

**Groupe de coopération internationale du
Conseil de l'Europe sur les drogues et les
addictions
(Groupe Pompidou)**



P-PG/OC-DT(2025)9

1^{er} juin 2026

LIGNES DIRECTRICES

SUR

LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

LIÉE AU TRAFIC DE DROGUES

Préambule

Nous, le Comité des correspondants permanents du Groupe de coopération internationale du Conseil de l'Europe sur les drogues et les addictions (Groupe Pampidou),

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses États membres, notamment en encourageant l'adoption de règles communes en matière juridique et de coopération ;

Rappelant les obligations des États parties en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, la Convention), notamment les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité, à un procès équitable, au respect de la vie privée et à l'interdiction de la torture, de l'esclavage et du travail forcé ;

Notant les menaces complexes et sans cesse changées que représentent les groupes criminels organisés et/ou les réseaux liés au trafic de drogues, et en particulier l'usage de la violence, la corruption, le blanchiment d'argent et la cybercriminalité ;

Reconnaissant les obstacles auxquels sont confrontés les services répressifs, notamment l'utilisation des technologies avancées, l'exploitation des personnes vulnérables, les tactiques d'intimidation, les questions de protection des données et les limites inhérentes aux opérations transfrontalières ;

Reconnaissant la nécessité de réponses pénales efficaces, fondées sur des preuves, proportionnées et conformes aux normes en matière de droits humains ;

Soulignant le rôle directeur de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) dans l'élaboration de normes conciliant les objectifs de sécurité publique et de santé publique et les droits individuels ;

Rappelant les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe, notamment la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels, la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et son protocole additionnel (STCE n° 217), la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), la Convention contre le trafic d'organes humains (STCE n° 216), la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) et son deuxième protocole additionnel (STCE n° 224), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198), la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201), la Convention-cadre sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225), la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211), la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), la Convention européenne sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers (STE n° 101) et ses protocoles, la Convention pénale sur la corruption (STE

n° 173) et son protocole additionnel (STE n° 191), la Convention européenne d'extradition (STE n° 24) et ses protocoles, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) et ses protocoles, et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et ses protocoles ;

Rappelant les Recommandations suivantes du Comité des Ministres aux États membres : la Recommandation Rec(2001)11 concernant les principes directeurs de la lutte contre la criminalité organisée, la Recommandation Rec(2006)2-rev sur les Règles pénitentiaires européennes, la Recommandation Rec(2003)20 concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice pour mineurs, et la Recommandation CM/Rec(2017)6 relative aux « techniques spéciales d'enquête » en matière d'infractions graves, y compris les actes de terrorisme ;

Réaffirmant les décisions pertinentes du Comité des Ministres, en particulier la décision prise à sa 133^e réunion (CM/Del/Dec(2024)133/2b), qui reflète les principes énoncés dans la Déclaration de Reykjavík – « Unis autour de nos valeurs » (2023) – et réaffirme son attachement à l'État de droit, et dans laquelle le Groupe Pompidou est invité à élaborer des lignes directrices dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée liée au trafic de drogues, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;

Rappelant le cadre établi par le Groupe Pompidou et sa mission d'intégrer les droits humains dans les politiques en matière de drogues et d'addictions, comme cela est souligné dans son Statut révisé (annexe à la Résolution CM/Res/(2021)4) et dans le document d'orientation « Placer les droits humains au cœur des politiques en matière de drogues et d'addictions : Orientations pour aligner les politiques en matière de drogues et d'addictions sur les droits humains » (P-PG(2024)8) ;

Considérant les instruments des Nations Unies, notamment la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le Protocole de 1972, la Convention sur les substances psychotropes de 1971, la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, ainsi que la Convention contre la criminalité transnationale organisée de 2000 et ses Protocoles, qui mettent en lumière les normes internationales en matière de lutte contre les infractions liées aux drogues ;

