

Strasbourg, le 7 janvier 2015
cdpc /docs 2014/cdpc (2014) 19 Rev

CDPC (2014) 19 Rev

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

DOCUMENT DE REFLEXION POUR UN PLAN D'ACTION
SUR LE CRIME ORGANISE TRANSNATIONAL

Document établi par le Secrétariat du CDPC
Direction générale I – Droits de l'homme et Etat de droit

Site Internet du CDPC : www.coe.int/cdpc
E-mail du CDPC : dji-cdpc@coe.int

**Plan d'action du Conseil de l'Europe pour aborder le problème du
Crime organisé transnational (COT) en Europe 2016-2021**

Table des matières

1. Introduction	2
1.1. Mission	2
1.2. Principes fondamentaux et buts stratégiques.....	2
1.3. Lignes d'action clés	2
1.4. Aspects transversaux.....	3
1.5. Mise en œuvre et suivi.....	3
2. Lignes d'action	4
2.1. Ligne d'action n°1 : Les problèmes liés à la coopération policière et judiciaire internationale.	4
2.2. Ligne d'action n°2 : L'utilisation des techniques spéciales d'enquête (TSE).....	5
2.3. Ligne d'action n°3 : La mise en œuvre des programmes de protection des témoins et la coopération avec les criminels repentis.....	6
2.4. Ligne d'action n°4 : La nécessité de renforcer la coopération avec les services administratifs et le secteur privé.....	7
2.5. Ligne d'action n°5 : La nécessité essentielle de viser les produits du crime	7
3. Aspects transversaux.....	9
3.1. Introduction.....	9
3.2. Efforts coordonnés entre les organisations internationales	9
3.3. Organe coordinateur	9
3.4. Sensibilisation et formation	9
4. Mise en œuvre et suivi	11
4.1. Introduction.....	11
4.2. Mise en œuvre.....	11
4.3. Suivi.....	11

1. Introduction

1.1. Mission

1.1.1. *Livre blanc sur le Crime organisé transnational*

1. Le Livre blanc sur le Crime organisé transnational (COT) a été préparé par le Groupe de rédaction ad hoc sur le crime organisé transnational (PC-GR-COT) mis en place par le Comité des Ministres¹ du Conseil de l'Europe sous l'égide du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC). Le Livre blanc a reconnu que, la nature du crime devenant principalement transnationale, la lutte contre le COT doit être effectuée par une application efficace des mécanismes de coopération internationale. De ce fait, il a détaillé des actions possibles à entreprendre par le Conseil de l'Europe (CdE) en la matière.
2. Suite à l'approbation du Livre blanc par le CDPC² en juin 2014, le CDPC a décidé de préparer un Plan d'action détaillé comme mesure de suivi des recommandations incluses dans le Livre blanc. Ces décisions du CDPC ont été présentées au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 octobre 2014. Ce Plan d'action vise à fournir des propositions concrètes aux Etats membres du CdE afin qu'ils puissent aborder efficacement certaines questions détaillées dans le Livre blanc.

1.2. Principes fondamentaux et buts stratégiques

1.2.1. *Principes fondamentaux*

3. La coopération entre les Etats membres du CdE sera améliorée dans les domaines de la prévention, de l'enquête, de la poursuite et des décisions judiciaires relatives au crime organisé transnational. En outre, la coordination entre les organes du CdE responsables des questions relatives à la lutte contre le crime organisé transnational et la coopération entre ces organes avec les organisations/organes internationales (aux) pertinents, et en particulier avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) sera encouragée.

1.2.2. *Buts stratégiques*

4. En présentant ses analyses et conclusions sur le COT, le Livre blanc s'est concentré sur des domaines prioritaires dans lesquels le CdE pourrait avoir un impact spécifique et fournir une vraie valeur ajoutée. De ce fait, l'objectif principal du Plan d'action serait de fournir des activités concrètes à mettre en œuvre dans chaque domaine clé (ligne d'action). Ces domaines d'action clé sont tous interconnectés, d'importance égale et sont également soutenues par des actions générales dans des secteurs transversaux/étroitement liés.

1.3. Lignes d'action clés

5. Les 5 lignes d'action sont les suivantes :
 - N°1 : Les problèmes liés à la coopération policière et judiciaire internationale
 - N°2 : L'utilisation des techniques spéciales d'enquête

¹ Le mandat du Groupe de rédaction ad hoc sur le crime organisé transnational (PC-GR-COT) a été adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à sa 1155^{ème} réunion le 21 novembre 2012.

² La 66ème Réunion Plénière a eu lieu du 10 au 13 juin 2014.

