbation, il conviendrait d'encourager leur diffusion parmi tous les Etats membres et de suivre leur utilisation par les praticiens.

Action 4 : Projet de lignes directrices sur des thèmes choisis

Les dispositions des conventions pertinentes relatives au COT doivent, par définition, rester générales. Tout en encourageant, par exemple, l'utilisation de techniques spéciales d'enquête (TSE), la réglementation des programmes de protection des témoins ou l'application de règles pour le recouvrement des avoirs, la mise en œuvre de telles dispositions dans la législation nationale peut, non seulement varier considérablement d'un pays à l'autre, mais peut également s'avérer inadéquate. En élaborant des lignes directrices sur certains thèmes choisis, le Conseil de l'Europe fournirait, non seulement des indications utiles pour la mise en œuvre des conventions, mais encouragerait également les Etats membres à éliminer les obstacles à la coopération dans la législation et les pratiques nationales. Cette action devrait avoir lieu de préférence au cours de la deuxième et/ou troisième année, une fois que l'étude sur le cadre juridique relatif à l'entraide judiciaire, à la coopération internationale et au COT, est en cours, et les réponses aux questionnaires sur sa mise en œuvre pratique auront été recueillies.

Il faut encourager le PC-CO à poursuivre, en coopération avec d'autres comités du Conseil de l'Europe, le développement de lignes directrices pratiques pour les praticiens afin d'améliorer l'utilisation des conventions en matière pénale. Le soutien et la coordination du développement de ces lignes directrices pratiques doivent être réalisés à travers cette action.

Cette action nécessiterait l'organisation d'une table ronde d'experts pour choisir le thème des lignes directrices, puis la mise en place d'une équipe d'experts pour développer et discuter ces lignes directrices avant de les soumettre au PC-OC et au CDPC pour approbation finale. La prochaine étape consisterait à diffuser ces lignes directrices aux Etats membres, ainsi que des informations sur les meilleures pratiques. Il serait également nécessaire de prévoir une action politique afin de suivre les lignes directrices dans le droit interne.

Action 5 : Elaborer des fiches d'informations-pays

L'expérience acquise dans l'amélioration de la coopération judiciaire internationale dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne (ci-après UE) montre l'utilité des fiches d'informations (connues sous le nom « fiches belges ») qui contiennent des informations

pertinentes, lorsqu'un Etat membre de l'UE demande une coopération judiciaire à un autre Etat. Pour l'autorité demandeuse, il est nécessaire de savoir quel genre de mesures peut être demandé et quels règlements sont en vigueur avant d'envoyer une demande. Le site Internet du PC-OC contient des informations récemment mises à jour sur les procédures nationales concernant l'extradition, l'entraide judiciaire et le transfèrement des personnes condamnées. Leur mise à jour régulière et l'élaboration de nouvelles fiches similaires pour l'application d'autres conventions pertinentes dans les Etats membres ainsi que le fait de les rendre accessibles au reste des Etats membres permettraient de savoir si la mesure juridique demandée existe et de connaître les conditions requises pour appliquer la mesure demandée dans l'Etat d'exécution.

Cette action est liée à l'étude réalisée sur le cadre juridique dans les cinq domaines clés liés au COT et à sa mise en œuvre en pratique. Les fiches doivent être rédigées en utilisant les données communiquées par les Etats membres sur leurs dispositions juridiques dans les cinq domaines clés du Livre blanc. Cette action étant assez ambitieuse, elle pourrait commencer par l'élaboration d'une série limitée de fiches d'informations sur des mesures choisies.

Action 6 : Projets d'instruments/recommandations du Conseil de l'Europe sur les domaines dans lesquels la normalisation du cadre juridique semble nécessaire

Collectivement, et en coordination avec les organes du Conseil de l'Europe, il conviendrait d'analyser la nécessité d'élaborer de nouveaux instruments juridiques sur des thèmes précis qui ne sont peut-être pas couverts à ce jour d'une manière satisfaisante dans les conventions et/ou recommandations existantes. Compte tenu de leur importance pour le fonctionnement de l'entraide judiciaire et d'autres formes de coopération internationale en matière de COT, les domaines à examiner sont, en particulier : la conservation des données, la sécurisation des éléments de preuve électroniques et la surveillance d'ordinateurs à distance et les questions de protections des données et de droits de l'homme qui y sont liées. En ce qui concerne la protection des données, il existe déjà la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108). L'action devra donc se concentrer davantage sur sa mise en œuvre au niveau national et sur la nécessité d'une mise à jour.

Action 7 : Créer un forum de praticiens spécialisés dans le COT en vue de diffuser/partager les exemples des meilleures pratiques

Le partage des meilleures pratiques en matière de coopération internationale et d'entraide judiciaire liées au COT contribuerait à régler les problèmes rencontrés actuellement. L'organisation d'une table ronde d'une durée d'au moins deux jours avec des praticiens œuvrant activement dans le domaine du crime organisé transnational et/ou de l'entraide judiciaire permettrait d'échanger des expériences, de partager les meilleures pratiques et d'examiner les problèmes recensés. Une réunion de praticiens faciliterait également les contacts personnels avec des homologues d'autres Etats membres et renforcerait la confiance mutuelle. La réunion devrait avoir lieu de préférence une fois par an.

