

Strasbourg, 27 août 2020

CDPC(2019)9Fin

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS (CDPC)

PLAN D'ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DES STRATÉGIES D'ENQUÊTE DANS LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE MIGRANTS

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

I. INTRODUCTION

Le plan d'action s'adresse aux gouvernements des 47 États membres du Conseil de l'Europe.

Le principal objectif du plan d'action est d'aider les États membres à renforcer et améliorer la coopération internationale et les stratégies d'enquête dans la lutte contre les phénomènes criminels liés au trafic de migrants. Cette coopération sera déterminante pour surmonter les difficultés aux niveaux de l'enquête, des poursuites et de la procédure judiciaire dans les affaires de trafic de migrants, faciliter l'accès à l'information et l'échange d'informations parmi les acteurs concernés et renforcer la coopération entre les pays sources, les pays de transit et les pays de destination. La complémentarité et la coopération avec d'autres acteurs internationaux sur ces questions revêtent une importance majeure.

Le plan d'action établit cinq objectifs qui seront couverts au cours de la période 2020-22. Les lignes d'action devraient être non exhaustives et s'adapter à l'évolution des besoins, aux développements importants et les expériences acquises dans le domaine du trafic de migrants et, le cas échéant, le plan sera réexaminé et révisé en conséquence. Les principaux éléments mis en évidence dans le plan d'action et dans l'ensemble des travaux réalisés par le CDPC depuis juin 2015 pourraient également être utilisés dans les futurs travaux du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre le trafic de migrants.

Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) du Conseil de l'Europe supervise la promotion, la mise en œuvre et le suivi du plan d'action.

II. ACTIVITÉS DU CONSEIL DE L'EUROPE

- Étapes préliminaires

En juin 2015, lors de la session plénière du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), la délégation de Malte a présenté sa proposition intitulée « [Criminalité et migrations](#) » concernant une nouvelle activité portant sur la question du trafic de migrants. Le CDPC a décidé « d'inclure la question des aspects de droit pénal liés à la question du trafic de migrants dans les activités futures du CDPC et d'ajouter une activité sur cette matière dans le mandat du CDPC ». Il en a résulté l'inclusion dans son [mandat pour 2016-2017](#) d'une tâche spécifique consistant à « examiner comment le CDPC peut apporter une valeur ajoutée à une réponse pénale au phénomène du trafic organisé de migrants ». À la suite de cette décision, le Secrétariat a chargé deux experts d'élaborer les documents y afférents, dont une étude sur le thème « Législations nationales relatives au trafic de migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe » ([CDPC \(2016\) 3](#)) et sur le thème « Prévention et répression du trafic de migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe – Comment aller de l'avant ? » ([CDPC \(2016\) 4 Rev](#)).

Lors de sa [126^e session](#) (Conférence ministérielle - Sofia, 18 mai 2016), le Comité des Ministres a adopté une décision dans laquelle il se félicitait « de la préparation de mesures adéquates visant à fournir aux États membres des outils concrets pour prévenir et combattre le trafic illicite de migrants ». En juin 2016, le CDPC a observé que « les futures activités du CDPC devaient être axées sur des mesures concrètes destinées à renforcer et faciliter la lutte contre les crimes graves de trafic de migrants » et a demandé au « Secrétariat d'organiser une conférence sur le thème du trafic de migrants, destinée à recenser les défis

majeurs, les bonnes pratiques en la matière et les solutions éventuelles, en vue de formuler des conclusions ».

- **La conférence sur le trafic de migrants**

Le 23 juin 2017, le Conseil de l'Europe a organisé une [Conférence internationale sur le trafic de migrants](#) au Palais de l'Europe, Strasbourg, France. La conférence a réuni des experts et des représentants de haut niveau des États membres et des États observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que des représentants d'organisations internationales et des experts universitaires, afin de discuter des bonnes pratiques et des mesures concrètes de prévention et de lutte contre le trafic de migrants ; d'élaborer des stratégies de coopération et d'échange d'informations et de protéger les droits des migrants faisant l'objet du trafic. Les participants ont abordé les aspects de la prévention du trafic de migrants ; de l'incrimination du trafic de migrants ; de la promotion et simplification de la coopération internationale et de la protection des droits des migrants faisant l'objet du trafic. Les [remarques finales](#) de la conférence comportaient des suggestions pour une action supplémentaire du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

