



Strasbourg, 30 novembre 2007

CCPE(2007)25

**CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPEENS
(CCPE)**

Avis N° (2007) 1 du Conseil Consultatif de Procureurs Européens sur

**"Les moyens d'améliorer la coopération internationale
dans le domaine pénal"**

adopté par le CCPE lors de sa 2^{ème} réunion plénière
(Strasbourg, 28 – 30 novembre 2007)

INTRODUCTION

1. Le Conseil Consultatif de Procureurs Européens (CCPE) a été institué par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 13 juillet 2005 avec, en particulier, la tâche de rendre des avis concernant le fonctionnement des services du ministère public et de promouvoir l'application effective de la Recommandation Rec(2000)19 du 6 octobre 2000 sur le rôle du Ministère public dans le système de la justice pénale. Les principes de l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme représentent une base identitaire pour le Ministère public, en tant qu' *"autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d'une part, des droits des individus et, d'autre part, de l'efficacité nécessaire du système de justice pénale"*¹.
2. La Déclaration de Varsovie et le Plan d'action adoptés lors du troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe² ont mis en exergue, au plus haut niveau politique, le rôle du Conseil de l'Europe dans la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, de même que son engagement à poursuivre la lutte contre terrorisme, la corruption et le crime organisé et à poursuivre le développement des instruments et des mécanismes de coopération juridique du Conseil de l'Europe. Le Sommet de Varsovie a en même temps exprimé l'intention de renforcer la coopération et l'interaction avec l'Union Européenne, notamment pour ce qui est des droits de l'homme³, de la démocratie et de l'Etat de droit.
3. La Recommandation Rec(2000)19 contient, aux paragraphes 37 à 39, des dispositions relatives à la coopération judiciaire internationale en matière pénale, dont l'importance est soulignée dans le Rapport explicatif y afférent. Le Comité des Ministres observe en particulier que *"compte tenu du nombre des instruments et recommandations internationaux déjà disponibles en ce domaine et de l'existence d'une réflexion spécifique au sein même du Conseil de l'Europe, le Comité s'est attaché à définir les moyens concrets de nature à améliorer la situation actuelle, eu égard au rôle important que joue, le plus souvent, le Ministère public dans la coopération judiciaire internationale en matière pénale"*. Le Comité des Ministres est conscient des obstacles posés à la coopération internationale par la pratique institutionnelle et de la nécessité de mettre en oeuvre des mécanismes de coordination, en premier lieu au sein de chaque Etat. Dans la Recommandation, il indique que les procureurs sont appelés à *"participer (directement ou par le biais de notes et de mémoires) à toutes les procédures liées à l'exécution des demandes d'entraide judiciaire"*. Dans la plupart des systèmes nationaux, le Ministère public dispose de compétences tant en matière de coopération internationale active que lorsque son pays est destinataire d'une demande de coopération, qu'il s'agisse d'une extradition, d'un mandat d'arrêt ou d'une commission rogatoire. Cette double compétence implique une connaissance de tous les aspects de la coopération et donc des possibilités de coordination à un niveau plus général.
4. Le présent Avis a été préparé conformément au Programme cadre d'action générale du CCPE, adopté par le Comité des Ministres le 29 novembre 2006⁴. Il vise à souligner les éléments essentiels concourant à renforcer la coopération internationale en matière pénale et l'assistance judiciaire mutuelle du point de vue des praticiens du droit et acteurs prééminents de cette coopération que sont les procureurs.
5. Le CCPE est conscient que les questions liées à la coopération internationale en matière pénale ne sont pas des questions essentielles qui s'adressent seulement aux procureurs. L'extradition, les mandats d'arrêts, la collecte de preuves à l'étranger relèvent fondamentalement des juges, représentés au sein du Conseil de l'Europe à travers le Conseil

¹ Paragraphe 1 de la Recommandation Rec(2000)19.

² Varsovie, 16 – 17 mai 2005 – voir les documents : CM(2005)79 final et CM(2005)80 final.

³ Le CCPE traitera ultérieurement de la formation professionnelle des procureurs en matière de droits de l'homme.

⁴ Document CCPE(2006)05 Rev finale.