Action 8 : Poursuivre le développement de la base de données sur les arrêts de référence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) relatifs à la coopération judiciaire internationale et au crime organisé transnational

Cette action est en cours. Le PC-OC a élaboré un document sur la « jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pertinente pour l'application des conventions européennes sur la

coopération internationale dans le domaine pénal », qui contient un recueil complet d'affaires classées par thèmes et résumées brièvement.

L'action à mener consiste à mettre à jour cette liste d'affaires, à l'actualiser en permanence et à faciliter sa diffusion aux praticiens. À cette fin, il pourrait être utile de traduire ce document dans des langues différentes pour contribuer au renforcement de la coopération internationale au niveau paneuropéen. En outre, la jurisprudence qui s'applique au COT devrait être répertoriée et une base de données devrait être créée en utilisant la même structure que celle qui a été adoptée dans le document sur la jurisprudence s'appliquant au à l'entraide judiciaire (inventaire et classification des affaires, et bref résumé de ces affaires). Des cours sur le renforcement des capacités et une table ronde avec les praticiens concernés pourraient faciliter la diffusion de ces éléments, ainsi que l'affichage des listes pertinentes sur le site Internet du Conseil de l'Europe sur le crime organisé transnational.

c) Renforcer les capacités + favoriser les contacts

1. Groupe cible

Autorités habilitées à fournir/demander une coopération internationale et une entraide judiciaire liée au COT ; juges, procureurs, agents des forces de l'ordre chargés de la lutte contre le COT.

2. Thèmes

Application pratique des instruments de coopération internationale et d'entraide judiciaire ; pratiques optimales en matière de coopération internationale et d'entraide judiciaire ; utilisation de demandes types ; procédures d'extradition ; jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans le domaine de la coopération internationale.

2.2 Techniques spéciales d'enquête

Les techniques spéciales d'enquête sont des méthodes spécifiques utilisées par les services répressifs dans la lutte contre le COT. Il s'agit d'outils essentiels permettant de pénétrer dans les groupes criminels organisés. Elles compensent également l'inadéquation des méthodes traditionnelles d'enquête qui sont facilement contrées par les groupes criminels organisés. Le Livre blanc montre que même si ces techniques sont indispensables pour détecter et poursuivre le COT, leur utilisation doit être contrebalancée par des mesures adéquates garantissant la protection des droits de l'homme et donnant la possibilité de prévenir les abus. Il montre également que ces techniques sont largement employées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, mais que leur utilisation pratique n'est pas réglementée de manière adéquate, en particulier en ce qui concerne les éléments de preuve électroniques.

Actions proposées

Sur la base des recommandations et des actions du Livre blanc concernant les techniques spéciales d'enquête, les actions proposées sont les suivantes:

a) Actions directes

Aucune action directe n'est proposée à ce stade dans ce domaine clé. Il convient en effet de disposer d'informations supplémentaires sur l'emploi des techniques spéciales d'enquête et les problèmes rencontrés dans le cadre transnational concernant le COT. Dès que l'étude proposée au point b) sera réalisée, il sera possible de décider si des actions directes doivent être prises.

b) Améliorer la normalisation juridique et pratique

Ce domaine d'action doit être coordonné avec les autres comités concernés par les techniques spéciales d'enquête et surtout avec le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), puisque ce comité a également décidé que les « techniques spéciales d'enquête » seraient l'une de ses quatre actions prioritaires pour 2015-2016. Le Comité a décidé d'examiner la Recommandation Rec(2005)10 du Comité des Ministres et la Convention sur la cybercriminalité (T-CY).

Action 1 : Évaluation du fonctionnement du deuxième Protocole additionnel relatif à l'entraide judiciaire

Dans le cadre de la ligne d'action 1, il conviendrait en premier lieu de vérifier les informations sur la ratification de la Convention et les réserves existantes. Cette action ne devrait pas demander beaucoup de temps ou d'efforts car la plupart des informations sont déjà en possession du PC-OC.

L'objectif est de considérer si une mise à jour du cadre juridique traditionnel sur l'entraide judiciaire est nécessaire et de discuter des possibilités d'une harmonisation des règles conventionnelles applicables parmi les Etats membres comme condition préalable à une coopération rapide en fournissant une entraide judiciaire lorsque la demande suppose l'utilisation des techniques spéciales d'enquête. Cette action a déjà été mentionnée dans le cadre du domaine clé 1) « Intensification de la coopération internationale - Constitution et élargissement des réseaux ». Elle est rappelée ici pour des raisons de systématique.

Action 2 : Favoriser la normalisation pratique de l'utilisation des techniques spéciales d'enquête et des conditions d'entraide judiciaire

Le deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale prévoit des dispositions spécifiques visant l'utilisation de certaines techniques spéciales (enquêtes secrètes, équipes d'enquête conjointe, livraisons surveillées) dans le cadre d'une coopération internationale.

Afin d'encourager l'adoption de pratiques plus homogènes concernant l'utilisation de techniques spéciales d'enquête, de valider la pertinence, sur le plan pratique, des mesures favorisant l'emploi de ces techniques dans les procédures d'entraide judiciaire et de recenser les pratiques optimales et les lacunes concrètes dans ce domaine, l'action proposée consiste à organiser une table ronde pour discuter de l'utilisation pratique de ces mesures et déterminer quels sont les problèmes spécifiques rencontrés dans la communication et l'exécution des demandes, notamment celles qui concernent deux des trois techniques spéciales (équipes communes d'enquête et livraisons surveillées).