En ce qui concerne la promotion et la simplification de la coopération internationale (session III), les participants ont notamment conclu que « le trafic de migrants est un phénomène criminel transnational que l'on ne peut réprimer que par une collaboration internationale efficace ». Ils ont noté que s'il est « essentiel que les États membres fassent un meilleur usage des instruments et des mécanismes internationaux de coopération existants dans le domaine pénal [...] on pourrait envisager d'élaborer une stratégie globale du Conseil de l'Europe dans ce domaine ». En outre, ils ont souligné l'importance de coopérer, d'une part, avec les pays d'origine, de transit et de destination, et, d'autre part, avec d'autres organisations internationales compétentes, en particulier pour favoriser les investigations en cours et d'autres mesures relevant de la justice pénale.

- **Le groupe de travail sur le renforcement de la coopération internationale et des stratégies d'enquête dans la lutte contre le trafic de migrants**

Afin de donner suite aux conclusions de la conférence, le CDPC a décidé de constituer deux groupes de travail traitant a) des mesures préventives et b) des mesures concrètes destinées à améliorer la coopération internationale. Le groupe de travail sur le renforcement de la coopération internationale et des stratégies d'enquête dans la lutte contre le trafic de migrants a tenu sa première réunion les 20 et 21 juin 2018 à Paris, France. Parmi les participants figuraient des experts hautement qualifiés, notamment des professionnels de terrain, des représentants d'organisations internationales, des universitaires et des chercheurs.

Sous la présidence de M. Calogero Ferrara, à cette date magistrat coordonnateur de la division chargée des questions liées à l'immigration, au trafic de migrants et à la traite des êtres humains, membre du Directorat Spécial Antimafia auprès du parquet de Palerme, le groupe de travail a examiné des questions majeures, par exemple : la collecte de données et la recherche ; la coopération entre les forces de l'ordre, les procureurs et les juges ; la coopération avec des États non membres du Conseil de l'Europe et des organisations régionales et internationales concernées ; les formes de coopération « nouvelles » et innovantes ; et le partage de connaissances, également en utilisant les techniques d'analyse économique conçues pour les entreprises et qui s'appliquent aux organisations criminelles. Dans ses [observations](#)

[finales](#) sur la première réunion, le groupe de travail a décidé d'examiner de manière plus approfondie, lors de sa prochaine réunion, comment traduire ses observations en actions concrètes du Conseil de l'Europe.

Le groupe de travail a tenu sa deuxième réunion le 10 avril 2019 à Venise, Italie. Les participants et les experts ont approfondi la question des méthodes d'enquête, de l'échange d'informations et de la collecte de preuves, en s'appuyant notamment sur des exemples d'affaires de trafic de migrants où la coopération internationale a permis de surmonter des difficultés aux niveaux de l'enquête, des poursuites et de la procédure judiciaire. Pour faciliter la discussion des participants de manière à identifier des actions concrètes du Conseil de l'Europe, le secrétariat et le président ont élaboré un plan d'action du Conseil de l'Europe visant à déterminer où le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle déterminant dans le renforcement de la coopération internationale et des stratégies d'enquête dans la lutte contre le trafic de migrants.

Dans ses [observations finales](#) sur la deuxième réunion, le groupe de travail a « chargé le Secrétariat d'affiner le texte afin notamment de faire mention de la nécessité de coopérer avec toutes les organisations régionales et internationales pertinentes et d'assurer avec ces dernières la coordination des activités, en tirant parti du travail de chacun et en évitant les doubles emplois ».

Le projet de plan d'action a été présenté au CDPC pour approbation à l'occasion de sa réunion plénière qui s'est tenue du 3 au 6 décembre 2019. Le Comité a convenu que le trafic de migrants devrait être l'une des priorités de ses futurs travaux, a accueilli favorablement le projet de plan d'action et a introduit quelques modifications afin de permettre une plus grande souplesse quant au suivi éventuel à lui donner. Le plan d'action révisé a été soumis au Bureau du CDPC qui l'a approuvé le 20 mai 2020. Ce texte a été par la suite soumis à la plénière du CDPC, qui l'a adopté par procédure écrite.