Consultatif de Juges Européens (CCJE). D'autres comités du Conseil de l'Europe, comme le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), notamment à travers les travaux du Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC) ont également un rôle prééminent à jouer dans ce domaine⁵, de même que la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

6. Dans le cadre de cet Avis, le CCPE s'appuie sur les instruments juridiques universels et régionaux, en particulier les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe apparaissant en annexe. Il se réfère également à l'Avis N° 9 (2006) du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) sur le rôle des juges nationaux dans l'application effective du droit international et européen.
7. Le CCPE a tenu compte des travaux et conclusions de différents fora dans lesquels les responsables politiques et des instances chargées de l'application du droit, de même que les représentants des ministères publics des Etats membres ont traité de questions relatives à la coopération internationale en matière pénale, et notamment la 1^{ère} Conférence paneuropéenne des Ministères publics spécialisés dans les affaires de criminalité organisée (Caserte, 2000)⁶, la 7^{ème} Conférence des Procureurs Généraux d'Europe (Moscou, 2006)⁷ et la Conférence à haut niveau de ministres de la Justice et de l'Intérieur de (Moscou, 2006)⁸.
8. Pour préparer cet Avis, le CCPE a analysé, avec le concours d'un expert scientifique⁹, les réponses de 30 Etats membres à un questionnaire élaboré à cette fin¹⁰. Le rapport qui en a résulté a fait l'objet d'une Conférence européenne des procureurs sur la coopération internationale dans le domaine pénal (Varsovie, 4-5 juin 2007)¹¹, à laquelle participaient les représentants des Ministères publics de la plupart des Etats membres et des organismes de coopération judiciaire de l'Union Européenne (Eurojust et le Réseau judiciaire européen en matière pénale).
9. Dans cette approche, le CCPE a également voulu être en ligne avec le "Memorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne"¹² qui indique, parmi les "*priorités communes et les domaines d'intérêt pour la coopération*", les "*droits de l'homme et libertés fondamentales; la prééminence du droit, la coopération juridique et la réponse aux nouveaux défis*".

SITUATION ACTUELLE ET LACUNES EXISTANTES

10. Le renforcement de la coopération internationale en matière pénale représente une exigence essentielle, étant la réponse de la communauté des Etats aux attaques portées contre nos sociétés par la criminalité internationale, le terrorisme et la corruption. Même si la Résolution du Comité des Ministres en 1997¹³ se rapportait spécialement à la corruption, il est important de la rappeler, du fait de sa portée générale: "*La corruption représente une grave menace pour les principes et les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, sape la confiance des*

⁵ Voir notamment les décisions prises par le CDPC sur la coopération internationale en matière pénale lors de sa 56^{ème} réunion plénière (Strasbourg, 18 – 22 juin 2007).

⁶ Organisée à Caserta (Italie), les 8-10 septembre 2000, par le Conseil de l'Europe en coopération avec la Direction Nationale Antimafia et l'Université II de Naples.

⁷ 7^{ème} session de la Conférence des Procureurs Généraux d'Europe (Moscou, 5 - 6 juillet 2006) organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec le Bureau du Procureur Général de la Fédération de Russie sur le thème: "Le rôle du Ministère public dans la protection des individus".

⁸ Conférence à haut niveau des Ministères de la Justice et de l'Intérieur (Moscou, 9-10 novembre 2006): "Améliorer la coopération européenne en matière de justice pénale".

⁹ Mme Joana GOMES-FERREIRA, Procureur de la République (Portugal) – voir rapport CCPE-BU(2007)12.

¹⁰ Document CCPE-Bu (2006) 06.

¹¹ Les conclusions apparaissent au document CPE(2007)Concl1.

¹² Signé à Strasbourg le 23 mai 2007.

¹³ Résolution (97) 24 sur les 20 Principes directeurs portant sur la lutte contre la corruption, adoptée par le Comité des Ministres du CE le 6 novembre 1997.

citoyens en la démocratie, porte atteinte à la prééminence du droit, méconnaît les droits de l'homme et met en péril le progrès social et économique".

