

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 17 novembre 2015
CDPC/docs 2015/cdpc (2015) 17

CDPC (2015) 17_rév2

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

**PROJET DE PLAN D'ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE
POUR LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE TRANSNATIONALE
(2016-2020)**

Document établi par
le Groupe d'experts sur la criminalité transnationale organisée

Site Internet du CDPC : www.coe.int/cdpc
Courriel du CDPC : dgi-cdpc@coe.int

1. INTRODUCTION

La criminalité organisée transnationale (ci-après COT) est une menace croissante pour la primauté du droit, l'intégrité et les principes des sociétés démocratiques au point que le Comité des ministres a décidé que la lutte contre cette forme de criminalité serait une des priorités du Conseil de l'Europe pour les prochaines années.

L'émergence de nouveaux marchés transnationaux considérables exposés aux pratiques frauduleuses et l'apparition de nouvelles infractions d'une dimension transnationale marquée contraignent les autorités à renforcer les capacités de prévention, d'enquête et de sanction.

Il est donc nécessaire de mettre en place une action coordonnée au niveau supranational pour contrer les nouvelles formes de COT et éliminer les risques graves « traditionnels » posés par la criminalité organisée transfrontière, tels que le trafic de drogue, la traite des êtres humains ou le trafic d'armes illicites, et apporter un soutien maximal aux États membres qui ont la responsabilité première de les prévenir et les combattre mais qui ont besoin de la coopération efficace d'autres États pour y parvenir.

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'infraction dans leurs activités transnationales illicites. Mais les nouvelles technologies peuvent également fournir des outils efficaces permettant aux agents des services de répression de localiser et de détecter les formes les plus complexes de COT et de les poursuivre. En effet, les stratégies communes mises en œuvre pour contrer la COT et la coopération judiciaire et policière internationale qui est nécessaire pour apporter une réponse pénale à cette criminalité peuvent elles aussi bénéficier des modes de communication rapides et flexibles qui caractérisent la nouvelle société de l'information. L'enjeu consiste à transposer les facteurs déterminants des nouvelles formes de criminalité dans de nouvelles stratégies afin que les réseaux formels et informels de coopération internationale s'appuient également sur des modes de communication rapides.

Le but du présent document est d'exposer un Plan d'action fondé sur les conclusions contenues dans le Livre blanc. Le Plan d'action tient compte du champ d'application 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 la 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 ministres¹ du Conseil de l'Europe sous l'égide du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC).

La COT présente des menaces aux contours multiples et complexes qui ne peuvent pas être traitées uniquement par des mesures répressives et pénales. Le Livre blanc met donc l'accent sur la réponse de la justice pénale à cette forme de criminalité et reconnaît qu'il est nécessaire d'appliquer efficacement des mécanismes de coopération internationale pour lutter contre elle.

Le Livre blanc recense les lacunes et problèmes les plus importants concernant cinq domaines prioritaires et formule quelques recommandations et propositions pouvant faciliter l'élaboration de futures mesures. Comme il est indiqué dans ses conclusions, le groupe de travail s'est efforcé de formuler des propositions aussi précises que possible tout en constatant que « *d'avantage de données empiriques sont nécessaires pour définir plus exactement les mesures à mettre en œuvre* » et qu'il faut établir des priorités au sein des actions proposées, en vue d'adopter ultérieurement une feuille de route² prévoyant des mesures et des actions plus concrètes.

Suite à l'approbation du Livre blanc par le CDPC en juin 2014³, le Comité a décidé de préparer un Plan d'action détaillé pour donner suite aux recommandations formulées dans le document. Cette décision a été présentée au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 octobre 2014.

Le Plan d'action vise à fournir des propositions concrètes aux États membres du Conseil de l'Europe afin qu'ils puissent traiter efficacement certaines des questions présentées dans les cinq domaines prioritaires recensés 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 exécuté 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 assortie d'un délai car il s'agit d'une lutte permanente et continue. Mais le délai de quatre ans prévu pour le Plan d'action a été fixé parce qu'un délai plus court n'aurait pas été suffisant pour réaliser les principaux objectifs définis dans le Livre blanc. Ce délai permettra donc d'effectuer une première évaluation des résultats obtenus et de procéder aux ajustements qui seront nécessaires pour les actions qui se-

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 1155ème réunion le 21 novembre 2012.

² Conseil de l'Europe, Livre blanc sur le crime organisé transnational, p.43.