III. LE PLAN D'ACTION

1. FAIRE FACE AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES AUX NIVEAUX DE L'ENQUÊTE, DES POURSUITES ET DE LA PROCÉDURE JUDICIAIRE DANS LES AFFAIRES LIÉES AU TRAFIC DE MIGRANTS

Raisons : le trafic de migrants est une infraction transnationale en constante évolution. Si le mode opératoire des passeurs s'adapte à des réglementations et à des contextes nouveaux, la coordination internationale se heurte à toute une série de difficultés anciennes et nouvelles, qui tiennent au cadre juridique applicable, aux pouvoirs d'enquête et de poursuite, et à l'influence de la culture sur la manière dont l'infraction est comprise et perçue. Le partage d'informations entre les partenaires concernés est indispensable à la lutte contre le trafic de migrants. Cependant, il faudrait intensifier les efforts pour augmenter le volume des informations partagées mais aussi en améliorer la qualité. Notamment, la coopération internationale serait facilitée si une approche plus détaillée et spécifique était adoptée en ce qui concerne :

- l'identification de tous les acteurs qui participent au commerce que constitue le trafic de migrants, par exemple : les piliers du réseau, surtout s'ils sont liés à des groupes criminels traditionnels, ceux qui coordonnent le voyage, qui recrutent les migrants, qui procurent de faux papiers ou

falsifient des documents, qui gèrent les lieux d'hébergement des migrants, qui patrouillent, qui se portent garants, qui collectent l'argent, qui surveillent les parkings, qui conduisent les camions, les « *hawaladars* » (agents de change) ;

- le partage des informations notamment sur le mode opératoire, les routes migratoires, les modèles économiques des réseaux de trafic, les liens avec la traite des êtres humains et d'autres infractions, et les transferts financiers ;
- l'analyse de différentes méthodes d'enquête largement adoptées ;
- l'identification des outils et pratiques existants de coopération judiciaire internationale ;
- l'analyse de décisions judiciaires pertinentes.

Activité : établissement d'un réseau de procureurs du Conseil de l'Europe sur le trafic de migrants.

Méthodes de travail : des procureurs nationaux sélectionnés et ayant une expérience concrète des affaires de trafic de migrants peuvent faciliter les discussions sur les méthodes d'enquête pertinentes, un échange d'informations et la collecte de preuves. Un réseau devrait être constitué en créant une liste de diffusion, une lettre d'information et un outil informatique permettant aux membres d'entrer en contact et d'échanger régulièrement. Le réseau de procureurs pourrait se réunir régulièrement, au moins une fois par an, dans le but de rassembler/identifier les bonnes pratiques sur les difficultés que posent les affaires liées au trafic de migrants en matière d'enquête, de poursuites et de procédure judiciaire, y compris par la présentation d'affaires médiatisées, et de déterminer des objectifs communs en vue de combattre ce phénomène criminel. Les affaires examinées à cette occasion pourraient aussi être utilisées dans la page web dédiée mentionnée au point 5 du plan d'action. Les modalités de travail du réseau seront établies dans un document dédié (mandat).

Produits/résultats attendus : le réseau est censé favoriser l'établissement de relations personnelles et professionnelles entre procureurs spécialisés ; permettre l'échange d'expériences sur le sujet et mettre en place une plateforme pour le partage d'informations, également en vue d'identifier les bonnes pratiques et de repérer d'éventuelles lacunes et domaines d'amélioration. Les travaux du réseau pourraient être résumés dans des lignes directrices, ou dans une recommandation selon le cas.

2. CONSIDÉRER D'ÉVALUER ET D'AMÉLIORER LES MÉCANISMES D'ENTRAIDE JUDICIAIRE ET AUTRES FORMES DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

Raisons : les instruments d'entraide judiciaire permettent aux États de s'accorder mutuellement l'aide judiciaire la plus large possible en vue de recueillir des preuves, d'identifier les victimes, d'entendre les témoins, les experts et les inculpés, etc. S'ils contribuent de manière déterminante aux enquêtes, aux poursuites et aux procédures judiciaires dans les affaires de trafic de migrants, les mécanismes d'entraide judiciaire sont cependant parfois trop lents pour être efficaces. En effet, nombreux sont les cas où il s'est révélé très utile de recourir à d'autres formes de coopération, plus modernes et plus souples : audition des témoins à distance ; utilisation de la liste de sanctions des Nations Unies ; intervention de magistrats