11. La Recommandation Rec(2000)19 a été enrichie par des textes importants dans le domaine considéré:

- des conventions majeures ont ainsi été adoptées au sein du Conseil de l'Europe, telles que le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STCE N° 182), la Convention sur la cybercriminalité (STCE N° 185) et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STCE N°189), le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STCE N° 190), la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE N° 196), la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE N° 197) ou la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE N° 198). De même, des formes renforcées de coopération judiciaire ont été introduites par la Convention de Palerme des Nations Unies contre la criminalité organisée transnationale¹⁴, la Convention des Nations Unies contre la corruption¹⁵, la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire¹⁶, la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne¹⁷ et la Convention de la CEI relative à l'entraide judiciaire et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale¹⁸. Il convient toutefois de remarquer que tous les États concernés ne sont pas encore parties à ces Conventions, dont certaines ne sont pas encore entrées en vigueur. Ceci limite leur portée et freine leur application effective par les praticiens du droit. Par ailleurs, des lacunes dans les instruments pertinents du Conseil de l'Europe ont été mises en évidence lors de la Conférence européenne des procureurs généraux de Moscou susmentionnée.
- au sein de l'Union européenne, de nouveaux instruments tels que la Décision cadre du Conseil de 2002 sur le Mandat d'arrêt européen et les procédures de remise entre États membre de l'Union européenne ont été adoptés, et de nouvelles structures ont été développées, telles qu'Eurojust, les magistrats de liaison ou le Réseau judiciaire européen en matière pénale, donnant corps au principe de reconnaissance mutuelle.
- en matière d'entraide judiciaire, des contacts directs sur la base d'accords bilatéraux, régionaux ou internationaux entre organes judiciaires des États membres¹⁹ se développent.

12. Mais la véritable nouveauté réside dans une autre option ouverte par ces accords. Les accords mentionnés prévoient la possibilité de transmettre spontanément des informations d'une autorité judiciaire nationale à celle d'un autre pays. Des instruments juridiques pleinement applicables dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe donnent aux autorités judiciaires²⁰ nationales la faculté de signaler l'existence d'une infraction en lui transmettant les informations pertinentes. Cette pratique avait été prévue par le Comité des Ministres dans la Recommandation Rec(2000)19 qui, à ce sujet, suggérait: "*enfin, devrait être étudiée la*

¹⁴ Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée transnationale, signée à la Conférence de Palerme les 12-15 décembre 2000.

¹⁵ Signée lors de la Conférence au Haut niveau de Merida (Mexique) du 9 au 11 décembre 2003.

¹⁶ Adoptée lors de la 91^{ème} réunion plénière de l'Assemblée Générale des Nations Unies le 13 avril 2005 par la Résolution A/RES/59/290.

¹⁷ Etablie par l'Acte du Conseil du 29 mai 2000, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne.

¹⁸ Signée à Chisinau (Moldova) le 7 octobre 2002.

¹⁹ L'expression "organe judiciaire" est ici employée dans le sens le plus large, se référant aux juges, aux procureurs et aux autres chefs des autorités chargées de l'exécution du droit compétents pour la coopération judiciaire internationale en matière pénale.

²⁰ Idem note précédente.

possibilité d'étendre les dispositifs existants favorisant l'échange spontané d'informations entre les Ministères publics des différents pays"²¹.

13. La question qui se pose est de vérifier quel suivi concret a été donné à ces innovations dans la pratique institutionnelle, notamment si les accords internationaux susmentionnés ont entraîné des réformes normatives et dans la pratique conséquentes dans les Etats membres et, en tout cas, si et en quelle mesure les procureurs utilisent ces nouveaux instruments et sont conscients des mutations intervenues récemment.
14. Il ressort de l'étude préliminaire conduite par le CCPE²² que le système de coopération internationale fonctionne de mieux en mieux depuis le début des années 90, parfois grâce à des solutions pragmatiques mises en œuvre à travers une coopération et des contacts directs entre les acteurs impliqués dans ce processus. Certains Etats rapportent une spécialisation croissante des acteurs compétents et le développement de l'information interne quant aux possibilités offertes dans le cadre de l'entraide judiciaire.
15. Cependant, de nombreux éléments sont mis en avant comme faisant obstacle au nécessaire développement de l'entraide judiciaire en matière pénale et comme causes de délais excessifs dans les procédures de coopération internationale, notamment:
 - les mécanismes de coopération juridique pan-européens ne sont pas toujours conformes aux enjeux et aux attentes actuels;
 - la rédaction des demandes d'entraide (lacunaires ou comportant trop de détails, non signées ou mal instruites, mal traduites, inexactes ou non conformes à la procédure en vigueur, etc.) peut porter préjudice à la procédure de coopération; le manque de formation, la complexité des procédures, le manque de moyens mis à disposition peuvent notamment en être la cause;
 - la transmission des demandes reste trop souvent effectuée par le seul canal diplomatique, bien que la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STCE N° 30) et le Deuxième Protocole additionnel à cette Convention (STCE N° 182) rendent possible des contacts direct entre autorités judiciaires compétentes pour présenter et exécuter les demandes; le manque d'informations (coordonnées des autorités compétentes) oblige souvent à passer par les autorités centrales; par ailleurs, il arrive que plusieurs canaux de transmission soient simultanément utilisés, perturbant la bonne application de la procédure de coopération;
 - la multiplication des demandes d'entraide est vue comme un facteur contribuant au blocage des procédures, les autorités requises étant surchargées par l'exécution de demandes liées à des affaires parfois mineures;
 - au niveau de l'exécution des demandes, le manque de culture de coopération judiciaire et une certaine résistance pratique conduit à ce que des procédures de coopération passent systématiquement après les procédures internes.
16. Mais des difficultés sérieuses résident dans la différence entre systèmes juridiques. Les moyens d'obtention de la preuve, le problème de la double incrimination ou le *ne bis in idem*, la compétence de l'autorité requérante ou le régime des jugements *in absentia* sont autant de concepts et de procédures qui gagneraient à être mis en cohérence au niveau international pour favoriser la coopération entre systèmes. Une meilleure connaissance mutuelle de ces systèmes permettrait également à elle seule de faciliter cette coopération.
17. Ces difficultés sont exacerbées en matière d'extradition. Par exemple, des procédures d'extradition avortent suite à l'invocation de motifs politiques, à cause de l'interprétation disparate d'un même concept juridique ou par l'objection de l'impossibilité d'extrader des ressortissants nationaux.

