



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 27 mai 2011  
cdpc/docs 2011/cdpc (2011) 11 - f

CDPC (2011) 11

**COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS**  
**(CDPC)**

**DOCUMENT DE RÉFLEXION SUR LE PROCESSUS DE RÉFORME  
DU CONSEIL DE L'EUROPE - ACTIVITÉS ET PRIORITÉS FUTURES DU CDPC**

Document préparé par  
la Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques (DGHL)

Site web du CDPC : [www.coe.int/cdpc](http://www.coe.int/cdpc)  
Courriel CDPC : [dgi.cdpc@coe.int](mailto:dgi.cdpc@coe.int)

## I. Introduction

1. Lors de sa dernière réunion (Prague, 18-19 avril 2011), le Bureau du CDPC a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de sa réunion plénière (Strasbourg, 14-16 juin 2011) un point consacré aux dernières avancées du processus de réforme du Conseil de l'Europe, et à son incidence possible sur les priorités futures et les principales activités du CDPC pour 2012-2013. A cette fin, le Bureau a chargé le Secrétariat de préparer un document contenant des propositions sur la question, qui devront être débattues lors de la réunion plénière du CDPC (voir le point 8 dans la liste des décisions du document CDPC-BU (2011) 03).

2. Il est important de noter que la finalité première du présent document consiste à définir la future structure du CDPC et de ses instances subordonnées, le PC-OC et le PC-CP, dans le cadre de la réforme du Conseil de l'Europe, et plus précisément des dernières décisions prises le 2 mai 2011 par le Comité des Ministres sur la nouvelle organisation intergouvernementale pour la période 2012-2013. En effet, après maints échanges de vues entre le Secrétaire général et les Etats membres, les Délégués des Ministres ont accepté les propositions du Secrétaire Général sur cette question, en particulier le maintien de la structure du CDPC qui continuera d'être appuyé par le PC-OC et le PC-CP sous leur forme actuelle. Les documents de travail connexes, cités au point 7 du projet d'ordre du jour, offrent des informations importantes sur ces propositions (voir « Nouvelle organisation des structures intergouvernementales », document SG/Inf(2011)9, et « Priorités pour 2012-2013 et leurs implications budgétaires », document CM(2011)48 rév), dont l'adoption a été officiellement annoncée par M. Gérard Stoudmann, Représentant spécial auprès du Secrétaire Général pour les questions organisationnelles et la réforme, dans une lettre en date du 6 mai 2011 adressée à tous les présidents de comités (cliquer sur « Lettre »).

3. Cette décision confirme clairement l'importance cruciale des activités menées par le CDPC depuis plus de cinquante ans en matière de prévention et de lutte contre le crime. Ces activités ont en effet débouché avec succès sur plus de 30 conventions pénales du Conseil de l'Europe de portée historique, qui ont été largement ratifiées par des Etats membres et des Etats non membres, pour être mises en œuvre au profit des autorités et des citoyens en Europe, et au-delà de la sphère européenne. Il convient donc de souligner qu'à travers cette réforme organisationnelle, le CDPC vise, d'abord et avant tout, à préserver son rôle moteur dans la coordination des politiques communes des Etats membres en matière de droit pénal, pour favoriser la création d'un espace juridique paneuropéen sûr et harmonisé, mais aussi ouvert sur le reste du monde. Dans cette perspective, le présent document tente de fournir une vue d'ensemble de la vision actuelle et des objectifs stratégiques du Comité des Ministres concernant le processus de réforme ; il s'agit de jeter les bases qui permettront d'examiner les nouvelles priorités pouvant être définies en matière de droit pénal, ainsi que les activités et les méthodes de travail attendues du CDPC et de ses instances subordonnées, thèmes sur lesquels le Secrétariat énonce ici des propositions préliminaires qui seront débattues comme indiqué plus haut lors de la réunion plénière du CDPC. Il convient ensuite de relever que le Comité des Ministres est invité à adopter le mandat de tous les comités directeurs et de leurs instances subordonnées dont le CDPC, le PC-OC et le PC-CP avant fin 2011.

4. Le Secrétariat tient enfin à souligner que le processus de réforme du Conseil de l'Europe, et son incidence sur le travail des structures intergouvernementales, offre une occasion privilégiée de consolider le cadre d'échanges unique que représente le CDPC en

matière de droit pénal. En effet, le CDPC peut tenter d'envisager la possibilité d'identifier de nouveaux moyens permettant de renforcer la coopération active des Etats membres dans ce domaine et de nouvelles activités de prévention et de lutte contre le crime. L'objectif consiste à transformer de manière efficace, des priorités politiques communes en actions stratégiques, tout en améliorant les synergies avec d'autres institutions internationales concernées telles que l'Union européenne (UE), pour garantir l'incidence immédiate de l'organisation sur la criminalité actuelle et émergente qui menace la paix et la stabilité dans la région et au-delà.