de liaison ; adoption d'un protocole d'accord ad hoc ; création d'équipes spécialisées déployées dans différents pays ; application de conventions générales relatives à la coopération ; et mise en œuvre de diverses formes de coopération au niveau du ministère public. Il est souhaitable d'analyser de manière plus approfondie les nouvelles formes de coopération qui peuvent apporter une valeur ajoutée pour le renforcement de la coopération internationale et des stratégies d'enquête dans la lutte contre le trafic de migrants. Dans ce contexte, il convient aussi de noter l'importance de mener des enquêtes financières proactives pour saisir et recouvrer les avoirs criminels, et prendre des mesures contre le blanchiment de ces profits. En outre, il importe de tenir compte de l'échange d'informations et de la coopération avec les cellules de renseignements financiers et d'autres réseaux compétents concernant les flux financiers dans le domaine du trafic de migrants. Par ailleurs, la coopération avec les pays tiers devrait être renforcée afin de rechercher et confisquer les produits de la criminalité dans les pays d'origine et de transit des migrants.

Activité : analyse/identification de cas pratiques dans lesquels des formes plus spécifiques d'entraide judiciaire ont été adoptées avec succès ; amélioration des mécanismes d'entraide judiciaire utilisés pour combattre le trafic de migrants, harmoniser et encourager l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de mesures innovantes ; application de mesures de coopération financière. La mise en œuvre de cette activité devrait être poursuivie en coopération avec les organes compétents du Conseil de l'Europe, l'Union européenne, les Nations Unies et les autres organisations pertinentes.

Méthodes de travail : une étude analysant les pratiques existantes en matière d'entraide judiciaire et autres méthodes de coopération internationale spécifiquement appliquées, ou applicables, au trafic de migrants pourrait être menée par des experts dans ce domaine afin d'identifier comment ces instruments peuvent être utilisés de manière plus efficace dans ce domaine particulier, de partager les bonnes pratiques et enseignements tirés, et de proposer des améliorations possibles et souhaitables. Cette étude pourrait être menée en collaboration avec les membres du Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération en matière pénale (PC-OC) du Conseil de l'Europe, qui étudie actuellement les possibilités d'élargir le champ d'application de l'entraide judiciaire et de rendre ces mécanismes plus efficaces dans l'espace juridique du Conseil de l'Europe et au-delà, notamment en ce qui concerne le suivi des flux financiers et la confiscation des avoirs illicites. En fonction des conclusions et des besoins identifiés par cette étude, un suivi approprié devrait être envisagé, y compris la possibilité de réunir un groupe restreint d'experts et les autorités nationales compétentes.

Produits/résultats attendus : les experts pourraient identifier les bonnes pratiques, élaborer des lignes directrices ou adopter des recommandations, sur les moyens d'améliorer la coopération internationale concrète en matière de lutte contre le trafic de migrants, y compris la possibilité d'ouvrir des enquêtes parallèles/miroir.

3. RENFORCER LA COOPÉRATION ENTRE LES PAYS SOURCES, LES PAYS DE TRANSIT ET LES PAYS DE DESTINATION

Raisons : des mécanismes de coopération ont été établis avec des pays tiers, mais leur degré de développement et/ou d'efficacité n'est pas le même partout. La coopération pourrait être renforcée par l'échange d'informations, la formation commune et un éventuel accès à la collecte, au partage et à

l'analyse de données sur le trafic de migrants entre les pays sources, les pays de transit et les pays de destination. Le transfert de compétences et de ressources pourrait se révéler déterminant pour renforcer les capacités des pays.

Activité : identification des questions communes avec les autorités compétentes et les experts chargés d'examiner les affaires de trafic de migrants, dans les pays sources, les pays de destination et les pays de transit, y compris l'organisation d'un atelier, d'une réunion ou d'une session de formation le cas échéant.

Méthodes de travail : rassembler les autorités et experts compétents des pays sources, des pays de transit et des pays de destination pour qu'ils partagent leurs connaissances et leur expertise sur des formes d'assistance transnationale efficaces et travaillent à l'élaboration de stratégies et d'outils pour renforcer les réponses de la police et de la justice pénale, y compris les aspects financiers. L'activité pourrait être l'occasion de discuter de la mise en place de sessions de formation qui se tiendront sous les auspices du Conseil de l'Europe. La mise en œuvre de cette activité pourrait être facilitée par l'utilisation de fonds extrabudgétaires mis à disposition pour la réalisation de projets de coopération spécifiques, notamment avec l'Union européenne. Idéalement, les acteurs locaux concernés devraient également participer activement, en vue d'analyser le contexte social dans lequel est prise la décision de partir, pour accroître la sensibilisation et mettre fin à la nécessité de faire appel à des organisations criminelles/supprimer une telle demande.