Ayant à l'esprit la nécessité de respecter la diversité des systèmes juridiques des États membres et de leurs cadres organisationnels, tout en soulignant l'importance de garantir que les efforts en matière d'application de la loi seront exercés de manière aussi efficace et efficiente que possible, et relevant les exemples de bonnes pratiques dans les États membres, qui peuvent être mis en commun et approfondis ;

Prenant note des conclusions présentées dans les rapports des instances européennes et internationales, notamment de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération en matière d'application de la loi (Europol), de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), de l'Agence de l'Union européenne

sur les drogues (EUDA), du Conseil des barreaux européens (CCBE), de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) ;

Réaffirmant la Déclaration politique et le Plan d'action, adoptés en 2009 par l'Assemblée générale des Nations Unies, sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue (2009) ;

Reconnaissant les défis posés par la criminalité organisée, en particulier en lien avec le trafic de drogues, ainsi que la nécessité de mieux aligner les pratiques des services répressifs sur les normes en matière de droits humains telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme,

Approuvons les présentes lignes directrices afin d'aider les États membres à concevoir et à mettre en œuvre des réponses efficaces, proportionnées et fondées sur les droits humains à la criminalité organisée liée au trafic de drogues et aux activités criminelles connexes.

Nous chargeons le Secrétariat du Groupe Pompidou de faire avancer ces lignes directrices et d'élaborer, en coopération avec le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), une future recommandation à l'intention des États membres les invitant à les intégrer dans les politiques nationales, les cadres juridiques et les stratégies de coopération internationale.

Lignes directrices sur la lutte contre la criminalité organisée liée au trafic de drogues

I. Objet et champ d'application

1. Objet

Les présentes lignes directrices ont pour objet de fournir des orientations pratiques aux États membres en vue de renforcer leurs réponses à la criminalité organisée liée au trafic de drogues, tout en garantissant le plein respect des normes en matière de droits humains.

2. Champ d'application

Les présentes lignes directrices s'adressent aux services répressifs, aux autorités judiciaires, aux responsables politiques et à toute autre partie prenante concernée au sein des États membres du Conseil de l'Europe et du Groupe Pompidou.

II. Définitions

Aux fins des présentes lignes directrices, les termes suivants s'entendent comme suit :

- « criminalité organisée » : structure criminelle pérenne impliquant la commission planifiée d'infractions graves dans le but d'en tirer un profit ou d'acquérir du pouvoir. Ces activités sont menées par au moins deux personnes qui collaborent dans la durée et qui forment souvent des groupes criminels organisés et/ou des réseaux criminels. Les membres de la criminalité organisée poursuivent généralement leurs activités par le biais de la corruption, de l'intimidation, de la violence ou de l'ingérence dans la vie politique, les médias ou l'économie formelle, tirant normalement profit de la fourniture de biens et de services illicites ;
- « trafic de drogues » : production, transport et distribution en gros illicites de substances psychoactives placées sous contrôle et de médicaments délivrés sur ordonnance, à l'exclusion de la consommation à des fins personnelles ;
- « droits humains » : ensemble des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles, tels qu'interprétés et précisés par la jurisprudence de la Cour.

III. Principes généraux

3. Approche fondée sur les droits humains

Toutes les mesures visant à lutter contre le trafic de drogues et la criminalité organisée doivent respecter la Convention européenne des droits de l'homme. Cela comprend l'interdiction absolue de la peine de mort, la prévention de la détention arbitraire, la protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, ainsi que l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé.

4. Proportionnalité et approche individualisée

Les techniques d'enquête et les sanctions doivent être proportionnelles à la gravité de l'infraction et au risque que représente le délinquant. Il est essentiel d'opérer une distinction entre les cibles prioritaires au sein des groupes de criminalité organisée et les auteurs d'infractions de rang inférieur, afin d'adapter les réponses aux circonstances individuelles et au niveau de menace identifié.

5. Non-discrimination

Les mesures prises à l'encontre des membres de la criminalité organisée doivent respecter le principe d'égalité devant la loi et s'abstenir de toute discrimination fondée sur la « race », l'origine nationale, ethnique ou sociale, la couleur, la citoyenneté, le handicap, l'âge, l'état civil ou le statut parental, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre ou les caractéristiques sexuelles, ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses.