Action 3 : Réaliser une étude approfondie sur le cadre juridique de certaines techniques spéciales d'enquête au niveau national et leur mise en œuvre pratique

Il conviendrait de recueillir des informations sur la réglementation et les pratiques nationales concernant les techniques spéciales d'enquête, les équipes d'enquête conjointe, les livraisons

surveillées, les recherches informatiques à distance et les demandes de déchiffrement au niveau transnational. Ces techniques sont d'une importance fondamentale non seulement pour la collecte d'éléments de preuve mais aussi pour le recouvrement d'actifs (voir domaine clé 5). Il est jugé approprié de commencer par la rédaction de fiches d'information sur un nombre limité de techniques d'enquête spéciales afin de tester la méthode et d'être en mesure de fournir des résultats dans le délai fixé pour le Plan d'action. Dès que les fiches d'information sur ces trois techniques d'enquête seront élaborées et analysées et que les problèmes liés à leur mise en œuvre seront détectés, l'action pourrait viser d'autres techniques telles que les interventions dans le domaine des télécommunications. Outre les fiches d'information, il faudrait également, si nécessaire, mener des entretiens et organiser une table ronde pour recueillir des informations précises.

Il conviendrait enfin, sur la base des informations recueillies dans le cadre des fiches d'information, d'assurer un suivi de la mise en œuvre nationale des conventions sur les thèmes choisis.

Des spécialistes devront élaborer un modèle de questionnaire qui sera envoyé aux Etats membres pour les inviter à coopérer et à fournir des informations sur la réglementation et l'utilisation des techniques spéciales d'enquête.

Les fiches d'information seront examinées, vérifiées et affichées ensuite sur le site Internet du Conseil de l'Europe qui est conçu spécifiquement pour fournir un soutien en matière d'entraide judiciaire.

Action 4 : Evaluer la nécessité d'améliorer la normalisation juridique

Sur la base des informations recueillies concernant l'utilisation concrète des techniques spéciales d'enquête, il faudrait ensuite évaluer la nécessité de modifier le cadre juridique pour que les techniques spéciales d'enquête soient utilisées plus efficacement dans un cadre national et transnational, et d'améliorer la normalisation juridique pour surmonter les problèmes de recevabilité des preuves.

c) Renforcer les capacités

1. Groupe cible

Agents des forces de l'ordre, juges et procureurs, et points de contact centralisés chargés de l'entraide judiciaire

2. Thèmes

Pratiques d'entraide judiciaire dans les techniques spéciales d'enquête, échange de bonnes pratiques, réglementation de la surveillance d'ordinateurs à distance, et expérience des équipes communes d'enquête.

Organisation d'au moins deux ateliers par an, d'une durée de deux jours, avec la participation d'officiers, de juges et de procureurs utilisant l'entraide judiciaire dans le cadre du crime organisé. Les participants devront de préférence suivre ces activités en anglais et s'impliquer activement. Il faudrait prévoir une structure dans laquelle chaque participant peut présenter des informations

pertinentes sur la pratique utilisée dans son pays, des exemples de bonnes pratiques ainsi que les lacunes ou les problèmes rencontrés.

2.3 Protection des témoins

En ce qui concerne la mise en œuvre des programmes de protection des témoins, il est clair que les témoins jouent un rôle clé dans la lutte contre le crime organisé transnational. Les événements récents liés à la crise des migrations en Europe ont donné une grande importance à la coopération dans le domaine de la protection des témoins pour lutter contre le COT. À l'heure actuelle, les organisations criminelles participent non seulement à la traite des êtres humains mais aussi au trafic de migrants. Il existe déjà un certain nombre de dispositions légales garantissant qu'un témoin peut témoigner en toute sécurité pendant et après un procès, mais leur mise en pratique doit être améliorée. Le champ d'application des programmes de protection des témoins et des droits des témoins qui décident d'adhérer à de tels programmes, exige une analyse plus approfondie. Cela étant, il est important de comprendre les motifs pour lesquels les instruments juridiques existants ne sont pas correctement mis en œuvre afin de fournir des solutions à un niveau paneuropéen.

Actions proposées

Sur la base des recommandations et des actions du Livre blanc en matière de protection des témoins, les actions proposées sont les suivantes:

a) Prendre des mesures directes pour améliorer, le cas échéant la mise en œuvre pratique

Une action politique doit être engagée pour améliorer la coordination des programmes internationaux de protection de témoins en allouant des budgets appropriés afin que ces programmes puissent être véritablement mis en œuvre.

Une conférence de haut niveau devrait être organisée en vue de sensibiliser les intéressés au fait qu'il est important d'assurer la sécurité de certains témoins afin de les encourager à coopérer et fournir les preuves permettant de condamner les criminels. Elle pourrait également donner l'occasion de se pencher sur le rôle des acteurs de la société civile spécialisés dans le domaine, puisque de nombreuses ONG sont le premier point de contact des victimes dans certains types de COT (par exemple, la traite des êtres humains, le trafic de migrants, etc.).

