

# CONSEIL DE L'EUROPE

## COMITE DES MINISTRES

### **Recommandation Rec(2001)11 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé**

*(adoptée par le Comité des Ministres,  
le 19 septembre 2001,  
lors de la 765<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Conscient de la nécessité, pour les Etats membres, d'élaborer une politique criminelle commune de lutte contre la criminalité organisée en définissant des moyens capables de rendre leur législation plus efficace et de renforcer la coopération internationale dans ce domaine;

Soulignant que la criminalité organisée représente, du fait de sa puissance économique, de ses connexions transnationales et de ses techniques et méthodes complexes, une grave menace pour la société, la prééminence du droit et la démocratie, à laquelle les Etats doivent réagir en adoptant une stratégie commune;

Considérant qu'une telle stratégie nécessite la ferme résolution des Etats d'unir leurs efforts, de partager leur expérience et d'engager des actions communes aux niveaux national et international;

Conscient des multiples facettes de la criminalité organisée et de son interaction avec la criminalité économique, notamment la corruption, le blanchiment des capitaux et la fraude;

Convaincu, de ce fait, qu'une stratégie commune de lutte contre la criminalité organisée nécessite aussi une action commune contre la corruption et le blanchiment des capitaux, et prenant note avec satisfaction des résultats obtenus jusqu'ici dans ces domaines, notamment l'adoption de la Résolution (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, l'accord instituant le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), ainsi que les nouvelles ratifications de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141), et la création d'un mécanisme d'évaluation mutuelle des mesures de lutte contre le blanchiment;

Prenant en considération la Recommandation n° R (97) 13 sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense, et la Recommandation n° R (96) 8 sur la politique criminelle dans une Europe en transformation;

Tenant également compte des «Etudes des bonnes pratiques» réalisées par le Conseil de l'Europe en ce qui concerne les diverses mesures appliquées avec succès par certains Etats

membres pour lutter contre le crime organisé, études qui se sont révélées efficaces non seulement en encourageant le développement de la législation et de la pratique des autres Etats, mais également en contribuant à la rédaction des présentes recommandations;

Conscient de l'obligation, pour les Etats membres, de maintenir un juste équilibre entre l'intérêt qu'a la société à faire respecter la loi et les droits des individus, conformément aux dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et à la jurisprudence de ses organes;

Gardant à l'esprit la Résolution n° 1 adoptée par les ministres européens de la Justice lors de leur 21<sup>e</sup> Conférence (Prague, juin 1997) consacrée aux liens entre la corruption et le crime organisé, ainsi que la déclaration finale et le plan d'action adoptés lors du 2<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement (Strasbourg, octobre 1997), qui ont invité le Conseil de l'Europe à intensifier sa lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le crime organisé;

Tenant compte des initiatives mondiales et plurinationales dans ce domaine, telles que les actions entreprises par l'ONU, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), le G7 et l'Union européenne;

Se félicitant de l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, ouverte à la signature les 12-15 décembre 2000 à Palerme,

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

- de revoir leur politique criminelle, leur législation et leurs pratiques à la lumière des principes énoncés en annexe à la présente recommandation;
- de veiller à ce que ces principes soient portés à la connaissance de tous les organes intéressés: organes de répression, barreaux, instances judiciaires ou autres institutions publiques ou privées s'occupant de la prévention ou de la répression du crime organisé.

## **Annexe à la Recommandation Rec(2001)11**

### *I Définitions*

Aux fins de la présente recommandation:

- l'expression « groupe criminel organisé » désigne un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou matériel;
- l'expression « infraction grave » désigne un acte constituant une infraction passible d'une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d'une peine plus lourde;
- l'expression « organes de répression » désigne tout organe public chargé d'instruire et/ou de poursuivre les infractions pénales conformément à ses attributions légales.