IV. Justice pénale

6. Sécurité juridique et seuils applicables

Les expressions « criminalité organisée » et « trafic de drogues » doivent être définies de manière explicite dans la législation, afin de garantir la sécurité juridique et de permettre une coopération judiciaire effective et efficace. Le recours à des techniques spéciales d'enquête doit également être proportionné et correspondre à la gravité et à l'ampleur de l'infraction pénale présumée.

7. Sanctions et alternatives à la privation de liberté

Les États membres devraient veiller à ce que les sanctions pénales soient proportionnées et réellement dissuasives, tout en évitant un recours excessif aux peines minimales obligatoires (le cas échéant) ou à des peines d'emprisonnement disproportionnées.

Il convient de promouvoir des approches respectueuses de la dignité humaine, individualisées et axées sur la réinsertion, telles que les interventions en santé publique ou la justice restauratrice, notamment pour les auteurs d'infractions de rang inférieur, les personnes vulnérables et les usagers de drogues.

8. Transparence des données, réexamen et renforcement des capacités

Les États membres devraient recueillir et publier des données ventilées concernant les arrestations, les poursuites, les saisies, les confiscations et les peines d'emprisonnement liées au trafic de drogues, afin d'orienter l'élaboration des politiques et de garantir la responsabilité des auteurs d'infractions.

Les législations nationales et les pratiques répressives devraient faire l'objet d'un réexamen régulier, afin d'en évaluer l'efficacité et la conformité avec les principes de l'État de droit et les droits humains, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Il conviendrait de soutenir la formation continue des services répressifs, des magistrats, des avocats de la défense et du personnel de l'administration pénitentiaire, afin de renforcer les capacités institutionnelles, de faire respecter les normes et de garantir des réponses globales à l'évolution et à la dématérialisation du trafic de drogues en tant que forme de criminalité organisée.

9. Violences exercées par les groupes criminels organisés et les réseaux liés au trafic de drogues

Les États membres devraient accorder la priorité aux enquêtes et aux poursuites judiciaires visant les auteurs de violences, afin de préserver la vie et la sécurité publique.

Les interventions des services répressifs devraient être soigneusement gérées, afin d'éviter toute escalade de la violence.

Il convient d'offrir une protection, un soutien ou d'autres mesures incitatives aux personnes qui quittent un groupe ou un réseau criminel organisé ou qui coopèrent avec les autorités.

Les lois relatives à l'application de la législation sur les armes à feu et les explosifs, en particulier celles visant les trafiquants d'armes, devraient être renforcées.

Enfin, il est essentiel d'améliorer la collecte de données et de renseignements sur les actes de violence internes aux gangs et sur les actes d'intimidation envers la population. Ces données et renseignements devraient servir à mener des interventions ciblées visant à limiter les dommages et les représailles.

10. Corruption et autres menaces pesant sur l'État de droit

Les États membres devraient prendre des mesures pour lutter contre les risques d'infiltration, de pression et de corruption, qu'ils concernent des fonctionnaires (nationaux ou étrangers) ou des représentants du secteur privé, de la part de groupes criminels organisés ou de réseaux criminels. Tous les cas de cette nature devraient faire l'objet d'enquêtes approfondies et, en cas de culpabilité établie, donner lieu à des sanctions exemplaires. Des mesures de protection appropriées et des garanties institutionnelles devraient être mises en place afin de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire et de maintenir l'intégrité des institutions, tant au sein du système de justice pénale que dans l'ensemble de la fonction publique.