²¹ Commentaire à la Recommandation 39.

²² Rapport CCPE-BU(2007)12 susmentionné.

18. Un autre aspect négatif généralement dénoncé est le retard sans cause objective. Il ne s'agit alors pas d'une question structurelle ou juridique, mais de dysfonctionnements professionnels sans cause juridique.
19. Il convient donc de développer des mesures et des outils permettant de construire une véritable culture de la coopération judiciaire internationale en matière pénale, tant au niveau des autorités centrales qu'au niveau des acteurs individuels de cette coopération.
20. Le CCPE rappelle à cet égard que la première Conférence paneuropéenne des Ministères publics spécialisés dans les affaires de criminalité organisée²³ avait formulé des recommandations dans ce sens en préconisant l'organisation de "*contacts et des échanges d'informations entre ministères publics de manière plus structurée*" en invitant "*le Conseil de l'Europe à créer un groupe de liaison composé d'un petit nombre de procureurs, chargés officieusement d'organiser les contacts et les échanges d'information entre ministères publics en général, en complément des mécanismes existants, et en particulier entre les ministères publics spécialisés dans les affaires de criminalité organisée*" en précisant que "*des contacts devront être établis entre le Groupe de liaison du Conseil de l'Europe et Eurojust (...)*".
21. De même les ministres européens de la Justice et de l'Intérieur réunis à Moscou en novembre 2006²⁴, ont soutenu l'idée "*qu'un réseau de points de contact nationaux soit développé afin de faciliter les relations entre les personnes responsables de la coopération judiciaire internationale, notamment dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, la corruption et le crime organisé, la traite des êtres humains et la cybercriminalité*".

RECOMMANDATIONS DU CCPE

22. Le CCPE souligne les avancées majeures dans la coopération internationale en matière pénale, au niveau des instruments européens et internationaux adoptés dans les années récentes, des structures institutionnelles mises en place pour faciliter les échanges entre les acteurs de cette coopération et des contacts effectifs établis entre les praticiens. Le CCPE encourage les instances compétentes du Conseil de l'Europe et les Etats membres à poursuivre et intensifier leurs efforts pour établir les conditions institutionnelles, normatives et interpersonnelles pour le développement d'une véritable culture juridique européenne de la coopération internationale en matière pénale entre les différents Etats membres, voire au-delà.