## II. Principes relatifs à la prévention générale

1. Les Etats membres devraient prendre des mesures pour empêcher des personnes physiques ou morales de dissimuler la conversion des produits du crime en d'autres biens à travers l'utilisation de paiements substantiels en espèces ou d'opérations de change.
2. Les Etats membres devraient prendre des mesures pour empêcher l'utilisation de centres financiers et d'institutions *offshore* pour le blanchiment de capitaux et la réalisation d'opérations financières illicites. Les Etats membres devraient, à cette fin, permettre notamment l'examen des opérations financières sans but commercial apparent et exiger l'identification des parties directement impliquées ou des destinataires ultimes des fonds.
3. Les Etats membres devraient établir l'obligation, pour les personnes exerçant des professions vulnérables, de «connaître leurs clients» et de signaler les opérations suspectes dont elles ont connaissance lorsqu'elles interviennent comme intermédiaires financiers pour le compte de leurs clients.
4. Les Etats membres devraient identifier dans leur réglementation, en matière d'import/export, de délivrance de licences, de fiscalité et de douane, les dispositions détournées ou susceptibles d'être détournées par les groupes criminels organisés en vue de la réalisation de leur but, et prendre des mesures afin de renforcer cette réglementation et de prévenir l'utilisation illicite; ils devraient en particulier assurer la cohérence de ces dispositions les unes par rapport aux autres et les soumettre régulièrement à des vérificateurs indépendants chargés d'évaluer leur «résistance» aux abus tels que la fraude.
5. Les Etats membres devraient veiller à ce que l'utilisation accrue des technologies de l'information dans le secteur financier – modes de paiement électroniques, transactions effectuées par le biais de banques virtuelles, etc. – s'accompagne de mesures de sécurité propres à empêcher ou à réduire les possibilités d'utilisation illicite.
6. Les Etats membres devraient établir des normes communes de bonne gestion et de discipline financière augmentant la transparence et la responsabilité dans l'administration publique, et encourager l'adoption de codes de conduite dans les secteurs commercial et financier pour prévenir les pratiques illicites, telle la corruption, y compris dans le domaine des marchés publics.
7. Les Etats membres devraient favoriser l'émergence d'une culture d'entreprise fondée sur la responsabilité et l'intolérance absolue à l'égard des pratiques illégales. Ils devraient notamment établir des normes pour la protection des personnes qui signalent des actes de corruption ou des activités présumées criminelles commises pour le compte des personnes morales ou au sein de telles entités.

### *III. Principes relatifs au système de justice pénale*

8. Les Etats membres devraient s'efforcer d'ériger en infraction pénale l'appartenance de toute personne à un groupe criminel organisé, tel que défini ci-dessus, quel que soit le pays membre du Conseil de l'Europe dans lequel ce groupe est basé ou dans lequel il se livre à ses activités criminelles.

9. Les Etats membres devraient ériger en infraction pénale le blanchiment de toute forme de produits du crime, en particulier des produits provenant d'infractions commises par des groupes criminels organisés.

10. Les Etats membres devraient pénaliser tout manquement intentionnel à l'obligation de signaler des transactions financières suspectes lorsqu'il est le fait d'institutions ou de professionnels du secteur bancaire ou d'autres secteurs qui sont soumis à cette obligation.

11. Les Etats membres devraient, sous réserve du respect des principes constitutionnels fondamentaux, adopter des mesures juridiques pour priver les personnes des biens dont on soupçonne de manière raisonnable qu'ils ont pour origine une activité criminelle organisée.

12. Les Etats membres devraient veiller à ce que les personnes morales puissent être tenues responsables des infractions commises pour leur compte et liées au crime organisé.

13. Les Etats membres devraient accorder une attention particulière aux infractions financières ou fiscales liées au crime organisé et veiller à ce qu'elles donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites efficaces.

14. Les Etats membres devraient élaborer des stratégies permettant d'enquêter sur les avoirs des groupes criminels organisés en procédant à des investigations financières interconnectées; ils devraient, entre autres, mettre en place des mécanismes juridiques rapides permettant de lever le secret bancaire et adopter des dispositions aux termes desquelles les banquiers, administrateurs de fonds, comptables, notaires et avocats puissent être contraints, en vertu d'une décision judiciaire, de produire des états financiers ou des bilans et, le cas échéant, de témoigner, sous réserve de sauvegardes appropriées.

15. Les Etats membres devraient adopter des dispositions législatives permettant le dépistage, le gel, la saisie, la confiscation ou la mise sous séquestre d'avoirs provenant d'activités criminelles organisées.

16. Les Etats membres devraient introduire la possibilité de confiscation ou de mise sous séquestre d'avoirs en rapport avec des activités criminelles organisées, par le biais de procédures judiciaires pouvant être indépendantes de toute autre procédure, et pouvant, exceptionnellement, exiger le partage de la charge de la preuve concernant l'origine illicite des biens.

17. Les Etats membres devraient assurer une protection, physique ou autre, efficace aux témoins et collaborateurs de la justice qui ont besoin d'une telle protection parce qu'ils ont fourni ou accepté de fournir des renseignements et/ou de déposer ou témoigner dans des affaires de crime organisé. Il faudrait aussi de telles mesures de protection pour les personnes qui participent ou ont accepté de participer à une enquête ou à des poursuites liées à des activités criminelles organisées, ainsi que pour les proches et les associés des personnes ayant besoin de cette protection.

18. Les Etats membres devraient adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des témoins avant, pendant et après la procédure pénale – à la fois dans le pays où se tient le procès et hors de ce pays.

19. Les Etats membres devraient adopter une législation autorisant ou étendant l'utilisation de mesures d'investigation qui permettent aux organes de répression de mieux connaître, dans le cadre des enquêtes pénales, les activités des groupes criminels organisés, comme la surveillance, l'interception des communications, les opérations d'infiltration, les livraisons surveillées et le recours à des informateurs. Ils devraient fournir aux organes de répression les moyens techniques nécessaires et une formation appropriée.