11. Champ d'application de l'incrimination

Les États membres devraient mettre en place des cadres juridiques en matière pénale qui favorisent la santé publique et protègent les droits fondamentaux. Ils devraient veiller à ce que ces lois protègent le système de santé et offrent des garanties juridiques claires aux professionnels de santé, aux intervenants en réduction des risques, aux avocats de la défense, aux lanceurs d'alerte, ainsi qu'aux informateurs et agents infiltrés. Il convient d'éviter toute incrimination excessivement large qui couvrirait des

comportements n'ayant qu'un lien accessoire avec le trafic de drogues ou avec les associations criminelles. Les infractions pénales devraient être définies de manière claire et restrictive, avec des exceptions spécifiques visant à protéger les activités légales menées dans le respect des droits fondamentaux. La sécurité juridique des personnes qui se livrent à des activités légitimes ne saurait dépendre de pratiques informelles d'absence de poursuites.

12. Justice axée sur les produits du crime et sanctions financières

Les stratégies de gel, de saisie et de confiscation des avoirs sont des outils indispensables à une politique efficace de lutte contre la criminalité organisée liée au trafic de drogues. Les États membres devraient mettre en œuvre des mesures telles que le gel et la saisie des avoirs, la confiscation (y compris la confiscation civile), ainsi que des actions visant à lutter contre le blanchiment d'argent. Des garanties suffisantes devraient être mises en place pour protéger les droits des tiers agissant en toute bonne foi. Les stratégies de déstabilisation financière menées à l'encontre de suspects doivent être encadrées par des mécanismes de contrôle et de suivi respectueux des droits humains.

V. Protection des personnes vulnérables

13. Santé et dignité

Les personnes usagères de drogues doivent être traitées avec dignité et respect. Elles doivent bénéficier d'un accès garanti aux soins de santé, aux services de réduction des risques et à des traitements fondés sur des données probantes, dans le cadre d'une démarche volontaire. Cet accès doit également être garanti en milieu carcéral.

14. Enfants, mineurs et autres personnes vulnérables

Les enfants, les mineurs et autres personnes vulnérables impliqués dans des infractions liées à la drogue, notamment sous l'effet d'une contrainte ou parce qu'ils sont exploités, devraient bénéficier de mesures de soutien et de protection adaptées, et les autorités compétentes devraient examiner s'il y a lieu de les reconnaître comme des victimes.

VI. Techniques d'enquête

15. Réglementation des techniques spéciales d'enquête

Le recours à des techniques spéciales d'enquête, notamment, mais sans s'y limiter, le recours à des informateurs, la surveillance transfrontalière, les livraisons surveillées, les opérations d'infiltration, les équipes communes d'enquête, l'interception des télécommunications et l'utilisation de dispositifs techniques d'enregistrement, doit répondre aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité et être soumis à un contrôle juridictionnel, en particulier lorsqu'il a lieu sur le territoire d'un autre État partie.

16. Recevabilité et intégrité des preuves

Les éléments de preuve recueillis légalement dans un État peuvent être utilisés dans le cadre d'une procédure pénale dans un autre État, à condition que leur admissibilité soit conforme au droit national de cet autre État, et notamment à ses principes fondamentaux du droit. Les éléments de preuve respectifs recueillis dans un cadre transfrontalier doivent être conformes aux instruments internationaux et aux garanties d'une procédure régulière et aux normes d'équité.

VII. Conditions de détention

17. Conditions de détention humaines et contrôle juridictionnel

Les conditions de détention devraient être conformes aux normes européennes, notamment en ce qui concerne la surpopulation carcérale, les traitements inhumains et la détention provisoire d'une durée illimitée. Les régimes spéciaux appliqués aux chefs de groupes criminels organisés ou aux autres membres de la hiérarchie d'une organisation doivent reposer sur une base légale claire et faire l'objet d'un contrôle juridictionnel régulier. Le placement à l'isolement ne doit être envisagé qu'en dernier ressort, pour la durée la plus courte possible, et en tenant compte de l'état de santé de la personne détenue.

VIII. Considérations d'ordre stratégique et systémique

18. Risques de déplacement

Les États membres doivent être conscients de la dimension transfrontalière du trafic de drogues en tant qu'activité relevant de la criminalité organisée, ainsi que des risques de déplacement potentiel des activités. Ils devraient donc anticiper et coordonner les interventions des services répressifs au niveau stratégique, tactique et opérationnel. Les risques de déplacement et de fragmentation devraient faire l'objet d'un suivi et être atténués.