## **II. Résultats attendus de la nouvelle structure intergouvernementale en tant que nouveau cadre de travail pour l'avenir**

5. Pour concevoir les nouvelles activités et méthodes de travail du CDPC et de ses instances subordonnées dans le cadre de la réforme du Conseil de l'Europe, il est indispensable d'exposer brièvement les intentions du Comité des Ministres concernant la rationalisation de toutes les structures intergouvernementales, et les attentes de celui-ci en la matière. Les mesures de réforme des comités intergouvernementaux telles que proposées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et adoptées par le Comité des Ministres (voir document CM (2011)48 rev) visent notamment à :

- améliorer l'interaction entre le Comité des Ministres et les comités intergouvernementaux pour la mise en œuvre des priorités premières ;
- mettre en place des comités directeurs qui seront responsables d'un secteur prioritaire donné ;
- veiller à renforcer la contribution des ministères spécialisés et la représentation politique.

6. Le processus de restructuration s'appuie sur les paramètres suivants :

- des résultats escomptés clairement définis, concrets et aussi mesurables que possible ;
- des partenariats renforcés avec d'autres acteurs internationaux ;
- une approche transversale à promouvoir le cas échéant (groupes de projets, équipes de travail communes).

7. Désormais, les projets de mandat couvriront une période de deux ans maximum. Il faut en effet relever, qu'à compter de 2012, les mandats du CDPC et d'autres structures intergouvernementales seront limités dans le temps et non reconduits ou prolongés automatiquement. Ils devront s'aligner clairement sur leur programme d'activités établi, et sur les priorités du Secrétaire Général pour 2012-13. En outre, en 2013, de nouveaux mandats seront préparés à l'attention du Comité des Ministres en vue de mettre en œuvre le futur programme d'activités bisannuel. Enfin, il faut insister sur le fait qu'avant la fin du mois de mars 2013, le fonctionnement de la nouvelle organisation intergouvernementale fera l'objet d'un examen critique.

8. Le nouveau mandat de tous les comités intergouvernementaux sera donc examiné dès le départ par le Comité des Ministres, à la lumière des nouveaux piliers opérationnels et thématiques – Droits de l'homme, Etat de droit et Démocratie, qui désignent les nouvelles priorités de l'organisation à compter de 2012. S'agissant du CDPC et de ses instances subordonnées, le mandat doit être clairement lié au nouveau pilier de celui-ci, en l'occurrence « l'Etat de droit », et viser à atteindre les résultats attendus pour 2012 et 2013 qui doivent être bien définis, concrets, et dans la limite du possible, mesurables. Autrement dit, la visibilité pratique et l'incidence concrète du travail du CDPC orienté vers les résultats sur les besoins communs des Etats membres en matière de droit pénal, sont

indispensables pour déterminer la pertinence politique des actions entreprises par le CDPC. Dans cette optique, le CDPC devrait maintenir une approche cohérente et concordante, mais qui repose sur le nouveau « secteur » établi aux fins de « Renforcer l'Etat de droit et développer des normes communes » et le nouveau programme associé sur le « développement de normes et de politiques communes », ainsi que les activités relatives aux prisons, c'est-à-dire le secteur « Garantir la justice » avec le programme Prisons et police. Il convient d'observer que ces mesures structurelles n'impliquent pas des changements radicaux, car les secteurs et les programmes établis renvoient au cadre d'activités déjà existant, mais les objectifs attendus auront davantage de poids lorsque sera examinée l'efficacité du travail de tous les comités directeurs ; pour cette raison, les futurs projets de mandat de tous les organismes intergouvernementaux devront exposer précisément la finalité concrète de chaque activité.

9. Cela étant posé, le CDPC est convié à contribuer au processus de réforme des structures intergouvernementales, en formulant des propositions spécifiquement axées sur les nouvelles méthodes de travail applicables, compte tenu des priorités interreliées qui lui sont assignées pour la décennie à venir, c'est-à-dire l'élaboration de solutions communes en matière de droit pénal afin de combattre les « Menaces pesant sur l'Etat de droit » et de « Développer des normes communes paneuropéennes ».