20. Les Etats membres devraient élaborer de nouvelles méthodes de travail de la police, privilégiant l'anticipation par rapport à la réaction, et comprenant l'exploitation de renseignements stratégiques et le recours à l'analyse criminelle.

21. Les Etats membres devraient envisager la création d'équipes spécialisées multidisciplinaires pour enquêter et engager des poursuites dans les cas de criminalité économique et organisée. Cette coopération multidisciplinaire suppose une amélioration de la coordination, de la communication et de l'échange d'informations au sein du système de justice pénale et avec les autres autorités publiques compétentes.

#### *IV. Principes relatifs à la coopération internationale*

22. Les Etats membres devraient permettre, en droit et en pratique, les échanges d'informations entre leurs autorités compétentes, au sujet de personnes morales et d'autres entités juridiques relevant de leur juridiction, ainsi qu'au sujet des personnes physiques qui ont créé ces entités, en sont propriétaires, les dirigent ou les financent.

23. Les Etats membres devraient introduire, dans le droit interne ou dans des accords bilatéraux ou multilatéraux, des dispositions pour autoriser le partage des avoirs entre les pays intervenant dans le dépistage, le gel, la saisie, la confiscation ou la mise sous séquestre d'avoirs provenant d'activités criminelles organisées.

24. Les Etats membres devraient étendre leurs plans ou programmes nationaux de protection des témoins aux témoins étrangers, par exemple en concluant des accords bilatéraux ou multilatéraux prévoyant une telle assistance et précisant les conditions applicables.

25. Les Etats membres devraient ratifier et mettre en œuvre rapidement les instruments juridiques internationaux visant à favoriser la coopération policière et judiciaire entre Etats membres, notamment par le biais d'accords bilatéraux et l'élimination des obstacles qui s'opposent à une coopération efficace, par exemple:

- en levant les réserves énoncées dans les conventions auxquelles ils sont Parties;
- en limitant les motifs de refus, en particulier dans les cas d'infractions fiscales et de délits politiques;
- en prenant en considération les exigences procédurales de l'Etat requérant lors de l'exécution de la demande d'entraide judiciaire, pour lui permettre d'utiliser plus facilement les preuves recueillies pour son compte dans le cadre de procédures pénales;
- en identifiant, dans les structures nationales existantes, des correspondants centraux pour faciliter les contacts avec des organes opérationnels étrangers;
- en désignant, sous réserve de leurs systèmes juridiques, des correspondants judiciaires, distincts de l'autorité centrale, pour identifier plus rapidement les autorités judiciaires requises et permettre la transmission directe des demandes d'entraide judiciaire en cas d'urgence ou en vue d'un échange d'informations;
- en procédant à des opérations policières conjointes avec des représentants des services répressifs et des magistrats de liaison étrangers, et en envisageant d'affecter des représentants des services répressifs et des magistrats de liaison dans d'autres États membres;
- en répondant rapidement à toutes les demandes d'entraide judiciaire concernant des infractions commises par des groupes criminels organisés;
- en assurant la coordination des structures de coopération policière et judiciaire, en établissant des canaux et des méthodes de coopération internationale et d'échange d'informations et de renseignements à la fois directs et rapides.

#### *V. Principes relatifs au recueil des données, à la recherche et à la formation*

26. Les Etats membres devraient s'assurer que des données sont systématiquement recueillies et analysées concernant les activités criminelles, l'organisation, la base financière et le champ d'action géographique des groupes criminels organisés opérant sur leur territoire, ainsi que les relations de ces groupes avec d'autres groupes nationaux ou étrangers. Les systèmes nationaux de recueil de données et des statistiques criminelles devraient prendre en considération les traits spécifiques de la criminalité organisée et être dotés des moyens et personnels adéquats.
27. Les Etats membres devraient soutenir la recherche ainsi que les institutions effectuant des recherches sur la criminalité organisée.
28. Les Etats membres devraient assurer les moyens nécessaires pour la formation des organes de répression et, le cas échéant, d'autres composantes du système de justice pénale, à la conduite d'enquêtes dans le domaine financier et aux nouvelles méthodes d'investigation.

*Annexe – Liste des instruments juridiques relatifs à la coopération internationale dans le domaine pénal, que les Etats devraient ratifier*

STE n° 24. Convention européenne d'extradition (1957)

STE n° 86. Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (1975)

STE n° 98. Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (1978)

STE n° 30. Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (1959)

STE n° 99. Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (1978)

STE n° 73. Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (1972)

STE n° 90. Convention européenne pour la répression du terrorisme (1977)

STE n° 97. Protocole additionnel à la Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger (1978)

STE n° 141. Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (1990)

STE n° 156. Accord relatif au trafic illicite par mer, mettant en œuvre l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1995)

STE n° 172. Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (1998)

STE n° 173. Convention pénale sur la corruption (1998)