- N°3 : La mise en œuvre de programmes de protection des témoins et la collaboration des criminels repentis
- N°4 : La nécessité d'une coopération accrue avec les services administratifs et le secteur privé
- N°2 : Le besoin essentiel de cibler les produits du crime

1.4. Aspects transversaux

6. La plupart des actions fixées dans le Livre blanc contiennent des aspects transversaux entre plusieurs organes du CdE. De ce fait, en mettant en œuvre ce Plan d'action, le CdE devrait impliquer ses organes ayant des connaissances spécialisées dans des domaines spécifiques. De tels organes sont l'organe du CdE 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) et le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA).

1.5. Mise en œuvre et suivi

7. Une possibilité (à discuter et à développer) est que le Plan d'action sur le COT pourrait être mis en œuvre pendant une période de cinq ans. Cela semble être un cadre temporel approprié compte tenu de la complexité de la matière, de la nature transnationale des crimes en question et de la nécessité de veiller à la mise en œuvre appropriée du plan. Tout au long de cette période de cinq ans, les activités des aspects transversaux seront également mises en œuvre lorsque cela sera approprié. A la fin de chaque année, un échange de vues sur les développements dans les Etats membres aura lieu afin de vérifier le statut de la mise en œuvre de ces actions.

2. Lignes d'action

2.1. Ligne d'action n°1 : Les problèmes liés à la coopération policière et judiciaire internationale

2.1.1. Introduction

8. Améliorer la coopération internationale en matière de lutte contre le COT nécessite un cadre juridique approprié, une mise en œuvre effective et des avancées vers des nouveaux modèles de coopération plus étroite. La ratification des conventions pertinentes et une révision des réserves constituent une première étape. Une deuxième étape consiste en des réponses plus effectives et plus régulières aux requêtes d'autres Etats, ce qui aidera à surmonter les retards et les obstacles indus. Enfin, en vue de combattre un phénomène complexe comme le COT, la coopération internationale en réseau est cruciale au niveau de l'exécution des lois et au niveau judiciaire.
9. Le CdE peut spécifiquement contribuer dans ce domaine en fournissant des activités de mise en réseau à ses Etats membres en vue de faire face au manque de confiance mutuelle entre eux. La construction de cette confiance réciproque ne contribuera pas seulement à une coopération plus étroite à un niveau général mais mènera à un système de traitement des requêtes plus rapide et plus efficace.

2.1.2. Objectifs

- i. Améliorer la coopération internationale, en particulier entre la police et les autorités judiciaires pertinentes des Etats membres.
- ii. Promouvoir et renforcer des relations de confiance entre tous les Etats membres du CdE.
- iii. Améliorer la coopération entre les Etats membres du CdE concernant l'assistance juridique réciproque en matière de COT.
- iv. Veiller à l'harmonisation des législations nationales concernant les dispositions spécifiques relatives au COT.
- v. Créer des réseaux institutionnels de points de contact entre les Etats membres du CdE et des équipes communes d'enquête (ECE), en particulier comme prévu par l'article 20 du Deuxième Protocol additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.
- vi. Faire en sorte que les professionnels juridiques soient plus/mieux formés avec des connaissances spécialisées en matière de coopération internationale.

2.1.3. Actions spéciales

10. Suite à la décision du CDPC³, une session spéciale sur la coopération internationale concernant la saisie et la confiscation des produits du crime a été organisée durant la 67^{ème} Réunion plénière du PC-OC. Le but de cette session était d'évaluer l'efficacité de la coopération internationale à ces égards sur la base des instruments juridiques pertinents du

³ Lors de la 66^{ème} Réunion plénière du CDPC qui s'est tenue à Strasbourg du 10 au 13 juin 2014.

CdE (la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STCE 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)) afin d'identifier les obstacles et de proposer des solutions à ceux-ci. Cette session spéciale s'est tenue le 19 novembre 2014.

11. Le PC-OC pourrait effectuer une étude sur l'utilisation effective des possibilités offertes par le 2^{ème} Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale au regard de l'utilisation particulière des équipes communes d'enquête, des techniques spéciales d'enquête, d'observation transfrontalière, etc., avec l'objectif d'identifier d'éventuels obstacles et de trouver des solutions pour y faire face.
12. D'autres actions seront formulées ultérieurement par un Groupe de travail.