19. Réduction des risques de ciblage des individus

Afin de limiter les risques que des individus soient pris pour cibles par des groupes criminels organisés et/ou des réseaux criminels, la prise en charge des affaires sensibles devrait être répartie institutionnellement entre un nombre suffisant de procureurs, de juges et de membres des services répressifs.

Les pratiques organisationnelles doivent favoriser une gestion collective des risques, renforcer la compétence des services spécialisés et consolider les savoirs institutionnels. Les États membres doivent veiller à ce que la responsabilité des décisions dans les dossiers critiques soit répartie entre divers professionnels, afin d'assurer la continuité, de prévenir les actions ciblées et de préserver les droits humains tout au long des procédures d'application de la loi.

20. Protection des témoins, informateurs, collaborateurs de justice et de leurs proches contre les menaces émanant du crime organisé

Les États membres sont invités à mettre en place des dispositifs spécifiques de protection des témoins, des informateurs, des collaborateurs de justice et de leurs proches contre les menaces ciblées émanant de groupes criminels organisés et/ou de réseaux criminels.

21. Évaluation empirique des interventions axées sur l'offre

Les mesures, politiques et stratégies coercitives et répressives, les interventions des services répressifs et les sanctions à l'encontre des personnes impliquées dans la criminalité organisée et le trafic de drogues doivent être ciblées de manière précise, à partir des données les plus fiables. Toutes les interventions devraient être proportionnées, respecter les droits humains et s'inscrire dans une approche fondée sur des données probantes. Il convient d'évaluer régulièrement les politiques et stratégies en fonction de leurs effets sur la disponibilité des drogues, les niveaux de violence, la corruption et les coûts générés, afin d'orienter les cycles futurs d'élaboration de stratégies.

IX. Enjeux numériques et transfrontaliers et coopération internationale

22. Chiffrement et preuves numériques

Les États membres sont invités à élaborer des politiques qui reconnaissent l'usage légitime des technologies de chiffrement et à ne pas considérer cet usage en soi comme un indice de comportement suspect ou d'implication criminelle. L'accès aux communications chiffrées dans le cadre d'enquêtes pénales doit respecter les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité, ainsi que le droit à la vie privée.

23. Coopération internationale

Les États membres doivent veiller au respect des droits humains lorsqu'ils coopèrent avec des pays tiers. Cette coopération – notamment en matière d'extradition, d'entraide judiciaire et d'échange de données – doit être conforme aux normes européennes ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour.

24. Surveillance de masse et protection des données

Les États membres sont invités à réglementer la collecte de données et les dispositifs de surveillance, afin de garantir leur conformité avec les droits à la vie privée et avec les lois sur la protection des données. Les activités de collecte de renseignement ne doivent pas être assimilées à des éléments de preuve juridiquement recevables et les acteurs de la société civile doivent être préservés de toute surveillance induue.

25. Intelligence artificielle et mégadonnées dans le cadre de la justice pénale

La collecte de données par le biais de systèmes d'intelligence artificielle, d'outils automatisés ou d'analyses prédictives dans le cadre d'enquêtes pénales doit être transparente et proportionnée, accompagnée d'explications claires et suffisantes, et

soumise à des mécanismes de responsabilité permettant de garantir l'exactitude et l'équité du processus. Pour éviter toute discrimination algorithmique ou surveillance injustifiée, il est essentiel de procéder, lors du déploiement des technologies d'intelligence artificielle, à des évaluations de ces technologies portant sur la protection des données, les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

26. Droit international et accès à distance aux preuves numériques

Les États membres devraient combler les lacunes du droit international, afin d'éviter toute incertitude juridique ou excès de compétence en matière d'accès à distance aux preuves numériques et aux données recueillies dans le cadre d'enquêtes pénales.

X. Participation

27. Inclusion des parties prenantes

L'élaboration des politiques devrait intégrer les contributions des organisations de la société civile, des personnes ayant une expérience vécue, des experts juridiques ainsi que des mécanismes de suivi des droits humains.