Il conviendrait d'encourager la conclusion d'accords sur l'« échange » de témoins protégés entre les Etats membres et de favoriser la coopération avec les pays tiers.

b) Améliorer la normalisation juridique et pratique

Action 1 : Révision de la Recommandation Rec(2005)9 sur la protection des témoins et des collaborateurs de justice

Cette révision doit permettre d'évaluer la mesure dans laquelle la protection de la famille et d'autres personnes proches du témoin est formulée comme il convient et mise en œuvre dans la pratique. Il est important de prêter une attention particulière à la traite des êtres humains et au trafic de migrants et de témoins dans les cas de menaces provenant d'organisations criminelles.

Trois ateliers devraient être organisés à cette fin. Le premier atelier servirait à recueillir des informations sur la situation actuelle et à recenser les solutions. Un autre atelier permettrait de présenter les résultats préliminaires, et de les soumettre à des experts pour examen. Le troisième atelier serait organisé afin de présenter les résultats définitifs.

Action 2 : Mettre à jour les publications suivantes du Conseil de l'Europe sur la protection des témoins

- *Protecting witnesses of serious crime - Training manual for law enforcement and judiciary (2006) [Protéger les témoins d'actes criminels graves - Manuel de formation pour les policiers et les magistrats (2006)]*
- *Terrorism: Protection of witnesses and collaborators of justice (2006) [Terrorisme: Protection des témoins et des collaborateurs de justice (2006)]*

Les deux ouvrages ayant été publiés en 2006, toutes les informations désuètes qu'ils contiennent pourraient être mises à jour afin d'être utilisés de façon efficace par les praticiens qui ont besoin de se prononcer sur la protection des témoins et d'organiser, gérer ou financer les programmes de protection des témoins.

Des spécialistes expérimentés pourraient être contactés pour contribuer à la mise à jour de ces documents. Ces spécialistes pourraient être les mêmes que ceux qui ont participé à la rédaction des ouvrages d'origine, mais il ne s'agit pas d'une condition strictement nécessaire (elle dépend des accords sur les droits d'auteur).

Action 3 : Elaborer des lignes directrices sur les droits et devoirs des témoins protégés

Afin de surmonter la réticence/peur des témoins de s'acquitter de leur obligation de témoigner dans des procédures pénales et pour inciter des co-accusés à coopérer en tant que témoins d'Etat ou de la Couronne dans la lutte contre le COT, il est important que ces personnes connaissent les droits et protections dont elles bénéficient dans le cadre d'un programme de protection des témoins. Il est tout aussi important que les co-accusés qui décident de coopérer avec le système de justice pénale en tant que témoins s'engagent à respecter leurs obligations. Les besoins de ces deux types de témoins doivent être traités séparément, même si la réticence à coopérer dans les deux cas découle de la même cause : la peur pour leur propre sécurité et celle de leurs proches.

Il conviendrait de créer un groupe d'experts dotés, de préférence, d'une solide expérience des problèmes juridiques et d'une expérience ou de connaissances pratiques leur permettant d'élaborer des lignes directrices sur les accords avec des témoins. Leurs conclusions/propositions devraient être examinées par le CDPC.

Action 4 : Réaliser une étude scientifique sur l'utilisation efficace des programmes de protection des témoins

Il est recommandé de procéder à une analyse pour savoir s'il est possible, tant dans le droit national qu'international, de transférer des témoins protégés à des pays étrangers et d'utiliser comme preuves des témoignages recueillis avant le procès. L'utilisation de vidéoconférences pour entendre les témoins protégés devrait également être envisagée.

Il conviendrait que l'exécution de la précédente action 3 (Elaborer des lignes directrices sur les droits et devoirs des témoins protégés) et de l'action 4 soit coordonnée pour que les conclusions de l'étude

scientifique puissent servir à élaborer des lignes directrices sur les droits des témoins protégés. De même, les informations recueillies par les experts sur la protection des droits des témoins pourraient être incorporées dans cette étude.

Il conviendrait également de créer un groupe d'experts pour mener à bien l'étude scientifique en s'appuyant sur des données empiriques concernant le nombre de témoins transférés à des pays étrangers et les problèmes rencontrés dans l'exécution de ces programmes transfrontaliers de protection de témoins.

Il faudrait enfin organiser une conférence/table ronde pour présenter les résultats et sensibiliser les intéressés à la nécessité d'améliorer et de renforcer la coopération internationale dans ce domaine.

c) Renforcer les capacités

1. Groupe cible

Juges, procureurs publics et agents des forces de l'ordre, unités de protection des témoins.

2. Thèmes

- Mise en œuvre efficace de programmes de protection de témoins. Besoins spéciaux des témoins/victimes protégés et des témoins/collaborateurs de justice protégés et de leurs proches.
- Deuxième Protocole additionnel à la Convention d'entraide judiciaire et utilisation de l'article 23.

2.4 Synergies administratives et coopération avec le secteur privé

Actions proposées

Sur la base des recommandations et des actions du Livre blanc concernant les synergies avec les services administratifs et le secteur privé, les actions proposées sont les suivantes :

a) Actions directes pour améliorer la mise en œuvre pratique

Le domaine des synergies administratives et de la coopération avec le secteur privé aux fins de l'application de la loi est un nouveau domaine présentant un intérêt indéniable d'autant qu'il est, dans une large mesure, sous-développé et invisible, même pour les acteurs eux-mêmes. Il est également important que les autorités administratives et les personnes privées soient conscientes des avantages que leur procurent les cadres de coopération. Pour cette raison, il faudrait organiser une conférence de haut niveau sur les partenariats public-privé afin de sensibiliser, d'instaurer la confiance et d'accroître l'expertise, inviter à cette occasion les autorités judiciaires, les superviseurs administratifs et des acteurs privés, et indiquer les principaux domaines de répression considérés comme prioritaires.