Agir sur le cadre normatif de la coopération internationale

23. Afin de renforcer le cadre normatif de la coopération internationale et de permettre d'améliorer le travail quotidien des praticiens du droit chargés de la mise en œuvre concrète de l'entraide judiciaire, le CCPE rappelle qu'il est essentiel que les Conventions pertinentes, notamment celles mentionnées au paragraphe 11 ci-dessus, soient rapidement ratifiées et effectivement appliquées par les Etats concernés, et en particulier par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe.
24. Par ailleurs, le CCPE soutient pleinement les travaux en cours au sein du PC-OC visant à moderniser les instruments pertinents du Conseil de l'Europe. Sur la base des conclusions de la Conférence des Procureurs Généraux de Moscou²⁵, le CCPE invite le Comité des Ministres et les comités compétents du Conseil de l'Europe à poursuivre de manière prioritaire leur travail visant à mettre à jour les instruments en matière d'extradition, d'entraide judiciaire et de transmission des procédures répressives afin de mettre en place des procédures de coopération plus souples, fondées sur la confiance mutuelle entre les systèmes. Des dispositions pourraient par exemple permettre d'accélérer une procédure de remise fondée sur

²³ Voir ci-dessus.

²⁴ Voir ci-dessus.

²⁵ Voir ci-dessus.

le consentement de la personne dont l'extradition est demandée, en la simplifiant, tout en garantissant pleinement ses droits fondamentaux.

25. A cet égard, le CCPE recommande au Comité des Ministres d'étudier la possibilité de préparer une convention globale du Conseil de l'Europe sur la coopération internationale en matière pénale²⁶.
26. Le CCPE invite également les législateurs des Etats membres à étudier la possibilité de simplifier les procédures nationales en ayant à l'esprit le fonctionnement effectif de la coopération internationale, afin que le poids de ces procédures internes ne soient pas un obstacle à la mise en œuvre des demandes de coopération, notamment en matière d'extradition. Cette simplification devra en tout état de cause respecter pleinement les droits des personnes concernées.

Agir sur la qualité de la coopération internationale

27. S'appuyant notamment sur la Recommandation Rec(2000)19 (en particulier son article 38), sur les Avis du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) N° 4 (2003) sur la formation initiale et continue appropriée des juges, aux niveaux national et européen²⁷ et N° 9 (2006) sur le rôle des juges nationaux dans l'application effective du droit international et européen²⁸, de même que sur les conclusions de la Conférence européenne des Procureurs de Varsovie²⁹, le CCPE recommande de développer fortement la formation des procureurs impliqués dans la coopération judiciaire internationale de même que d'autres acteurs de cette coopération. L'amélioration de la formation des praticiens devra prendre en compte non seulement l'acquis conventionnel existant mais aussi les données opérationnelles rassemblées par les organisations et systèmes en action. Elle devrait permettre aux praticiens de mieux rédiger leurs demandes d'entraide et de mieux comprendre et exécuter les demandes qui leur sont adressées. Des efforts de sensibilisation des acteurs de la coopération judiciaire internationale pourraient également être entrepris afin de développer leurs facultés de discernement lorsqu'ils formulent les demandes de coopération, afin d'éviter de surcharger les systèmes tiers par des demandes de moindre importance.
28. Il n'est peut être pas nécessaire, voire possible que chaque magistrat soit pleinement informé sur les instruments et canaux de coopération internationaux pertinents. Mais il est essentiel que certains d'entre eux le soient, à travers une formation spécifique. C'est pourquoi le CCPE recommande qu'une structure appropriée soit établie dans chaque Etat membre afin d'assurer une telle spécialisation.
29. Cette formation centrée sur la coopération internationale en matière pénale ne pourra pas faire l'économie d'une formation en matière de droits de l'homme, offerte aux juges et procureurs, et, lorsque ceci est spécifiquement approprié, aux avocats. Outre une vue d'ensemble des éléments fondamentaux des droits de l'Homme, il est essentiel d'identifier explicitement les droits fondamentaux et les normes pertinentes concernant directement les individus dans le cadre des procédures pénales relatives à l'exécution des demandes d'entraide judiciaire en

²⁶ Le 18 juin 2007 dans son discours ouvrant la 56ème session du Comité Directeur pour les Problèmes Criminels (CDPC) le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe Terry Davis a suggéré de considérer à nouveau cette initiative lancée une dizaine d'années auparavant: "Il s'agirait de réactualiser, de rendre plus efficaces et de mettre sous un même « toit » toutes nos conventions existantes dans ce domaine. Je suis conscient que c'est là un projet à long terme, ambitieux et vraisemblablement polémique mais, à mon sens, nous ne pouvons jamais être trop ambitieux pour lutter contre la criminalité". Un tel projet de Convention avait été élaboré quelques années auparavant mais il n'y avait pas été donné suite en son temps.