³ La 66ème Réunion Plénière du CDPC s'est tenue du 10 au 13 juin 2014.

ront soumises à une évaluation à mi-parcours. Un bilan final devra également être dressé au terme de ce Plan d'action.

Certains résultats devront être obtenus d'ici à quatre ans ; d'autres objectifs, qui exigent une action continue, ne seront atteints qu'en partie dans le délai fixé pour l'exécution de ce Plan d'action. Par exemple, les efforts déployés pour que tous les États membres ratifient les conventions ou que les États tiers approuvent l'adhésion aux conventions qui visent la COT dépasseront clairement le calendrier fixé pour le plan d'action.

Il est clair que dans ce calendrier de quatre ans, certaines actions seront terminées à plus brève échéance, tandis que d'autres, qui sont déjà mises en œuvre en partie ou en totalité, continueront d'être renforcées et supervisées. 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 plusieurs actions simultanées et de ne pas se concentrer sur une action chaque année, car cette méthode est apparue comme moins efficace pour produire des résultats.

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 crime organisé transnational.

En présentant ses analyses et conclusions sur ce sujet, le Livre blanc s'est concentré sur des domaines prioritaires 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 prioritaire (ligne d'action). Il suit la même structure et divise les actions proposées en cinq points qui correspondent chacun à l'un des domaines prioritaires.

Les 5 domaines d'action prioritaires, tels qu'ils sont décrits dans le Livre blanc, sont les suivants :

N°1 : Renforcement de la coopération internationale dans le cadre d'un élargissement des réseaux;

N°2 : Techniques d'enquête spéciales;

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 de lutte contre la COT et son harmonisation entre les États membres ;
- améliorer l'application des instruments juridiques pour lutter contre la COT conformément aux droits fondamentaux et dans le respect de la primauté du droit ;

- améliorer la coopération judiciaire et policière internationale dans le domaine de la COT au niveau paneuropéen.

Pour atteindre ces objectifs, le Plan d'Action définit trois types d'actions :

a) Mener des actions directes pour améliorer l'application, le cas échéant

Les actions définies au titre de ce point sont celles qui se rapportent à des activités précises qui ne sont ni directement liées au cadre juridique et à son application, ni au renforcement des capacités. Elles ont principalement pour but de définir des politiques et d'adopter des mesures politiques. Les actions directes peuvent également être connectées aux autres types d'actions et ou avoir une incidence sur elles.

b) Favoriser la normalisation au niveau pratique et juridique

Sous cette rubrique, le Plan d'action présente la liste des propositions d'action qui sont considérées comme susceptibles de renforcer le cadre juridique ; elles visent non seulement à améliorer sa qualité, mais aussi à parvenir à un certain degré de normalisation entre les dispositions juridiques internes permettant de renforcer l'efficacité de la lutte contre la COT. Les actions visant à assurer ou promouvoir la mise en œuvre appropriée des dispositions juridiques sont également examinées sous cette rubrique.

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

Sous cette rubrique, le Plan d'action définit globalement le groupe cible qui devrait participer aux activités de renforcement des capacités et les thèmes qui devraient être couverts. Il est entendu que la définition d'un groupe ou d'une catégorie de professionnels cible n'exclut pas la participation d'autres praticiens ou professionnels et qu'elle indique simplement les contours du groupe cible principal. En ce qui concerne les thèmes choisis, précisons que les propositions sont d'ordre général et ne visent pas à fournir avec exactitude un titre ou un contenu. 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 pouvant lutter efficacement et rapidement contre la COT compte tenu des deux éléments suivants : leur degré de priorité et la viabilité de leur mise en œuvre. Des critères coût-efficacité ont également été pris en considération lors de l'élaboration des propositions relatives à des actions et des activités précises. Cependant, l'application de ces critères n'a pas entraîné l'exclusion de propositions pouvant être pertinentes mais dont le coût était *a priori* plus élevé.

Les actions très diverses proposées dans le Plan doivent être programmées sur une période de quatre ans. S'agissant du développement et de l'exécution des actions proposées, le Plan d'action ne définit pas de priorités, pour diverses raisons :

- le Livre blanc n'a défini que cinq domaines prioritaires, ce qui limite le champ d'action ;
- de nombreuses actions sont inévitablement interconnectées ;

- certaines actions qui pourraient être considérées comme non prioritaires du point de vue de leur impact immédiat sont néanmoins de la plus haute importance pour acquérir les connaissances nécessaires à l'élaboration d'autres actions.