2.2. Ligne d'action n°2 : L'utilisation des techniques spéciales d'enquête (TSE)

2.2.1. Introduction

13. Les techniques spéciales d'enquête sont des méthodes spécifiques utilisées par les forces de l'ordre en matière de lutte contre le COT. Il s'agit d'outils essentiels pour les aider à 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 a mis en évidence le fait que, même si la détection et la poursuite du COT par les TSE était indispensable, leur utilisation doit être contrebalancée par des mesures adéquates garantissant la protection des droits de l'homme et donner la possibilité de prévenir les abus. Il a également affirmé que malgré le fait qu'il y ait un vaste usage des TSE dans les Etats membres du CdE, leur pratique n'était pas réglementée de manière adéquate, en particulier en ce qui concerne la preuve électronique. Des actions doivent être prises pour éviter des « opérations coup de filet » en vue de collecter une preuve potentielle, ce qui n'est ni effectif ni compatible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Le manque de règles précises et d'harmonisation juridique dans ce domaine pose des difficultés au transfert transfrontière de preuve.
14. La valeur ajoutée de la contribution du CdE dans ce domaine est le fait que le CdE dispose déjà de nombreux instruments juridiques traitant des TSE⁴. De telles législations, si elles sont mises en œuvre, peuvent aider à combler les lacunes dans les droits nationaux des Etats membres du CdE lorsqu'il n'y a pas de lignes directrices spécifiques ou complètes équilibrant les intérêts de l'enquête pénale et la protection des droits des citoyens. Le CdE peut également aider à harmoniser la terminologie en définissant des termes clés dans ce domaine.

2.2.2. Objectifs

- i. D'atteindre un standard commun et une compréhension uniforme entre les Etats membres du CdE sur l'utilisation des TSE et spécialement sur leurs limites.
- ii. De promouvoir davantage l'adoption de la législation existante du CdE par les Etats membres du CdE.

⁴ Par exemple: La Recommandation Rec(2005) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme et la Convention sur la cybercriminalité (STCE n°185)

- iii. De veiller à ce que les droits de l'homme soient protégés de manière adéquate.

2.2.3. Actions spécifiques

- 15. Amender la Recommandation Rec(2005) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme, de telle sorte à refléter l'équilibre entre traiter les nouvelles capacités techniques des TSE et de coïncider aux droits de l'homme dans l'application des TSE. La mise à jour de la Recommandation traite du problème du manque de règles uniformes sur les limitations des TSE.
- 16. D'autres actions seront formulées ultérieurement par un groupe de travail.

2.3. Ligne d'action n°3 : La mise en œuvre des programmes de protection des témoins et la coopération avec les criminels repentis

2.3.1. Introduction

- 17. Concernant la mise en œuvre des programmes de protection des témoins, il est clair que les témoins jouent un rôle clé dans l'enquête, la poursuite et le jugement du COT et il existe déjà plusieurs mesures destinées à veiller à ce qu'ils puissent témoigner de manière sûre tant pendant qu'après le procès. Le Livre blanc a considéré qu'il existe suffisamment d'instruments juridiques dans ce domaine et que l'attention devrait plutôt être portée sur leur mise en œuvre pratique.
- 18. Concernant la collaboration avec les criminels repentis, la nécessité d'une coopération des « membres du groupe criminel » est essentielle en matière d'enquête et de lutte contre le COT. Le Livre blanc a considéré la nature controversée de l'établissement d'incitations à la coopération des codéfendeurs malgré le fait que de nombreux instruments juridiques internationaux requièrent une telle coopération. Il a mis en évidence que la plupart de ces « incitations » tombent dans le giron des principes généraux de condamnation et qu'il n'y a, de ce fait, pas d'uniformité à cet égard entre les Etats membres du CdE.
- 19. Le CdE peut spécifiquement contribuer en la matière puisqu'il dispose de nombreux instruments juridiques à ce propos⁵ et peut prendre des mesures pour veiller à leur mise en œuvre pratique. Ceci étant dit, il est important de comprendre les raisons de la non mise en œuvre de ces instruments juridiques afin de fournir des solutions à un niveau pan-européen.

2.3.2. Objectifs

- i. Analyser l'impact réel du témoignage en matière de lutte contre le COT et le nombre et la qualité des programmes de protection des témoins.
- ii. Identifier les carences dans la mise en œuvre des programmes de protection des témoins afin de veiller à ce que les témoins jouent un rôle clé dans la lutte contre le COT.
- iii. Etudier et apprécier les incitations données aux codéfendeurs dans le cadre des Etats membres du CdE.