### **III. Propositions préliminaires de nouvelles activités et méthodes de travail du CDPC pour améliorer sa pertinence, sa cohérence et son efficacité**

10. Grâce à son expérience et à sa vision globale des questions pénales, tant au niveau européen que mondial, le CDPC a pu jouer un rôle positif et important dans la mise en œuvre concrète des priorités citées ci-dessus grâce à des mesures à valeur ajoutée ; ce rôle est une nouvelle fois reconnu et même renforcé par l'établissement d'une réunion plénière supplémentaire à compter de 2011. Cette décision ne fait que confirmer la pertinence politique des activités menées par le CDPC, qui offre aux Etats membres l'occasion unique de s'unir par le biais d'une coopération solide et durable, pour lutter contre les menaces qui pèsent, ou pourraient peser, sur la paix et la stabilité en Europe et au-delà :

1. en établissant des dispositifs fiables pour assurer le suivi des normes et des politiques existantes, et notamment de leur application ;
2. en élaborant des normes et des politiques communes concernant les questions de priorité, en conformité avec les valeurs et les priorités partagées des 47 Etats membres.

11. A cet égard, dans le prolongement des conventions pénales du Conseil de l'Europe élaborées sous l'égide du CDPC, et largement ratifiées et appliquées par les 47 Etats membres et des Etats non membres, le processus de réforme pourrait fournir l'occasion idéale d'améliorer la capacité du CDPC d'exploiter son précieux savoir-faire avec souplesse, exhaustivité et efficacité ; l'objectif consiste à élaborer de nouvelles normes et de nouvelles politiques, et à mettre sur pied des dispositifs de suivi comme indiqué plus haut, afin que l'organisation puisse lutter plus efficacement contre la « criminalité grave et organisée » à caractère transnational et donc mondial. A cette fin, il appartient au CDPC d'identifier des moyens pratiques et fiables pour lutter contre cette criminalité ainsi que des domaines communs et prioritaires possibles. Par ailleurs, il convient d'observer que le CDPC a tenu compte de la nécessité d'ouvrir les conventions aux Etats non membres et donc d'étendre la coopération au-delà de l'Europe pour que la lutte contre le crime organisé mondial conjugue efficacité et pragmatisme. Dans cette perspective, les activités récentes et courantes du CDPC consacrées à l'élaboration de critères et de procédures à suivre concernant l'adhésion des Etats non membres aux conventions pénales du Conseil

de l'Europe (voir CDPC (2011)07 au point 9 du projet d'ordre du jour), de même que les décisions sur le suivi donné relatif à l'établissement possible d'une procédure technique claire à cet égard, auront une incidence majeure sur l'avenir et les perspectives concrètes du CDPC, car ils devraient être inclus dans ses nouveaux résultats escomptés.

12. En outre, compte tenu de l'une des nouvelles priorités de l'organisation pour la prochaine décennie de renforcer « l'efficacité du droit des traités du Conseil de l'Europe » et de la contribution en cours du CDPC à ce propos (voir en particulier la Recommandation 1920 (2010) de l'Assemblée parlementaire « Renforcer l'efficacité du droit des traités du Conseil de l'Europe » dans le document CDPC (2011)08, qui conclut en affirmant que la grande majorité des instruments de droit pénal sont actifs et à jour), de nouvelles activités peuvent être envisagées dans ce domaine, notamment concernant les conventions qui pourraient être mises à jour ou sont « inactives ».

13. La capacité du CDPC de suivre la mise en œuvre des normes et des politiques existantes peut également être renforcée par une approche plus complète et plus souple. Si les normes constituent le socle des projets de coopération existants du Conseil de l'Europe, il convient de transmettre au CDPC une vue d'ensemble claire et concrète des problèmes qui peuvent se poser en matière de mise en œuvre des normes exigibles, et des bonnes pratiques existantes permettant de répondre aux questions prioritaires du droit pénal (comme celles concernant les prisons). Cette vue d'ensemble opère bien sur les sujets directement gérés par le CDPC, tels que la coopération internationale et les questions pénitentiaires, mais pourrait être améliorée pour les autres domaines. Il s'agit de renforcer sa capacité de déceler les problèmes systémiques qui justifient l'élaboration de nouvelles mesures juridiques. En termes concrets, cela exigerait des échanges plus institutionnalisés entre les comités conventionnels et d'autres instances de surveillance ainsi que des activités de coordination, le CDPC jouant un rôle de pivot. Ces synergies permettraient au CDPC d'évaluer régulièrement les outils disponibles et les problèmes existants.