Si la définition des priorités a été volontairement exclue du Plan d'action, certaines actions ont néanmoins été jugées d'une importance cruciale pour le renforcement de la coopération visant à lutter contre la COT. Les actions suivantes (dont la liste n'est pas exhaustive) ont été considérées comme « essentielles » par des praticiens : la création d'un **sous-groupe⁴ chargé de la COT** au sein du Conseil de l'Europe ; l'action liée aux **réseaux judiciaires et au fonctionnement des points de contact** sur la 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 « Renforcer la coopération internationale dans le cadre d'un élargissement des réseaux » pourrait être considéré comme une priorité en raison de son effet global sur les objectifs qui sont également poursuivis dans les autres domaines clés. Cela étant, les cinq domaines d'action prioritaires ont tous une importance égale et sont également appuyés par des actions générales dans des domaines transversaux/interconnectés.

Ainsi, dans le domaine clé 1 (Renforcer la coopération internationale dans le cadre d'un élargissement des réseaux), la priorité devrait être donnée, le cas échéant : premièrement aux actions directes visant la mise en œuvre, deuxièmement à la normalisation au niveau pratique et juridique. Cette priorité ne serait pas, cependant, applicable aux domaines clés 4 (Synergies administratives et coopération avec le secteur privé) et 5 (Recouvrement des actifs) 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 essentielles : dans ces domaines, la réalisation d'études est d'une importance primordiale.

Dans chacun de ces domaines, l'ordre dans lequel les actions figurent dans la liste pourrait être utilisé comme une indication permettant de définir les priorités, étant entendu que toutes les actions sont déjà considérées comme pertinentes.

Le renforcement des capacités est une autre priorité générale, mais il s'agit d'une action en cours qui a donc besoin d'être planifiée et mise en œuvre sur une base continue.

Tableau : Priorités des actions par domaine clé

DOMAINE CLÉ 1 : RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LE CADRE D'UN ÉLARGISSEMENT DES RÉSEAUX
1. Actions directes visant la mise en œuvre
2. Améliorer la normalisation juridique et pratique

⁴ Le Bureau du CDPC assurera un suivi de la mise en œuvre du Plan d'action avec l'aide d'experts ayant les compétences techniques et les connaissances nécessaires dans le domaine requis.

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 de lutte contre la 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 organismes du Conseil de l'Europe chargés du suivi ont une longue expérience et un degré de spécialisation élevé dans les différents domaines qui sont directement liés à la COT. Ils sont capables de traiter les problèmes multiformes de ce type de criminalité dans un contexte paneuropéen. Le Conseil de l'Europe devrait donc inviter ceux de ses organismes qui ont des connaissances spécialisées dans des domaines spécifiques à participer à la mise en œuvre de ce Plan d'action. On citera notamment l'organisme 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'États 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 à la COT a déjà été recueillie et analysée par les différents organismes de suivi du Conseil de l'Europe et ces informations devraient être rassemblées afin de traiter efficacement la COT. Cependant, chacun de ces organismes a un mandat concret et n'est peut-être pas en mesure d'étendre ses activités à la COT.

Il conviendrait donc de créer un sous-groupe relevant du CDPC et chargé de la COT, étant entendu qu'il ne s'agit pas d'une 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 réalisation des actions tout en évitant leur chevauchement.

1.2. 4. Évaluation des résultats

a) *Évaluation 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. À ce stade, il conviendrait d'examiner les actions qui ont déjà été réalisées, d'évaluer les résultats obtenus, de définir les autres actions qui n'ont pas été menées à bien et d'en déterminer les raisons. Sur la base de ces résultats, le Plan d'action pourrait être réajusté en vue d'atteindre les objectifs définis de manière plus réaliste, sans pour autant s'écarter fondamentalement des actions initialement prévues.

b) *Évaluation finale* : Il est recommandé, au terme de la période de 4 ans, d'évaluer la mise en œuvre du Plan d'action et, sur la base de cette évaluation, soit d'élaborer un plan de suivi, soit de réorienter les efforts du Conseil de l'Europe pour lutter contre la COT.