⁵ Par exemple, la Recommandation Rec(2005)9 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice

2.3.3. Actions spécifiques

20. Les actions seront formulées ultérieurement par un Groupe de travail.

2.4. Ligne d'action n°4 : La nécessité de renforcer la coopération avec les services administratifs et le secteur privé

2.4.1. Introduction

21. La coopération avec les services administratifs et le secteur privé devient de plus en plus importante en raison des avancées dans l'information et la communication. Une telle coopération permettrait une extension à moindres coûts des pouvoirs pour combattre le COT par une coopération active et un échange d'informations entre de tels organes et les forces de l'ordre.
22. Les synergies administratives constituent des formes variées de coopération entre les forces de l'ordre, les services administratifs et les entités privées. De tels services administratifs peuvent jouer un rôle clé dans l'identification et la dissuasion du COT qui infiltre les Etats et les activités privées légales afin de commettre des crimes, de blanchir de l'argent et d'organiser des structures afin de dissimuler le financement du crime (« crimes en col blanc »).
23. Ce domaine est extrêmement important mais il est également difficile à mettre en œuvre sans une coordination internationale. C'est la raison pour laquelle le CdE peut contribuer à la promotion de telles synergies administratives parmi ses Etats membres en diffusant de l'information et en permettant l'échange de bonnes pratiques entre eux.

2.4.2. Objectifs

- i. Promouvoir la coopération entre les services administratifs et le secteur privé afin de mieux identifier les crimes commis dans ces secteurs et de recueillir également de l'information en vue de poursuivre le crime organisé.
- ii. Veiller à ce que la coopération entre les forces de l'ordre et les entités privées soit effective.
- iii. Promouvoir la confiance et la compréhension mutuelles entre les services administratifs et le secteur privé.

2.4.3. Actions spécifiques

24. Les actions seront formulées ultérieurement par un Groupe de travail.

2.5. Ligne d'action n°5 : La nécessité essentielle de viser les produits du crime

2.5.1. Introduction

25. Déposséder les groupes criminels organisés des produits de leurs crimes peut grandement affaiblir ces groupes et diminuer leur pouvoir. Pour parvenir à ce but, les forces de l'ordre doivent suivre les avoirs dans différentes juridictions, avoir une coopération effective au niveau transnational et des contacts directs entre les organes de recouvrement des avoirs. Le Livre blanc a mis en évidence que la saisie et le gel des avoirs dans un cadre transnational manque d'efficacité et que, par conséquent, les mécanismes d'accélération de la coopération à ce

niveau doivent être encore étudiés et mis en œuvre. La gestion des avoirs, une fois qu'ils ont été saisis et confisqués, est particulièrement importante. Un système de gestion effectif devrait veiller à ce que ces avoirs ne perdent pas leur valeur.

26. Le CdE est une tribune unique au sein de laquelle une harmonisation peut être réalisée en encourageant à la signature et à la ratification de ses nombreux instruments juridiques et par l'établissement de régimes effectifs, tant concernant la saisie que le gel, mais aussi la confiscation.

2.5.2. Objectifs

- i. Augmenter l'efficacité de la saisie et du gel des avoirs au niveau international et de mettre en œuvre les mécanismes afin de permettre une coopération rapide entre les Etats.
- ii. Promouvoir un flux international d'informations accru concernant les actifs entre les Etats.
- iii. Améliorer les relations entre les Etats membres du CdE assurant des réponses plus rapides et plus fréquentes aux requêtes.
- iv. Augmenter la saisie et le gel des avoirs utilisés en matière de COT entre les Etats membres.

2.5.3. Actions spécifiques

27. Les actions seront formulées ultérieurement par un Groupe de travail.

3. Aspects transversaux

3.1. Introduction

28. Le crime organisé transnational affecte de nombreux Etats en Europe et peuvent prendre de très différentes formes. A cet égard, outre les cinq lignes d'action clés présentées précédemment, d'autres actions doivent être prises en considération pour aborder ce crime multidimensionnel.
29. Au sein du Conseil de l'Europe, différents organes reconnus ayant une expertise spécialisée peuvent aborder des actions particulières d'un point de vue spécialisé. Ces organes incluent Moneyval, GRECO, PC-OC, le Groupe Pompidou, le GRETA et le CODEXTER. Ensembles, ils peuvent aborder le COT avec une réponse transversale.

3.2. Efforts coordonnés entre les organisations internationales

30. Une action coordonnée contre le COT devrait être promue, en particulier entre les acteurs internationaux ayant un rôle à jouer en matière de COT. Une coordination spécifique entre le CdE et les organisations multidisciplinaires devrait être envisagée. En particulier, le CdE et l'UE devraient coordonner leurs efforts et leurs activités en raison de membres communs. En outre, l'ONU et le CdE devraient travailler ensemble concernant les activités liées à la Convention de Palerme afin d'augmenter l'efficacité et de réduire le chevauchement d'allocation de ressources.

