

(Actes adoptés en application du titre VI du traité sur l'Union européenne)

**PRÉVENTION ET CONTRÔLE DE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE:
UNE STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LE PROCHAIN MILLÉNAIRE**

(2000/C 124/01)

Le Conseil européen d'Amsterdam, lors de sa session des 16 et 17 juin 1997, a approuvé un programme d'action relatif à la criminalité organisée.

Au cours de la brève période qui s'est écoulée depuis la mise en application de ce programme d'action, des progrès considérables ont été accomplis dans l'élaboration et la mise en œuvre de mesures conçues pour prévenir et contrôler la criminalité organisée contre l'Union européenne et ses États membres. De nombreux exemples illustrent ces progrès: un mécanisme d'évaluation mutuelle a été mis sur pied pour l'identification des problèmes relatifs à la mise en œuvre des mesures et une première série d'évaluations a été lancée avec succès; un réseau judiciaire européen, équipé d'un réseau de télécommunication, a amorcé une rationalisation de la coopération internationale; un réseau de contact et de soutien a été mis en place pour améliorer encore les rapports annuels sur l'état de la criminalité organisée; des actions communes ont été entreprises concernant le programme Falcone, le blanchiment de capitaux et le dépistage d'avoirs, la criminalisation de la participation à une organisation criminelle et les meilleurs pratiques d'entraide, un pacte de préadhésion a été défini en commun avec les pays candidats à l'adhésion. D'autres mesures encore ont été cernées qui concernent, par exemple, la prévention de la criminalité organisée et la stratégie de l'Union européenne de lutte contre la criminalité utilisant les technologies avancées. L'Union européenne a fait entendre sa voix lors des négociations sur le projet de convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et sur le projet de convention sur la criminalité dans le cyberspace, dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Ces progrès importants sont dus, dans une large mesure, à la spécificité du programme d'action et aux calendriers dont il est assorti. Le fort consensus recueilli par le programme d'action dans les États membres a contribué à la création du climat politique et professionnel nécessaire, tant au niveau communautaire qu'au niveau national, pour l'adoption des décisions requises. Les experts nationaux attachés au secrétariat du Conseil ont contribué de manière appréciable à la mise en œuvre du programme.

Le Conseil européen de Vienne du mois de décembre 1998 préconisait un renforcement de l'action de l'Union européenne contre la criminalité organisée à travers l'exploitation des possibilités plus larges offertes par le traité d'Amsterdam. Le point 47 du plan d'action de 1998, adopté par le Conseil européen de Vienne, demande que le programme d'action de 1997 soit parachevé, que sa mise en œuvre fasse l'objet d'une évaluation et que des mesures de suivi soit mises à l'étude.

Les points 43 et suivants du plan d'action de 1998 fournissent des éléments supplémentaires qui ont une incidence directe sur la stratégie de l'Union européenne de lutte contre la criminalité organisée. D'autres éléments se trouvent dans la résolution du Conseil du 21 décembre 1998 relative à la prévention de la criminalité organisée ou sont venus s'ajouter à la suite d'autres avancées (par exemple les recommandations découlant des travaux sur les rapports annuels de situation ainsi que les travaux d'élaboration de positions communes sur la proposition de convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et les protocoles qui l'accompagnent ainsi que sur la proposition de convention du Conseil de l'Europe sur la criminalité dans le cyberspace).