2. LIGNES D'ACTION DANS LES CINQ DOMAINES PRIORITAIRES

Les actions de portée générale applicables aux cinq domaines d'action prioritaires sont les suivantes :

- Encourager la sensibilisation à la COT et à la nécessité d'une action commune, coordonnée et spécialisée ;
- Renforcer la confiance entre les États membres et les parties prenantes en vue d'améliorer la coopération dans la lutte contre la COT;
- Échanger des pratiques optimales, échanger des informations;
- Améliorer la coordination.

2.1. Renforcer la coopération internationale dans le cadre d'un élargissement des réseaux

Il faut, pour renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre le COT, établir un cadre juridique approprié, améliorer l'efficacité de la mise en œuvre et chercher à adopter progressivement des nouveaux modèles de coopération plus étroite. La première étape consiste à ratifier les conventions pertinentes et à réviser les réserves déposées. La deuxième étape consiste à apporter des réponses plus efficaces et régulières aux demandes d'autres États afin d'éliminer les retards et les obstacles dans les procédures judiciaires. Enfin, il est essentiel de mettre en place des réseaux de coopération internationale au niveau répressif et judiciaire pour lutter contre un phénomène aussi complexe que la COT.

Le Conseil de l'Europe peut apporter une contribution spécifique dans ce domaine en menant des activités de mise en réseau pour ses États membres en vue d'éliminer 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 Web sur l'entraide judiciaire et la coopération internationale et y ajouter la dimension « 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 la COT ainsi que les experts en matière d'entraide judiciaire et de coopération internationale sont convenus qu'un site Web présentant toutes les informations permettant de demander et de fournir une entraide judiciaire et une coopération internationale faciliterait sans aucun doute leur travail et accélérerait ainsi les procédures dans ce domaine.

L'expérience du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne concernant les sites Web sur la coopération transfrontalière en matière pénale a été évaluée très positivement. Le site Web 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, les fiches d'information sur les mesures d'enquête disponibles dans chaque pays et les motifs de refus applicables dans chaque pays, etc. Idéalement, ce site Web devrait comprendre du contenu accessible à tous et du 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 leur permettant d'envoyer et de recevoir des demandes internationales ainsi que celles des personnes à contacter en cas de questions.

Pour l'essentiel, cette structure est déjà en place dans le site du PC-OC, mais il faut cependant procéder à des développements supplémentaires et à une mise à jour régulière. L'objectif ultime devrait être de transformer le site du comité PC-OC en un « guichet unique sur Internet » où le praticien peut trouver toutes les informations nécessaires pour utiliser efficacement des instruments internationaux de coopération en matière pénale, notamment 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 comité PC-OC pourrait aussi envisager de créer des outils et des informations proches de ceux qui se trouvent dans les sites Web de l'ATLAS judiciaire européen et 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 concrètes, par exemple le fait de ne pas pouvoir disposer d'un canal de communication électronique sécurisé. L'élimination de la procédure lente et complexe d'envoi de lettres rogatoires par courrier diplomatique et au format papier est l'une des premières mesures à prendre pour accélérer la procédure de coopération internationale et d'entraide judiciaire. Les communications sécurisées sont déjà utilisées dans le cadre de la coopération policière internationale, mais elles ne sont pas encore pleinement opérationnelles s'agissant de la coopération judiciaire internationale. Plusieurs initiatives visent à promouvoir les procédures électroniques de transfèrement et d'extradition.

Dans la pratique, de nombreux États membres utilisent déjà des moyens électroniques pour communiquer durant le processus de coopération internationale judiciaire. Toutefois, la mise en place d'un réseau de communications sécurisées entre les autorités judiciaires chargées d'affaires relevant de la criminalité organisée transnationale permettrait d'améliorer l'efficacité et la sécurité des communications liées à la coopération judiciaire entre les États membres du Conseil de l'Europe engagés dans la lutte contre ces crimes.

Le Conseil de l'Europe devrait organiser une conférence pour examiner cette proposition et sa viabilité/disponibilité dans le contexte paneuropéen. 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

Les auteurs du Livre blanc estiment qu'il est crucial que la coopération internationale s'appuie sur des réseaux, mais s'interrogent sur la façon dont ils doivent être structurés. Plusieurs questions doivent être examinées à ce sujet. Faut-il créer un nouveau réseau judiciaire qui jouerait un rôle majeur dans le contexte paneuropéen ? Doit-on élargir le modèle du réseau judiciaire européen afin d'englober les États membres du Conseil de l'Europe, voire les réseaux existants connectés ? Ou vaut-il mieux commencer par mettre en place des points de contact permanents chargés de la COT dans tous les États membres ?