Dans certains de ces domaines, des chargés de liaison pourraient être désignés parmi les partenaires privés, les superviseurs administratifs et les autorités judiciaires en vue d'améliorer les flux d'information et le partage des bonnes pratiques.

Il conviendrait enfin de mener une action politique visant à élaborer des programmes d'assistance technique et de formation destinés à des groupes cibles spécifiques dans les principaux domaines d'intérêt sélectionnés.

b) Favoriser la normalisation au niveau juridique et pratique

Action 1 : Élaborer un projet d'instrument juridique (recommandation ou convention) sur les obligations à respecter en matière de conservation de données

Les sources des données ont complètement changé au cours des dernières décennies. Des fournisseurs de services de tous types (communications électroniques, cartes de crédit, institutions financières, transports, etc.) disposent de méga-ensembles de données qui permettent de cerner les attitudes et les comportements personnels. Les données numériques relatives au trafic et les données contextuelles peuvent être utilisées comme outil de répression pour obtenir un profil complet de la personne concernée (identité numérique et personnalité numérique). Il peut s'agir d'un outil de répression réactif pour découvrir la vérité judiciaire, d'un outil de répression en temps réel pour surveiller un comportement, voire, dans certains cas, d'un outil de répression ante delictum, prospectif et anticipatif. Les techniques d'extraction de données permettent d'établir des profils de risques concrets.

Ces données peuvent uniquement être accessibles à des fins de répression, si elles sont stockées et retenues par des organismes durant un laps de temps. Comme la conservation des données et l'accès à ces données interfèrent avec la protection des données et de la vie privée, il existe clairement des limites sur le plan de l'Etat de droit et des droits de l'homme. Ces limites concernent les limites temporelles de la conservation, les autorités qui y ont accès, la finalité, l'utilisation, etc. Le fait de savoir si et dans quelle mesure l'accès aux données concernant les données conservées par des organismes sont des mesures coercitives et ont besoin d'être approuvés a priori par une autorité judiciaire est également débattu.

Les obligations que les fournisseurs de services doivent respecter en matière de conservation des données ont été élaborées par l'Union européenne, mais la directive 2006/24/CE sur la conservation des données a été abrogée par la Cour de justice de l'UE en raison du caractère disproportionné des obligations (affaires jointes C-293/12 et C -594/12). Depuis, les obligations qui s'appliquent dans les Etats membres de l'UE et les Etats membres du Conseil de l'Europe sont très diverses. Certains Etats imposent très peu ou pas d'obligations, tandis que d'autres imposent des obligations qui vont au-delà de la directive de l'UE et continuent de les appliquer malgré l'abrogation.

Dans l'état actuel des choses, il n'y a pas de règles du jeu communes sur le sujet, ni au sein de l'UE, ni dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Certains Etats membres n'ont aucune obligation de conservation des données. D'autres ont des obligations de conservation des données qui vont au-delà du laps de temps annulé par la Cour de justice de l'UE.

Un groupe d'étude composé d'experts devrait revoir l'état des lieux (de lege lata) dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et analyser, de lege ferenda ce qui serait essentiel pour une règle du jeu commune en ce qui concerne la conservation, l'accès et l'utilisation, prenant en compte les droits à la vie privée et les restrictions :

- Le type de données qui devrait être conservé ;
- Le cercle de fournisseurs de service auquel elle devrait s'appliquer ;

- Les limites temporelles de la conservation des données ;
- Le type d'autorités qui peut accéder aux données ;
- Les conditions sous lesquelles elles peuvent accéder aux données ;
- Les fins pour lesquelles elles peuvent accéder aux données ;
- La nécessité d'une autorisation judiciaire pour l'accès et l'utilisation des données.

Action 2 : Etude scientifique sur l'utilisation des nouvelles technologies à des fins de prévention et de répression dans le domaine du COT en vue d'élaborer/établir des accords de partenariat public-privé

L'interaction entre la mondialisation et la numérisation et l'expansion rapide de nouvelles technologies (comme, par exemple, le bitcoin et de nouvelles formes de crypto-monnaies et de monnaies numériques, le Darkweb, etc.) qui dirigent les systèmes d'approvisionnement et de traitement sont autant de facteurs qui peuvent intéresser les acteurs publics et privés et les amener à mettre en place un accord public-privé axé sur la répression. Il existe plusieurs exemples d'accords qui créent une chaîne de responsabilité, notamment le Programme mondial de contrôle des conteneurs, actuellement mené par l'UNODC et l'Organisation mondiale des douanes, les Lignes directrices internationales concernant les mesures de prévention du crime et de justice pénale relatives au trafic de biens culturels et d'autres infractions connexes, et l'accord de lutte contre la contrebande et la contrefaçon signé entre les fabricants de tabac et l'Office de lutte antifraude de l'UE (OLAF).