Le Conseil européen de Tampere, qui s'est réuni les 15 et 16 octobre 1999, a noté que les citoyens sont en droit d'attendre de l'Union qu'elle réagisse à la menace que représente la grande criminalité pour leur liberté et les droits que leur reconnaît la loi. Pour contrer ces menaces, il est nécessaire d'agir de concert, dans toute l'Union, en matière de prévention et de lutte contre la criminalité et les organisations criminelles. Une mobilisation commune des ressources policières et judiciaires est nécessaire pour veiller à ce que les auteurs d'infraction et le produit de leurs crimes ne trouvent aucun refuge dans l'Union (conclusion n° 6 de la présidence). Le Conseil européen de Tampere a noté en outre qu'il est fermement décidé à renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée et

transnationale. Un niveau élevé de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice suppose une approche efficace et globale de la lutte contre toutes les formes de criminalité. Il faut parvenir à mettre en place de manière équilibrée à l'échelle de l'Union des mesures de lutte contre la criminalité tout en protégeant la liberté des particuliers et des opérateurs économiques et les droits que leur reconnaît la loi (conclusion n° 40 de la présidence).

Le Conseil européen de Tampere a posé les jalons de l'instauration d'un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein de l'Union européenne. La lutte qui est menée à l'échelle européenne contre la criminalité était l'une des trois principales questions abordées. Un certain nombre de conclusions ont une incidence directe sur les travaux futurs en matière de prévention et de contrôle de la criminalité organisée.

À l'heure actuelle, ces éléments demeurent quelque peu disparates et ne constituent pas, au niveau de l'Union européenne, une stratégie claire et cohérente en la matière. Conformément à la demande du Conseil européen de Vienne visant des mesures de suivi du programme d'action de 1997, il conviendrait de réunir ces éléments séparés en un seul document, en spécifiant quelles actions doivent être menées et selon quel ordre de priorité, sous quelle responsabilité et selon quel calendrier.

Dans le présent document, les différents éléments sont rassemblés et groupés par objectifs. En outre, les projets de recommandations essaient de tenir compte de l'évolution interne de l'Union européenne. Il convient d'apprécier les projets de recommandations en fonction de l'ensemble de ce qu'il convient de faire et de l'ordre de priorité en fonction des ressources disponibles. L'objectif visé serait de parvenir à une stratégie intégrée de l'Union européenne en matière de prévention et de contrôle de la criminalité organisée, une stratégie qui établisse des priorités, fixe des dates limites pour la définition des actions à mener et répartisse les responsabilités pour leur mise en œuvre.

Par lettre du président du Conseil en date du 21 décembre 1999, la présidence finlandaise a informé le Parlement européen des discussions en cours au sein du Conseil.

PREMIÈRE PARTIE

TOILE DE FOND

Le Conseil européen, réuni à Vienne au mois de décembre 1998, demandait, compte tenu des nouvelles possibilités offertes par le traité d'Amsterdam, un renforcement de l'action menée par l'Union européenne contre la criminalité organisée. Le présent document répond à cette demande.

Le niveau de la criminalité organisée est en augmentation dans l'Union européenne. Les contributions des États membres au rapport annuel sur la situation de la criminalité organisée attestent de ce phénomène et des procédés multiples par lesquels la criminalité infiltre tous les secteurs de la société à travers l'Europe.

La criminalité organisée est dynamique par nature. Elle n'est pas confinée dans des structures rigides. Elle a démontré une capacité à prendre une apparence entrepreneuriale ou commerciale, ainsi qu'à s'adapter avec une grande souplesse à l'évolution des forces et des situations de marché.

Les frontières nationales n'arrêtent généralement pas les organisations de malfaiteurs, qui établissent souvent des partenariats tant sur le territoire de l'Union qu'en dehors de l'Union, que ce soit avec des individus ou avec d'autres réseaux, pour commettre une ou plusieurs infractions. Ces groupes semblent être de plus en plus actifs sur les marchés, licites ou illicites; ils utilisent les services de spécialistes en affaires non criminelles ainsi que des structures commerciales légales pour mener à bien leur activités criminelles. En outre, ils tirent parti de la liberté de circulation des capitaux, des biens, des personnes et des services dans l'Union européenne.

La sophistication croissante de nombreuses organisations criminelles leur permet, en exploitant les anomalies des différents systèmes, de tirer avantage des lacunes de la loi et des différences juridiques entre les États membres.