²⁷ Voir notamment paragraphes 43 et 44 de l'Avis N° (2003) 4 du Conseil Consultatif de Juges européens.

²⁸ Voir notamment paragraphes 7, 8 et 11 de l'Avis N° (2006) 9 du Conseil Consultatif de Juges Européens.

²⁹ "Considérant que le facteur humain est fondamental pour améliorer et optimiser la coopération internationale, la Conférence, tout en rappelant la place que la Recommandation Rec(2000)19 accorde à la formation des procureurs, souligne avec force qu'une formation appropriée doit être assurée, notamment pour suivre l'évolution dans la criminalité internationale".

matière pénale. Ceci devrait consister en des commentaires accompagnant chacune des sources juridiques pertinentes, les droits et normes applicables étant différents en fonction des formes de coopération. Ces commentaires ou documents spécialisés devraient s'appuyer sur la pratique en vigueur ainsi que sur la jurisprudence.

30. Cette connaissance doit être diffusée par des supports adaptés et par les organisations en charge de la formation au premier rang desquelles les institutions nationales de formation des juges et procureurs. Les instances européennes compétentes en matière de formation des magistrats, telles que le Réseau de Lisbonne du Conseil de l'Europe et le Réseau européen de formation judiciaire pourraient également jouer un rôle moteur dans ce contexte.
31. Cette formation devrait également être complétée par une formation en langues étrangères, permettant notamment d'améliorer les contacts directs entre praticiens, la qualité des demandes d'entraide formulées et la meilleure compréhension de demandes reçues.
32. En outre, le CCPE recommande que les autorités nationales compétentes développent les outils d'information nécessaires aux praticiens. Il souligne en particulier l'utilité d'élaborer un manuel en matière d'entraide judiciaire, contenant de larges informations diffusées sur les systèmes nationaux d'investigation, à l'instar des "Fiches belges"³⁰ qui constituent un outil de travail important à la disposition du Réseau judiciaire européen en matière pénale et permettent de mieux appréhender les systèmes juridiques des Etats. Des circulaires ou des lignes directrices synthétisant les mécanismes applicables, des recueils de bonnes pratiques et des formulaires multilingues destinés à uniformiser et faciliter la pratique des mesures d'entraide les plus communes pourraient être développés, mis à jour et diffusés auprès des praticiens, y compris par le biais d'Internet.

Le cas échéant ceci devrait être fait avec le concours du CCPE. Le CCPE rappelle dans ce contexte que les ministres européens de la justice et de l'intérieur réunis à Moscou en novembre 2006³¹ ont encouragé *"l'élaboration d'une base de données sur les procédures en vigueur dans les Etats membres relatives aux différentes formes de coopération qui permettrait un accès plus aisé aux informations"* et réitère son soutien à cette proposition. Les outils susmentionnés pourraient être transmis au Conseil de l'Europe afin d'enrichir cette base de données.

33. En matière de formation professionnelle et d'information des procureurs, le CCPE pourrait également jouer un rôle en organisant des rencontres entre procureurs spécialisés des Etats membres, à l'exemple du Colloque de Caserta susmentionné, le cas échéant en coopération avec d'autres instances compétentes au sein du Conseil de l'Europe, et en partenariat avec d'autres institutions ou organisations européennes et internationales.
34. L'efficacité de la transmission des demandes d'entraide et de leur traitement passe également par le développement des modes de transmission des demandes. Le CCPE souligne que les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information pourraient ainsi être largement utilisées pour favoriser notamment des échanges sécurisés par voie électronique, à condition que le respect du principe de confidentialité et l'authentification des documents soient pleinement garantis.

Développer les échanges entre praticiens du droit

35. Au niveau du Conseil de l'Europe, le CCPE invite le Comité des Ministres à réfléchir à l'opportunité d'établir une coopération et des échanges d'information structurés inspirés du Réseau judiciaire européen en matière pénale et d'Eurojust, permettant notamment aux Etats

³⁰ Les dénommées "Fiches belges" donnent aux praticiens de l'entraide judiciaire toutes les informations utiles sur le droit et l'organisation des Etats de l'Union européenne avec lesquels ils envisagent une action de coopération judiciaire.

³¹ Voir ci-dessus.

non membres de ces structures de l'Union européenne de bénéficier de services analogues, sur la base des instruments pertinents du Conseil de l'Europe.