- Mettre en place des points de contact chargés de la COT dans chaque État membre.
- Élargir le réseau axé sur la COT.

Il faudrait une meilleure coordination de la coopération pour lutter contre la COT. Outre l'amélioration du fonctionnement du système actuel d'entraide judiciaire et de coopération judiciaire, qui est principalement basé sur l'envoi de lettres rogatoires aux autorités centrales de chaque État membre, les spécialistes de la COT considèrent que deux actions sont de la plus haute importance : 1) désigner des points de contact chargés de la COT dans chaque État membre ; et 2) renforcer les liens entre les réseaux judiciaires existants.

L'action proposée ne peut pas être menée à bien dans le délai de 4 ans fixé dans ce Plan d'action, mais les premières mesures devraient viser la création d'un réseau judiciaire couvrant l'intégralité de l'espace du Conseil de l'Europe. Lorsque ce réseau sera opérationnel, il conviendra de nommer des points de contact chargés de la COT. Il peut s'agir soit de nouveaux points de contact, soit de points de contact déjà existants dont les compétences seraient renforcées afin de pouvoir traiter les questions relevant de la COT.

À cette fin, le Conseil de l'Europe devrait organiser une réunion de haut niveau avec les responsables des réseaux judiciaires les plus importants déjà en place dans la région européenne, eurasiennne et euro-atlantique afin d'engager des discussions sur la possibilité d'interconnecter les réseaux judiciaires ou de renforcer les accords de coopération existants. Un deuxième atelier sur la coopération actuelle entre les réseaux judiciaires existants devrait être organisé dans le but de déterminer s'il est viable 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. Il faudrait, dans un troisième temps et sur la base de ces activités, commencer l'analyse du cadre juridique qui permettrait d'interconnecter les réseaux judiciaires.

Il conviendrait enfin de mener une action politique pour gagner l'appui des différentes institutions et les inciter à participer au développement du « réseau de réseaux ».

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

Lorsque des États formulent une demande de coopération internationale, les règles et obligations conventionnelles existantes ne suffisent pas dans la plupart des cas à obtenir la coopération demandée. Les praticiens affirment que les États demandeurs ne reçoivent parfois aucune réponse, ou qu'ils reçoivent des réponses tardives qui leur sont envoyées au bout de plusieurs années. Le comité 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 le juge ou le procureur qui est confronté à un État qui ne veut pas coopérer ne peut pas utiliser de mécanisme rappelant aux autorités concernées qu'elles sont tenues de respecter leurs engagements internationaux. Or les États membres ne sont pas toujours en mesure de suivre la voie diplomatique pour régler les problèmes détectés en matière de coopération internationale, et s'ils le sont, la réponse peut également prendre beaucoup de temps.

Une première mesure à prendre à ce sujet consiste à prévoir, dans le cadre juridique de la coopération judiciaire internationale, des dispositions qui imposent l'envoi dans les plus brefs délais d'un accusé de réception de la demande reçue. Il faudrait dans un deuxième temps que les autorités qui participent au processus de coopération judiciaire internationale soient tenues de se concerter en cas de problèmes ou de retards dans l'exécution. Il conviendrait 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 comité PC-OC et d'autres comités pertinents tels que le GRETA et la COP 198, durant son évaluation continue de la mise en œuvre des conventions. Le comité PC-OC a déclaré que la mise en œuvre et les motifs de la non-ratification par certains États membres du deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 182) peuvent justifier une évaluation plus poussée. Il convient d'examiner non seulement la question de la non-ratification des conventions mais aussi les réserves aux conventions ratifiées.

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 incitant son Assemblée parlementaire et les délégations nationales à encourager les États à signer/ratifier les conventions et à lever les réserves qui nuisent à l'efficacité de la coopération internationale en matière pénale.

En ce qui concerne les États membres qui n'admettent pas encore 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 a) 2 (Discuter de la mise en place et de l'utili-

sation des communications sécurisées pour la coopération internationale) et 4 (Établir un mécanisme pour traiter les problèmes de la coopération judiciaire) 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

Pour lutter efficacement contre la COT, il faut non seulement améliorer l'entraide judiciaire et la coopération internationale au niveau paneuropéen, mais aussi la coopération internationale avec des pays tiers dans d'autres régions. Les Amériques sont des régions stratégiques à cet égard, car elles sont confrontées aux menaces convergentes de la 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 de l'Afrique de l'Ouest, qui est devenue un point de transit stratégique pour le transport illégal de la drogue vers l'Europe, ou de la région Asie-Pacifique pour le trafic d'êtres humains.