14. A ce sujet, malgré l'engagement politique déjà solide des Etats membres concernant les questions spécifiques relatives à la « criminalité grave et organisée », le CDPC est invité à poursuivre son action, en présentant une vision globale du crime organisé, afin de renforcer le pouvoir des gouvernements pour lutter contre ce fléau à l'échelle mondiale. De cette façon, une évaluation régulière du climat de sécurité mondial, effectuée à l'aune du crime organisé transnational dans la région européenne en particulier, renforcerait et élargirait nécessairement le rôle moteur indispensable du CDPC qui, comme indiqué plus haut, peut jouer un rôle de pivot dans la collecte d'informations et de données, en coopération avec d'autres services du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales luttant contre des formes spécifiques de réseaux criminels organisés impliqués, notamment, dans le trafic de stupéfiants, le blanchiment d'argent, le trafic d'êtres humains, la corruption, le terrorisme ou la fraude financière. A partir d'une approche globale, une analyse du crime organisé dans la région européenne et de l'évolution du phénomène, pourrait être menée pour concevoir des stratégies globales adéquates destinées à aider les Etats membres à affronter les problèmes et les menaces liés à la nature changeante du crime organisé transnational mettant en péril la santé et l'avenir de tous les pays. Dans cette optique, et dans un souci d'efficacité pratique, la coopération avec l'UE est indispensable pour tirer les leçons de son expérience concernant le crime organisé dans la région, tout en faisant partager l'expérience de l'organisation en la matière concernant ses 20 Etats membres supplémentaires et ses Etats non membres qui ont ratifié les conventions pénales du Conseil de l'Europe. Des synergies possibles pourraient être identifiées en la matière, qui permettraient d'établir des mesures communes et cohérentes pour instaurer une lutte globale contre le crime organisé, et partant garantir un espace juridique paneuropéen.

15. Il faut souligner que la capacité accrue des Etats membres à lutter contre ce phénomène, qui peut aussi inclure la manipulation ou la corruption des institutions nationales, consoliderait la confiance du grand public dans l'Etat de droit. Par conséquent, pour instaurer un cadre international solide en matière de justice, qui embrasse une approche paneuropéenne unitaire permettant d'affronter des risques qui ne cessent de croître, en particulier de nos jours avec le recours aux technologies informatiques, les propositions suivantes peuvent correspondre aux moyens mentionnés et aux nouveaux moyens possibles du CDPC face à ce phénomène multifacettes :

1. Etablir un nouveau sous-comité consultatif restreint « sur le crime organisé mondial », composée d'un nombre limité d'experts dont les présidents du CDPC, du PC-OC et du PC-CP ainsi que de représentants des organismes conventionnels pertinents, et le cas échéant, d'autres comités directeurs et organisations internationales concernés, notamment l'UE, qui pourraient partager leurs expériences sur ce thème. Ce groupe pourrait notamment se charger d'organiser les échanges d'informations sur les tendances et les meilleures pratiques, en vue d'organiser une analyse globale régulière de ce phénomène mondial ainsi qu'une coordination stratégique concernant le crime organisé, qui ferait l'objet de discussions approfondies dans le cadre de cette instance spécialisée, aux fins de transmettre en dernier lieu des propositions stratégiques et concrètes au CDPC.
2. Organiser un séminaire international annuel sur le crime organisé qui accueillerait tous les acteurs concernés à tous les niveaux, pour veiller à ce que le CDPC profite de l'expérience pratique de ceux qui travaillent sur le terrain, et à ce qu'il puisse notamment identifier les problèmes existants et les menaces imminentes, tout comme partager les informations utiles telles que les bonnes pratiques.
3. Les deux propositions peuvent s'avérer nécessaires car la mission du sous-comité restreint mentionné au point 1, pourrait inclure l'organisation de l'événement international évoqué ainsi que son suivi.

#### **IV. Conclusion**

16. Face aux graves problèmes que pose le crime organisé transnational, et en vue d'accroître son efficacité dans ce monde moderne, le CDPC pourrait saisir l'occasion offerte par la réforme du Conseil de l'Europe, à propos de laquelle les dernières décisions ont confirmé un accord commun sur la sélection des activités prioritaires du CDPC, des objectifs fixés spécifiques et connexes, ainsi que les méthodes de travail retenues qui permettent depuis de nombreuses années à l'organisation d'œuvrer avec succès dans le domaine du droit pénal aux niveaux régional et mondial. Les propositions susmentionnées doivent susciter le débat au sein du CDPC afin de moderniser ses méthodes de travail et ses activités pour étendre la portée de ses futurs objectifs, et donc concrétiser ses engagements à plus large échelle. Une prise en compte plus efficace de l'accélération des crimes transnationaux en Europe, l'identification des nouveaux types de crimes à éradiquer plus largement et l'élaboration d'une vision globale du crime organisé en Europe, dessineraient plus clairement le rôle directeur du CDPC et le doteraient d'une envergure concrète. A ce sujet, il est important de souligner que les nouvelles activités du CDPC dans ce domaine seront progressivement mises en œuvre par le biais d'un processus constant, pour veiller à trouver des moyens efficaces de construire des passerelles sûres entre les Etats.

\* \* \*