Ces accords comprennent des obligations importantes concernant la mise en conformité, la certification des produits et des services, la recherche, la localisation et la saisie. Le COT investit dans de nouveaux marchés et de nouvelles technologies ; il est donc très important de recenser des partenaires privés dignes de confiance qui sont intéressés par des accords public-privé et prêts à coopérer pour réduire les effets de cette criminalité. Il faudrait également indiquer clairement que le partenaire privé peut tirer profit de ces accords, tant sur le plan des avantages économiques que sur celui de la gouvernance, de la légitimité et de la communication de la marque. Des experts du groupe d'étude pourraient effectuer des visites sur place pour vérifier les accords existants afin d'identifier les bonnes pratiques.

Action 3 : Promouvoir la coopération interinstitutionnelle entre les autorités répressives

Les autorités répressives, les unités de renseignement financier et les bureaux de recouvrement des avoirs ont tous conclu des accords de coopération avec leurs institutions « sœurs » au niveau transnational, le Groupe Egmont, le réseau CARIN, etc. Cette coopération interinstitutionnelle est toutefois regroupée autour de chaque domaine de répression spécialisé. On constate que la coopération interinstitutionnelle est insuffisante d'un bout à l'autre de la chaîne de répression. Dans de nombreux Etats européens, la coopération interinstitutionnelle entre les autorités judiciaires, les unités de renseignement financier et les bureaux de recouvrement des avoirs est faible. Cette coopération ne doit pas consister uniquement à échanger des données et des informations. Elle doit également inclure l'échange de données d'experts, une formation commune, la participation à des équipes d'enquête conjointe, etc.

Dans cette optique, les experts devraient recenser les bonnes pratiques pertinentes en effectuant des visites sur place. Une table ronde réunissant des experts permettrait d'élaborer des éléments pertinents de la campagne de promotion et des lignes directrices pourraient être développées.

Action 4 : Etude sur la transparence des personnes morales

Les personnes morales jouent un rôle clé dans le COT. Elles sont, soit les principaux auteurs de l'infraction, soit des « prête-noms » qui servent à masquer le véritable bénéficiaire et/ou le propriétaire de l'activité et/ou des avoirs criminels obtenus. Le comportement des personnes morales est donc d'une importance fondamentale dans le domaine de la collecte des preuves et le recouvrement des avoirs.

Le Conseil de l'Europe pourrait élaborer des lignes directrices précisant les bonnes pratiques concernant la transparence des personnes morales, des arrangements et des mécanismes permettant de découvrir la nature des « prête-noms » et des mécanismes visant à dissoudre ces personnes morales. La pratique de l'OCDE dans le domaine des politiques de lutte contre la corruption doit être prise en considération. D'autres études sur la transparence des personnes morales sont en cours et le présent Plan d'action devrait en tenir compte et éviter tout double emploi lors de la mise en œuvre de cette action.

c) Renforcer les capacités et favoriser les contacts

1. Groupe cible

- Autorités compétentes (hors Etats) ; fournisseurs de services Internet et de télécommunications ; secteur bancaire, cartes de crédit ;
- Organismes administratifs spécialisés (traitant par exemple des conflits d'intérêts, du financement des partis politiques et des déclarations de patrimoine) ;
- Police, organes administratifs d'enquête, autorités judiciaires ;
- Autorités fiscales ;
- Autorités centrales des unités de renseignement financier ;
- Bureaux de recouvrement des avoirs ;
- Partenaires privés spécifiques.

2. Thèmes

- Coopération public-privé dans le but de prévenir et de réprimer le COT ;
- Obligations de conservation des données pour les fournisseurs de services ;
- Obligations de vigilance et de conservation des documents pour les entités privées désignées ;
- Utilisation des nouvelles technologies dans la chaîne de répression ;
- Coopération interinstitutionnelle entre les autorités répressives, les unités de renseignement financier et les bureaux de recouvrement des avoirs ;
- Responsabilité des personnes morales.

2.5 Recouvrement des avoirs

Actions proposées

Sur la base des recommandations et des actions du Livre blanc concernant le recouvrement des avoirs, les actions proposées sont les suivantes:

a) Prendre des mesures directes visant à améliorer la mise en œuvre pratique

Dans ce domaine, deux actions directes peuvent contribuer à améliorer la mise en œuvre et le fonctionnement des instruments existants. Premièrement, il faudrait que, en ce qui concerne le recouvrement des avoirs, toutes les informations élaborées par RJE et Eurojust sur les pays de l'UE dans ce domaine englobent l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe et soient mises à disposition dans un environnement numérique. Deuxièmement, il serait très utile que les autorités compétentes puissent alimenter et consulter une base de données interactive dans laquelle elles pourraient partager des informations sur des affaires transnationales de recouvrement des avoirs et ce en temps réel. En effet, il arrive trop fréquemment que les autorités nationales de différents Etats membres s'occupent sans le savoir d'une même affaire ou d'affaires connexes de recouvrement des avoirs. Troisièmement, le recouvrement des avoirs est un domaine très technique et spécialisé et il existe un besoin important d'assistance technique et de formation dans ce domaine. Le fait de lancer des programmes de formation et de faciliter l'échange de pratiques optimales concernant la confiscation « civile » des biens, la confiscation élargie et la confiscation des avoirs de tiers serait d'une grande valeur ajoutée pour les praticiens qui interviennent dans le domaine.

b) Favoriser la normalisation au niveau juridique et pratique

Action 1 : Améliorer la mise en œuvre du cadre juridique existant sur la gestion et la liquidation des avoirs criminels

Le PC-OC a élaboré un questionnaire comprenant 11 questions sur l'utilisation et l'efficacité des instruments du Conseil de l'Europe concernant la coopération internationale dans le domaine de la saisie et de la confiscation des produits du crime, notamment la gestion des biens confisqués et le partage des avoirs (la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141), 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 (STCE n° 198)). Le résultat final du questionnaire n'a pas encore été publié. Il est clair, cependant, que la mise en œuvre pratique de cette Convention reste un enjeu essentiel pour la lutte contre le COT et que la coopération internationale dans ce domaine doit être renforcée.