À cet égard, le Conseil de l'Europe doit continuer à transmettre le message que la COT menace la sécurité des personnes, la gouvernance des États et le fonctionnement de l'économie mondiale. Or ces menaces n'ont pas le même impact pour tous les gouvernements et les acteurs privés. Il est donc important de réaffirmer son attachement à la diplomatie multilatérale pour que de nouveaux membres/parties adhèrent aux conventions du Conseil de l'Europe sur l'entraide judiciaire et la coopération internationale.

Le Conseil de l'Europe doit donc continuer à se concerter avec les pays tiers dans les enceintes multilatérales et à renforcer le dialogue politique avec ces pays.

Action 3 : Conception/élaboration de formulaires types de demande

Le comité 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 directives pratiques destinées aux praticiens qui œuvrent dans le domaine de l'entraide judiciaire et du transfert de procédures. Le comité pourrait être invité à élaborer un formulaire type et des lignes directrices similaires pour la Convention européenne d'extradition.

L'élaboration de ces formulaires types devrait faire l'objet d'un suivi et d'un soutien dans le cadre du Plan d'action contre la COT. Dès leur approbation, il conviendrait d'encourager leur diffusion dans tous les États membres et de veiller à ce que les praticiens les utilisent.

Action 4 : Projet de lignes directrices sur des thèmes choisis

Les dispositions des conventions pertinentes relatives à la COT doivent rester générales par définition. Certes, elles encouragent, 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, mais leur transposition dans la législation nationale varie considérablement d'un pays à l'autre et peut s'avérer inadéquate. En élaborant des lignes directrices sur certains thèmes ciblés, le Conseil de l'Europe fournirait des indications utiles pour appliquer les conventions tout en encourageant les États membres à éliminer les obstacles entravant 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, pendant la réalisation de l'étude sur le cadre juridique relatif à l'entraide judiciaire, à la coopération internationale et à la COT, et lorsque les réponses aux questionnaires sur sa mise en œuvre pratique auront été recueillies.

Il faut encourager le comité PC-CO à poursuivre, en coopération avec d'autres comités du Conseil de l'Europe, l'élaboration de directives pour les praticiens afin d'améliorer l'utilisation des conventions en matière pénale. L'action 4 englobe le soutien fourni à l'élaboration de ces directives pratiques et leur coordination.

Il conviendrait à cet égard d'organiser une table ronde d'experts pour choisir le thème des directives, puis de mettre en place une équipe d'experts pour élaborer et examiner celles-ci avant de les soumettre au PC-OC et au CDPC pour approbation finale. La prochaine étape consisterait à diffuser ces directives aux États membres, ainsi que des informations sur les meilleures pratiques. Il faudrait également prévoir une action politique pour assurer un suivi de la transposition des directives dans le droit interne.

Action 5 : Élaborer des fiches d'informations sur le 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 que les fiches d'information (connue sous le nom « *fiches belges* ») qui contiennent des informations pertinentes sont utiles lorsqu'un État membre de l'UE demande une coopération judiciaire à un autre État. L'État demandeur doit en effet savoir quel genre de mesure peut être demandé et quels règlements sont en vigueur avant d'envoyer une demande. Le site du comité PC-OC contient des informations récemment mises à jour sur les procédures nationales concernant l'extradition, l'entraide judiciaire et le transfèrement des personnes condamnées⁵. Leur actualisation régulière, l'élaboration de nouvelles fiches similaires pour l'application d'autres conventions pertinentes dans les États membres ainsi que leur diffusion au reste des États membres permettraient de savoir si la mesure demandée a une existence juridique et de connaître les conditions préalables requises pour appliquer la mesure demandée dans l'État d'exécution.

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

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

⁵ <http://www.coe.int/tcj>

et/ou recommandations existantes. Compte tenu de leur importance pour le fonctionnement de l'entraide judiciaire et de la coopération internationale en matière de COT, les domaines à examiner sont les suivants : protection des données, conservation des données, sécurisation des éléments de preuve électroniques et surveillance d'ordinateurs à distance. 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 la mise en œuvre au niveau national et sur la nécessité d'une mise à jour.