Produits/résultats attendus : coopération renforcée entre les principaux acteurs dans les États membres et les États non membres du Conseil de l'Europe. Meilleure connaissance et compréhension du cadre juridique international en matière de lutte contre le trafic de migrants et des risques associés à cette infraction.

4. FACILITER L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LES SERVICES RÉPRESSIFS

Raisons : bien souvent, la coopération est entravée par les faibles moyens dont disposent les services répressifs. Pour lutter contre le trafic de migrants, les services répressifs devraient être en mesure d'échanger les informations pertinentes disponibles concernant les passeurs et les migrants par le biais de canaux rapides et sécurisés. Un mécanisme simple, léger et d'un bon rapport coût-efficacité pourrait permettre aux points de contact d'échanger des informations à tout moment. À cette fin, il serait possible de dresser la liste des points de contact, désignés depuis longtemps ou tout récemment, sans que cette liste fasse double emploi avec des efforts au sein du Conseil de l'Europe mais aussi à tout autre niveau international ; ce serait l'occasion de désigner aussi des points de contact dans des États pertinents non-membres du Conseil de l'Europe.

Activité : examen de la possibilité de dresser la liste des points de contact actifs 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, pour faciliter les premiers signalements entre les services répressifs chargés de la lutte contre le trafic de migrants, en tenant compte de la législation nationale et des instruments pertinents existants.

Méthodes de travail : le Conseil de l'Europe pourrait organiser la première réunion de représentants nationaux des services répressifs pour examiner la possibilité de dresser la liste des points de contact

actifs 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 servant de mécanisme de première alerte. La réunion pourrait davantage permettre d'établir des contacts entre les autorités compétentes et de tenir des échanges sur des questions concernant les aspects opérationnels de l'échange d'informations, en temps utile, sur le trafic de migrants. Les participants devraient discuter des caractéristiques nécessaires d'un outil capable de renforcer leur capacité de réponse et d'améliorer la coopération et la coordination entre eux. À cette occasion, les représentants des services répressifs pourraient analyser comment renforcer leurs mécanismes d'alerte précoce et leur capacité de réponse par le biais de la liste des points de contact 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et discuter de la manière dont elle devrait être mise en œuvre conformément à la législation nationale et aux obligations internationales. Le type d'informations à partager, la responsabilité des points de contact, les compétences et le rôle du Conseil de l'Europe et la possibilité de tenir des réunions régulièrement pourraient figurer parmi les autres points à l'ordre du jour.

Produits/résultats attendus : les conclusions de la première réunion serviront de base pour examiner la possibilité de dresser la liste des points de contact actifs 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, pour faciliter l'échange rapide d'informations entre les services répressifs compétents.

5. GARANTIR L'ACCÈS AUX INFORMATIONS ET AUX CONNAISSANCES DANS LE DOMAINE DU TRAFIC DE MIGRANTS

Raisons : les travaux menés par le Conseil de l'Europe ont révélé des divergences majeures dans la manière dont le trafic de migrants est défini et criminalisé au sein des États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que le manque de cohérence concernant les aggravations, les sanctions et les mesures prises au niveau national pour lutter contre ce crime. Les connaissances et les informations sur le trafic de migrants sont sporadiques et souvent difficiles à trouver. Une compilation d'informations judiciaires et législatives spécifiques à chaque pays et relatives au trafic de migrants pourrait s'avérer utile pour améliorer les connaissances en la matière. Une page dédiée sur le site du CDPC contenant un profil pays pour chaque Etat membre du Conseil de l'Europe où ces informations sont facilement accessibles pourrait être un outil pratique.

Activité : mise en place d'une page dédiée sur le site du CDPC destinée à faciliter le partage des connaissances.

Méthodes de travail : création d'une page web ouverte contenant un profil pays pour chaque Etat membre du Conseil de l'Europe, offrant des informations juridiques et législatives sur le trafic de migrants. La page devrait servir d'instrument vivant dans laquelle des données sont ajoutées progressivement et modifiées s'il y a lieu. Elle devrait avoir pour objectif de présenter un état des lieux de la lutte contre le trafic de migrants dans chaque pays, et être un outil utile pour faciliter la coopération.

Produits/résultats attendus : une compilation d'informations et de données utiles par pays, y compris la législation, la jurisprudence lorsque possible et les coordonnées des autorités compétentes, concernant spécifiquement la lutte contre le trafic de migrants.