36. Sur la base des dispositions du "Memorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne"³², une perspective serait de confier au Conseil de l'Europe un rôle de médiation formelle ou informelle lorsque des difficultés se font jour dans le domaine de la justice pénale.
37. Sans remettre en cause les modes de transmission directs et décentralisés, les Etats membres pourraient également considérer la possibilité de mettre en place, dans chaque Etat, et au niveau approprié en fonction du système juridique national, une "unité spécialisée" chargée, dans le cadre des demandes d'entraide judiciaire, d'assister les praticiens des Etats requérants ou requis pour résoudre les difficultés rencontrées dans ce cadre. Cette unité serait notamment compétente pour répondre aux problèmes provoquant des blocages ou des lenteurs dans les procédures d'entraide.
38. Le CCPE appelle les Etats membres à renforcer la motivation en matière de coopération internationale en matière pénale et à favoriser la participation pleine et directe des praticiens du droit. Le CCPE invite les Etats membres à établir une liste de contacts et d'adresses indiquant les noms des interlocuteurs compétents, leur spécialisation, leur domaine de responsabilité, etc, et à publier cette liste sur un site Internet d'accès restreint qui pourrait être administré par le Conseil de l'Europe. Cette liste devrait être mise à jour régulièrement par les Etats afin de garantir l'efficacité du système. Ceci permettrait, dans le respect des Conventions pertinentes, des échanges directs entre praticiens, sans passer par les procédures parfois lourdes des canaux diplomatiques.
39. Par ailleurs, le CCPE considère que l'échange de magistrats de liaison entre les Etats, telle qu'encouragé à l'article 38 de la Recommandation Rec(2000)19, est une bonne pratique qui devrait être développée autant que possible, car elle facilite grandement les contacts entre les systèmes judiciaires nationaux, la meilleure connaissance mutuelle de ces systèmes et, partant, contribue à renforcer la confiance mutuelle entre les acteurs de la coopération internationale.
40. Le CCPE recommande que les ministères publics renforcent également l'entraide judiciaire au niveau de la rédaction et de l'exécution des demandes, le cas échéant.

Renforcer la coopération avec les Etats tiers et les tribunaux internationaux compétents en matière pénale

41. Dans le cadre de l'activité du Conseil de l'Europe, en matière de coopération internationale en matière pénale, il conviendrait de porter une attention croissante aux problèmes résultant de la coopération avec les tribunaux internationaux compétents en matière pénale. Une telle approche devrait également considérer les efforts nécessaires à mettre en œuvre par les Etats membres pour coopérer pleinement avec les tribunaux internationaux compétents en matière pénale, lorsque la compétence de ces tribunaux est légalement reconnue dans les Etats concernés.
42. Le fait que les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe sont également applicables à des Etats non européens devrait également être d'avantage pris en considération.
43. Afin d'élargir la base juridique de la coopération des Etats membres avec des pays tiers, le CCPE recommande que le Comité des Ministres envisage la question d'inviter certains Etats non européens à adhérer à la Convention européenne d'extradition et à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et aux protocoles y afférents.

³² Voir paragraphe 29 de ce Memorandum.

Agir sur les ressources mises à la disposition de la coopération internationale

44. Le CCPE recommande que les gouvernements des Etats membres mettent à disposition des ressources financières, matérielles et en personnel appropriées pour permettre d'accroître quantitativement et qualitativement la coopération internationale en matière pénale, notamment au niveau des juridictions et des parquets. Ces efforts devraient en particulier être centrés sur la possibilité de désigner au sein des juridictions concernées des juges et des procureurs spécialisés dans l'entraide judiciaire en matière pénale. Ils devraient également permettre aux praticiens de consacrer le temps nécessaire à un traitement approprié des demandes, tant dans leur formulation que dans les réponses données aux demandes reçues. Des ressources devraient enfin être dégagées pour améliorer la qualité linguistique de la coopération internationale, en mettant à la disposition des juridictions et des parquets les moyens appropriés en termes de traduction et d'interprétation.

DISPONIBILITE DU CCPE POUR COOPERER AVEC D'AUTRES INSTANCES

45. Le cas échéant, le CCPE pourrait prêter son concours au développement d'initiatives allant dans ce sens. Il réitère sa pleine disponibilité à coopérer, en premier avec les autres Comités compétent au sein du Conseil de l'Europe, de même qu'avec d'autres instances ou organisations européennes et internationales compétentes. Un Ministère public de plus en plus préparé du point de vue professionnel à répondre aux exigences de la coopération internationale pourrait en effet jouer pleinement le rôle de "*gardien des intérêts propres à la coopération internationale*" que lui confère la Recommandation Rec(2000)19³³.