Action 7 : Créer un forum de praticiens spécialisés dans la COT en vue de diffuser/partager des exemples de pratiques optimales

Le partage de pratiques optimales en matière de coopération internationale et d'entraide judiciaire liée à la 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 de la criminalité organisée transnationale et/ou l'entraide judiciaire permettrait d'échanger des expériences, de partager des pratiques optimales et d'examiner les problèmes recensés. Une réunion de praticiens faciliterait également les contacts personnels avec des homologues d'autres États 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 à la criminalité organisée transfrontière

Cette action est en cours. Le comité 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 à la 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 à la COT (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 Web du Conseil de l'Europe sur la criminalité organisée transnationale.

c) Renforcer les capacités + favoriser les contacts

1. Groupe cible

Autorités habilitées à fournir/demander une coopération internationale et une entraide judiciaire liée à la COT ; juges, procureurs, agents des services répressifs chargés de la lutte contre la 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 d'enquête spéciales

Les techniques spéciales d'enquête sont des méthodes spécifiques utilisées par les services répressifs dans la lutte contre la 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 la 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 États 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 d'enquête spéciales, 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 d'enquête spéciales et les problèmes rencontrés dans le cadre transnational concernant la 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 d'enquête spéciales et surtout avec le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEX-

TER), puisque ce comité a également décidé que les « techniques spéciales d'enquête » seraient l'une de ses quatre actions prioritaires pour 2014-2015. Le Comité a décidé d'examiner la Recommandation (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 la COT

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 comité PC-OC.

L'objectif est de mettre à jour le cadre juridique traditionnel sur la COT afin d'aider tous les États membres du Conseil de l'Europe à harmoniser les règles conventionnelles applicables pour être en mesure, dès que cette condition préalable sera remplie, de coopérer rapidement en fournissant une entraide judiciaire lorsque la demande suppose l'utilisation des techniques d'enquête spéciales. Cette action a déjà été mentionnée dans le cadre du domaine clé 1) « coopération internationale + entraide judiciaire ». Elle est rappelée ici pour des raisons de systématique.

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

Le deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire dans le domaine pénal prévoit des dispositions spécifiques visant l'utilisation de certaines techniques spéciales (enquêtes discrètes, équipes communes d'enquête, livraisons surveillées) dans le cadre d'une coopération internationale.

Afin d'encourager l'adoption de pratiques plus homogènes concernant l'utilisation de techniques d'enquête spéciales, 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 d'enquête spéciales 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 d'enquête spéciales, les équipes communes d'enquête, 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 États membres pour les inviter à coopérer et à fournir des informations sur la réglementation et l'utilisation des techniques d'enquête spéciales.

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

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

Sur la base des informations recueillies concernant l'utilisation concrète des techniques d'enquête spéciales, il faudrait ensuite évaluer la nécessité de modifier le cadre juridique pour que les techniques d'enquête spéciales 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. Public cible

Agents des services répressifs, juges et procureurs, et points de contact centralisés chargés de l'entraide judiciaire

2. Thèmes

- Pratiques d'entraide judiciaire dans les techniques d'enquête spécialisées, 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 de la criminalité organisée. 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 de témoins

Il est crucial de mettre en œuvre les programmes de protection des témoins afin que ces derniers jouent un rôle clé dans la lutte contre la criminalité organisée transnationale. 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 la 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 poussée. 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 de témoins, les actions proposées sont les suivantes:

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

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 États 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

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 la justice (2006)]*

Les deux ouvrages ayant été publiés en 2006, toutes les informations 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 : Élaborer 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'État ou de la Couronne dans la lutte contre la 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 également 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 comité 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, dans le droit national et international, de transférer des témoins protégés à de pays étrangers et d'utiliser comme preuves des témoignages recueillis avant le procès. L'utilisation de vidéoconférences pour entendre les témoins protégés devrait être également envisagée.

Il conviendrait que l'exécution des actions 3 et 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 de protection de témoins transfrontaliers.

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 services répressifs, 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 protégés et de leurs parents.

- 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 procure le cadre de la coopération. Il faudrait pour cette raison 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 de 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 pouvoirs de répression, qui nuisent à la protection des données et à la vie privée, ont clairement des limites sur le plan de la législation et des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la durée de conservation, l'accès des autorités, la finalité, l'utilisation, etc. Le fait de savoir si et dans quelle mesure ces outils de répression sont coercitifs 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 États membres de l'UE et les États membres du Conseil de l'Europe sont très diverses. Certains États 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.