Suite à cette évaluation, le Conseil de l'Europe pourrait prendre les mesures suivantes pour corriger les lacunes de la mise en œuvre :

- Favoriser l'échange des meilleures pratiques en ce qui concerne la gestion des avoirs gelés. La gestion des avoirs gelés ou saisis est une question difficile en raison des intérêts des tiers, du type d'avoir considéré et de la durée imprévisible qui précède la confiscation finale. Les meilleures pratiques devraient être recensées et échangées ;
- Élaborer des lignes directrices actualisées pour les bureaux nationaux de gestion d'avoirs en tenant compte des conclusions découlant de la réunion du groupe d'experts de l'ONUDC sur la gestion, l'utilisation et la disposition des avoirs gelés, saisis et confisqués (Reggio de Calabre, Italie, 2014) ;
- Revoir et envisager un modèle d'accord pour le partage des avoirs qui serait utilisé entre les Etats membres du Conseil de l'Europe ;
- Activer les réseaux existants de praticiens traitant de l'utilisation des avoirs confisqués à des fins sociales et/ou d'indemnisation des victimes, et établir des critères actualisés qui contribueront à la prise de décisions en matière de disposition des avoirs ;

- Instituer ou désigner des autorités nationales chargées de prendre une décision en temps utile garantissant que les avoirs confisqués seront utilisés au mieux conformément aux critères définis par le Conseil de l'Europe ;
- Encourager la conclusion d'accords et de protocoles d'accord parmi les Etats en ce qui concerne le partage des avoirs, aller au-delà/utiliser une approche au cas par cas.

Afin d'évaluer si de nouveaux instruments juridiques sont nécessaires au niveau du Conseil de l'Europe, il conviendrait d'établir un groupe d'étude pour savoir s'il est nécessaire d'élaborer une nouvelle convention pour les nouvelles techniques d'enquête visant à geler et saisir des avoirs, les nouvelles formes de confiscation (sans condamnation) et les nouvelles technologies. Il devrait également évaluer la faisabilité d'un accord du Conseil de l'Europe sur le partage des avoirs.

Action 2 : Mener des enquêtes financières systématiques et efficaces dans toutes les affaires pouvant générer des produits du crime

Les enquêtes financières judiciaires restent un domaine sous-développé dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, tant sur le plan des compétences que de celui des capacités. Ces enquêtes financières sont d'une importance capitale dans un contexte proactif visant à prévenir la commission de crimes transnationaux et dans un contexte réactif visant à recueillir des preuves et à détecter et à localiser des avoirs criminels en vue de les geler et de les saisir en temps voulu.

Ce domaine est d'une grande importance mais aussi d'une grande complexité en raison de la multiplicité des autorités et des finalités.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient être sensibilisés à l'importance que revêt la mise en place d'enquêtes financières efficaces (pouvoirs et capacités). Cela inclut, sans s'y limiter, les unités de renseignement financier car elles n'enquêtent pas que sur des questions de blanchiment de capitaux. Les actions de sensibilisation peuvent consister notamment à :

- Rédiger un manuel indiquant quelles autorités participent à des enquêtes dans tous les pays et définissant la nature quels pouvoirs et quelles fonctions sont accordés aux unités d'investigation financière et aux autorités répressives ;
- Elaborer des dispositions types sur les enquêtes judiciaires financières (notamment une approche proactive des produits du crime) ;
- Encourager les Etats à définir une approche proactive en lançant des enquêtes financières concernant tous les crimes motivés par le profit, en particulier avant l'ouverture d'une enquête pénale ;
- Améliorer et simplifier le cadre juridique national réglementant les enquêtes financières pluridisciplinaires afin d'améliorer l'échange d'informations entre les autorités judiciaires et administratives.

Action 3 : Réviser la législation sur l'accès aux bases de données

Dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, les autorités compétentes ont un accès limité aux bases de données qui leur seraient utiles et certains Etats ne disposent pas de bases de données ou utilisent des bases de données insuffisamment développées. L'absence de registres de banques centrales et de registres d'entreprises publiques peut bien évidemment entraver et retarder la coopération. Le Conseil de l'Europe devrait mettre en place un groupe d'experts qui vérifierait si et dans quelle mesure les unités de renseignement financier, les bureaux de recouvrement des avoirs,

les autorités administratives de contrôle, les autorités de répression et les autorités judiciaires ont accès à toutes les bases de données pertinentes, notamment celles qui concernent la comptabilité judiciaire, les registres d'entreprises, etc.