³³ Paragraphe 3.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Afin d'améliorer les conditions institutionnelles, normatives et interpersonnelles pour le développement d'une véritable culture juridique européenne de la coopération internationale en matière pénale, le CCPE recommande au Comité des Ministres et aux Etats membres du Conseil de l'Europe:

- d'agir sur le cadre normatif de la coopération internationale
 - en poursuivant de manière prioritaire le travail visant à mettre à jour les Conventions du Conseil de l'Europe existantes dans le domaine de la justice pénale, notamment la Convention européenne d'extradition;
 - en accélérant la ratification et l'application effective des conventions pertinentes et en cherchant à simplifier les procédures internes pour favoriser l'entraide judiciaire;
- d'agir sur la qualité de la coopération internationale:
 - en développant des formations appropriées des procureurs de même que d'autres acteurs de la coopération judiciaire internationale,
 - en établissant dans chaque Etat membre une structure appropriée pour garantir la spécialisation de certains magistrats dans le domaine de la coopération internationale,
 - en publiant des documents spécialisés ou des commentaires sur les droits et standards applicables en matière de droits de l'Homme dans le cadres des procédures pénales internationales, en en assurant leur mise à jour régulière,
 - en mettant à la disposition des praticiens des outils d'information mutuelle sur les systèmes judiciaires et les procédures, y compris à travers la mise en place au sein du Conseil de l'Europe d'une base de données,
 - en multipliant les occasions de rencontres et d'échanges entre praticiens des différents Etats membres, et notamment des colloques et séminaires spécialisés à l'attention des procureurs,
 - en améliorant la transmission et le traitement des demandes d'entraide grâce aux nouvelles technologies de l'information et à l'amélioration de la qualité rédactionnelle et linguistique des demandes,
 - en favorisant la transmission spontanée et directe d'informations entre praticiens;
- de développer les échanges entre praticiens du droit:
 - en développant au niveau du Conseil de l'Europe une coopération et des échanges d'informations structurés, en cohérence avec le Réseau européen de coopération judiciaire en matière pénale et Eurojust;
 - en mettant en place dans chaque Etat, au niveau approprié en fonction du système juridique national, une "unité spécialisée" chargée d'assister les praticiens des Etats requérant ou répondant à une demande d'entraide judiciaire pour résoudre les difficultés rencontrées dans ce cadre;
 - en établissant des listes de contacts et d'adresses indiquant les noms des interlocuteurs compétents, leur spécialisation, leur domaine de responsabilité et en publiant cette liste sur un site Internet d'accès restreint administré par le Conseil de l'Europe;
 - en développant l'échange de magistrats de liaison;
 - en coopérant également au stade de la rédaction et de l'exécution des demandes d'entraide;
- dans le cadre du Conseil de l'Europe, de renforcer la coopération avec les Etats tiers et les tribunaux internationaux compétents en matière pénale et les institutions ou organisations européennes et internationales compétentes;

- **d'accroître les ressources budgétaires et en personnel consacrée au sein des tribunaux et des parquets à la coopération internationale en matière pénale.**

Annexe

Conventions du Conseil de l'Europe concernant la coopération internationale en matière pénale

024	Convention européenne d'extradition
030	Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale
051	Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition
052	Convention européenne pour la répression des infractions routières
070	Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs
071	Convention européenne sur le rapatriement des mineurs *
073	Convention européenne sur la transmission des procédures répressives
082	Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre
086	Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition
088	Convention européenne sur les effets internationaux de la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur
090	Convention européenne pour la répression du terrorisme
097	Protocole additionnel à la Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger
098	Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition
099	Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale
101	Convention européenne sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers
112	Convention sur le transfèrement des personnes condamnées
116	Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes
119	Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels *
141	Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime
156	Accord relatif au trafic illicite par mer, mettant en oeuvre l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes
167	Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées
172	Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal *
173	Convention pénale sur la corruption
182	Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale
185	Convention sur la cybercriminalité
189	Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques
190	Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme *
191	Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption
196	Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme
197	Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains *
198	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 *

Les Conventions marquées d'une * ne sont pas entrées en vigueur à cette date.