Il conviendrait qu'un groupe d'étude composé d'experts dresse un état des lieux concernant le type d'obligations, leurs destinataires et leurs limites dans les États membres du Conseil de l'Europe. Ce groupe indiquerait, sur cette base, si une recommandation est suffisante ou si une convention doit être élaborée. Compte tenu de la mosaïque juridique qui existe dans ce domaine important et novateur, il serait avisé de prévoir une nouvelle convention qui définirait des normes pour la région européenne concernant les droits de la vie privée et le principe de proportionnalité.

Action 2 : Étude scientifique sur l'utilisation des nouvelles technologies à des fins de prévention et de répression dans le domaine de la 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. La 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 interinstitutions 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 » (correspondantes) au niveau transnational, le Groupe Egmont, le réseau CARIN, etc. Cette coopération interinstitutions est toutefois regroupée autour de chaque domaine de répression spécialisé. On constate que la coopération interinstitutions est insuffisante d'un bout à l'autre de la chaîne de répression. Dans de nombreux États européens, la coopération institutions 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 communes d'enquête, 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 ainsi que des lignes directrices éventuelles.

Action 4 : Étude sur la transparence des personnes morales

Les personnes morales jouent un rôle clé dans la 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 valeur fondamentale dans le domaine de la collecte des preuves et le recouvrement d'actifs.

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 États) ; 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 la 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 interinstitutions 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 actifs, 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. Il faudrait premièrement qu'en ce qui concerne le recouvrement des actifs, toutes les informations élaborées par RJE et Eurojust sur les pays de l'UE dans ce domaine englobent l'ensemble des États 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 d'avoirs et ce en temps réel. En effet, il arrive trop fréquemment que les autorités nationales de différents États membres s'occupent sans le savoir d'une même affaire ou d'affaires connexes de recouvrement des avoirs. Troisièmement, le recouvrement d'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 d'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 comité 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 actifs (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 (STE 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 la 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'actif 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'actifs en tenant compte des conclusions découlant de la réunion du groupe d'experts de l'ONUDC sur la gestion, l'utilisation et la disposition d'avoirs gelés, saisis et confisqués (Reggio de Calabre, Italie, 2014)
- Rédiger un modèle d'accord pour le partage de biens entre les États 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 d'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 ;
- Conclure des accords et protocoles d'accord avec d'autres États en ce qui concerne le partage des avoirs (mais pas uniquement) en utilisant 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.

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

Les enquêtes financières judiciaires restent dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe un domaine sous-développé 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 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 États 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). Il s'agit, sans exclusive, des 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 que les autorités participent à des enquêtes dans tous les pays et définissant la nature des pouvoirs et des fonctions qui sont accordés aux unités d'investigation financière et aux autorités répressives ;

- Élaborer des dispositions types sur les enquêtes judiciaires financières (notamment une approche proactive des produits de la criminalité) ;
- Encourager les États 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 États membres du Conseil de l'Europe, les autorités compétentes ont un accès limité aux bases de données qui leur seraient utiles et certains États 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. Quoi qu'il en soit, les autorités de répression spécialisées dans la 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 GA-FI/Moneyval. Il est essentiel également que les autorités chargées de la répression disposent des compétences et des outils pour localiser et suivre les actifs 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 d'enquête spéciales. Un groupe pilote de praticiens pourrait être mis en place pour échanger les connaissances. Un groupe d'experts juridiques devrait étudier les possibili-

tés offertes dans le cadre de la primauté du 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 États 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 nombreux sont les systèmes juridiques des États membres qui ne prennent pas en compte ces nouveaux outils de confiscation. Une étude pilote pourrait être mise en place pour déterminer dans quelle mesure les États 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'État requis.

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

Traditionnellement, la procédure de gel, de saisie et de confiscation de biens est un thème qui relève de la coopération interétatique. Durant la dernière décennie, plusieurs États 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 d'avoirs financiers. Elles ont aussi le droit d'être remboursées, au titre des dommages et intérêts, prélevés sur les avoirs recouvrés. 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 de la criminalité organisée. L'indemnisation des victimes dans le cadre du recouvrement d'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 États 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 d'actifs ;
- 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 d'avoirs.