Ces bases de données englobent les bases privées qui ont une responsabilité publique et les bases publiques dont l'usage pourrait être restreint en raison du principe qui impose que les données ne peuvent être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles sont collectées. Quoiqu'il en soit, les autorités de répression spécialisées dans le COT doivent pouvoir accéder aux renseignements financiers et aux bases de données pertinentes (registres fonciers, registres de propriété, immatriculations automobiles, registres fiscaux, registres bancaires, informations financières, etc.) pour être en mesure d'enquêter promptement et efficacement.

Action 4 : Faciliter les enquêtes financières dans les nouvelles technologies liées à des avoirs criminels

Les nouvelles technologies, par exemple les crypto-monnaies et les monnaies numériques, offrent de nouveaux moyens technologiques pour détourner des avoirs criminels. Plusieurs de ces concepts ne sont pas encore clairement définis sur le plan juridique ; ils sont caractérisés de plusieurs façons dans la jurisprudence nationale (biens, monnaies, etc.) et leurs conséquences sur le plan juridique sont divergentes. Il est donc nécessaire de s'entendre sur les définitions juridiques de ces nouveaux phénomènes et judicieux à cet égard de s'inspirer du document intitulé « Guidance for a risk-based approach to virtual currencies » du GAFI/Moneyval. Il est essentiel également que la communauté des forces de l'ordre dispose des compétences et des outils pour localiser et suivre les avoirs dans le monde numérique.

De nouvelles techniques d'enquête numériques telles que les recherches numériques à distance et les demandes de déchiffrement transnationales devraient être développées. Ces techniques font aussi partie du domaine clé 2 lié à la collecte des preuves au moyen de techniques spéciales d'enquête. Un groupe pilote de praticiens pourrait être mis en place pour échanger les connaissances. Un groupe d'experts juridiques devrait étudier les possibilités offertes dans le cadre de l'Etat de droit et les normes applicables en matière de droits de l'homme.

Action 5 : Renforcer la coopération internationale sur les formes non traditionnelles de confiscation

L'entraide judiciaire s'est traditionnellement limitée aux formes conventionnelles de confiscation et était par conséquent liée aux condamnations pénales. Cependant, dans certaines affaires d'envergure transnationale, le processus de poursuite et de condamnation est bloqué pour des questions de juridiction. En clair, l'auteur ou les auteurs de l'infraction ont fui la juridiction ou s'abritent derrière les règles d'immunité. Il pourrait être envisageable, dans certains cas, d'utiliser une procédure de confiscation sans condamnation. Certains Etats membres du Conseil de l'Europe ont élargi leur pratique sur cette question. Le Conseil de l'Europe pourrait en l'espèce entreprendre les actions suivantes :

- Mettre en place une base de données présentant la jurisprudence la plus pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme dans ce domaine ;
- Élaborer des lignes directrices concernant les différentes formes de confiscation sans condamnation prévues par les instruments internationaux et les lois nationales.

Or, dans ce domaine, la sensibilisation ne suffit pas car de nombreux systèmes juridiques des Etats membres ne prennent pas en compte ces nouveaux outils de confiscation. Une étude pilote pourrait être mise en place pour déterminer dans quelle mesure les Etats membres du Conseil de l'Europe sont prêts à introduire dans leur législation :

- certaines formes de confiscation sans condamnation qui seraient appliquées à des affaires liées à la criminalité organisée ;
- l'exécution de demandes de confiscation sans condamnation dans le cadre de l'entraide judiciaire, à condition qu'elles soient en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et même si elles n'existent pas dans le droit interne de l'Etat requis.

Action 6 : Améliorer la situation des victimes dans les procédures de recouvrement des avoirs

Traditionnellement, la procédure de gel, de saisie et de confiscation des avoirs est un thème qui relève de la coopération interétatique. Durant la dernière décennie, plusieurs Etats membres de Conseil de l'Europe ont renforcé la situation des victimes dans la procédure. Elles peuvent y contribuer en participant à la localisation et au gel des avoirs financiers. Elles ont aussi le droit d'être remboursées, au titre des dommages et intérêts, prélevés sur les avoirs recouverts. Il existe un débat socio-éthique sur les dommages sociaux et le remboursement aux organisations qui participent activement à la reconstruction des valeurs et des biens sociaux dans les régions qui ont beaucoup souffert du crime organisé.

L'indemnisation des victimes dans le cadre du recouvrement des avoirs est un nouveau thème qui mérite une plus ample réflexion voire un nouveau cadre institutionnel (traité). Le Conseil de l'Europe pourrait organiser des visites dans les Etats membres ayant une expertise afin de recenser les bonnes pratiques. Un groupe d'étude composé d'experts devrait être créé par le Conseil de l'Europe afin d'élaborer des propositions relatives à une future législation dans ce domaine.

c) Renforcer les capacités

1. Groupe cible

- Organismes administratifs spécialisés ;
- Police, autorités judiciaires ;
- Autorités fiscales ;
- Autorités centrales des unités de renseignement financier ;
- Bureaux de recouvrement des avoirs.

2. Thèmes

- Améliorer la mise en œuvre de la législation et la gestion des avoirs ;
- Renforcer les enquêtes financières spécialisées ;
- Améliorer l'accès aux bases de données pour toutes les autorités compétentes ;
- Évaluer les nouvelles techniques d'enquête liées aux nouvelles technologies ;
- Renforcer la situation de la victime dans les procédures de recouvrement des avoirs.