Actions spécifiques à prendre :

31. Les actions seront formulées ultérieurement par un Groupe de travail.

3.3. Organe coordinateur

32. Une approche complète est essentielle afin de combattre effectivement le COT, de définir des stratégies communes et d'amener les Etats membres du CdE à un effort conjoint. Une telle approche ne peut seulement être prise par le biais d'un organe coordinateur opérant à l'échelle du CdE. Cet organe aurait un rôle spécifique de regroupement de tous les apports et de toutes les données des différents organes compétents impliqués. Il est proposé que cet organe coordinateur soit le CDPC. Dans son rôle de coordination, le CDPC devrait étroitement travailler avec tous les organes compétents du CdE (voir paragraphes 6 et 29). Il devrait aussi assurer que le travail déjà réalisé dans d'autres instances internationales soit dûment pris en compte et que le double-emploi d'activités soit évité.

Actions spécifiques à prendre :

33. Les actions seront formulées ultérieurement par un Groupe de travail.

3.4. Sensibilisation et formation

34. Les différents organes de suivi au sein du CdE devraient être sensibilisés au caractère global des menaces posées par le COT. Des activités spécifiques de sensibilisation devraient être menées au sein des Etats membres du CdE où les organes de suivi savent que le COT est le

plus courant. Les problèmes transnationaux doivent être traités à un niveau transnational et avec des outils transnationaux.

35. Bien qu'un certain nombre de formation traitant le COT existe déjà dans certains domaines pour les forces de l'ordre et les professionnels juridiques, il s'agit d'un outil essentiel pour traiter du COT et devrait, de ce fait, être davantage promue et étendue. De plus, les bonnes pratiques au sein des Etats membres du CdE devraient être partagées en vue d'obtenir une plus grande connaissance du COT. Cela peut être en partie effectué par un échange de vues entre le CdE et ses Etats membres.

Actions spécifiques à prendre :

36. Les actions seront formulées ultérieurement par un Groupe de travail.

4. Mise en œuvre et suivi

4.1. Introduction

37. Les gouvernements des Etats membres du CdE ont, au niveau national, la responsabilité première de la mise en œuvre des politiques de chaque ligne d'action. Toutefois, la mise en œuvre du Plan d'action devrait aussi être une question prioritaire pour le CdE et ses organes compétents.
38. Le plan d'action reconnaît que les mécanismes de répression, le dispositif procédural et les ressources diffèrent d'un pays à l'autre. De ce fait, il autorise les Etats membres du CdE à décider de leurs propres priorités nationales et de prendre une approche progressive dans le processus de mise en œuvre par tous les moyens appropriés et qui leur soient disponibles.

4.2. Mise en œuvre

39. Une stratégie de mise en œuvre de cinq ans pour le Plan d'action sur le COT devrait être établie. Pendant ces cinq ans, l'attention devrait porter chaque année sur l'implantation d'une ligne d'action spécifique par les Etats membres du CdE.
40. Les Etats membres devraient commencer par une évaluation des mesures et de la législation traitant du COT existantes et les comparer avec les actions mentionnées précédemment dans le Plan d'action contre le COT, afin d'identifier les domaines dans lesquels des progrès doivent être faits et quelles actions spécifiques doivent être réalisées.
41. Sur la base de cette évaluation, les Etats membres du CdE devraient établir des stratégies pour veiller à ce que leurs mesures et leurs actions progressent en concordance avec le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur le COT.
42. Les Etats membres devraient avoir la responsabilité d'établir un programme temporel, en lien avec le plan du CdE pour développer les mesures soulignées et d'établir comme priorité la mise en œuvre de ces mesures.
43. Les Etats membres devraient traduire le Plan d'action sur le COT dans leurs langues officielles afin que les informations sur le Plan d'action soient plus facilement accessibles à tous les acteurs pertinents. Ils vont également promouvoir le Plan d'action en impliquant tous les acteurs pertinents afin de gagner un soutien à long terme.
44. Le CdE devrait assister les Etats membres dans la mise en œuvre du Plan d'action.

4.3. Suivi

45. Les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe ont la responsabilité première du suivi à donner au Plan d'action sur le COT au niveau national, où ils devraient décider des dispositions de révision et de suivi appropriées.
46. Concernant le CdE, après chaque année de mise en œuvre d'une ligne d'action, tout en fournissant des informations sur la mise en œuvre des actions, chaque Etat membre devrait fournir des informations sur le suivi du processus de mise en œuvre. Les informations fournies

par les gouvernements nationaux devraient inclure toutes les informations de tout acteur pertinent.

47. Le CdE devrait fournir toute assistance nécessaire aux Etats membres afin de faciliter la collecte, l'analyse et l'échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les Etats pour renforcer leur capacité à assurer un suivi concret au Plan d'Action.