Bien que la menace que constituent les organisations de malfaiteurs extérieures au territoire de l'Union européenne semble s'aggraver, ce sont les groupes originaires d'Europe et opérant à travers tout le continent, composés majoritairement de ressortissants de l'Union européenne et de résidents, qui semblent représenter la menace la plus sérieuse. Ces groupes renforcent leurs contacts criminels internationaux et s'attaquent à la structure sociale et économique de la société européenne à travers le blanchiment de capitaux, le trafic de drogue et la criminalité économique, par exemple. Ils semblent disposer d'une capacité à opérer facilement et efficacement, que ce soit sur la scène européenne ou en d'autres endroits du monde, répondant à la demande illicite par l'acquisition et la fourniture de biens et de services qui vont de la drogue à l'armement en passant par les véhicules volés et le blanchiment de capitaux. Leurs efforts concertés, visant à influencer et à entraver l'application des lois et le système judiciaire, illustrent l'envergure et le professionnalisme de ces organisations criminelles.

Cette situation requiert une riposte énergique et coordonnée de tous les États membres, une réponse qui ne tienne pas seulement compte des stratégies nationales mais qui vise également à se muer en une stratégie européenne intégrée et multidisciplinaire. Pour pouvoir faire face aux perpétuels changements d'apparence de la criminalité organisée, cette riposte et cette stratégie se doivent de demeurer souples.

La menace que représente la criminalité organisée nationale et internationale exige une action concertée de la part des États membres de l'Union européenne ainsi que de la part de l'Union européenne elle-même, au titre des premier, deuxième et troisième piliers. La stratégie décrite ci-après se fonde sur le programme d'action adopté par le Conseil européen réuni à Amsterdam en 1997⁽¹⁾, sur le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, adopté par le Conseil européen de Vienne en 1998⁽²⁾ et sur les conclusions du Conseil européen de Tampere, qui s'est tenu les 15 et 16 octobre 1999. Elle définit le cadre dans lequel le Conseil, la Commission, Europol, le réseau judiciaire européen et les États membres pourront élaborer une parade à ce défi.

(1) JO C 251 du 15.8.1997, p. 1.

(2) JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

DEUXIÈME PARTIE

ORIENTATIONS POLITIQUES ET RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES**CHAPITRE 2.1: Renforcement de la collecte et de l'analyse de données relatives à la criminalité organisée**

Orientation politique

La stratégie de l'Union européenne devrait s'appuyer sur des données fiables et valides sur la criminalité organisée et sur les personnes impliquées.

Initiatives et mandats existants

Conformément à la recommandation n° 2 du programme d'action relatif à la criminalité organisée (ci-après dénommé: le programme d'action de 1997), Europol a élaboré des rapports annuels sur la criminalité organisée sur la base des données fournies par les États membres. Le point 44 d) du plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (ci-après dénommé: le plan d'action de 1998) demande l'établissement du rapport annuel en vue de définir des stratégies communes. Par ailleurs, le point 48 a) iii) du même plan d'action demande d'améliorer les données statistiques sur la criminalité transfrontière.

Le processus d'évaluation mutuelle mené au titre de l'action commune adoptée par le Conseil le 5 décembre 1997 et du point 47 c) du plan d'action de 1998 devrait également apporter une contribution à cet égard.

Europol a cherché à mettre au point un modèle de renseignement utilisable, entre autres, pour détecter les tendances en matière de criminalité organisée.

La Commission a fait part de son intention de soumettre une proposition en vue d'une harmonisation des données recueillies par les services nationaux de répression et de sécurité concernant les crimes et les criminels suspectés, y compris ceux pour lesquels il est permis de penser qu'il s'agit de criminalité organisée (le programme Euclid). Cette proposition vise, conformément à la recommandation n° 2 du programme d'action de 1997, à établir des critères harmonisés pour la collecte et l'analyse de données, à déterminer qui peut avoir accès aux différentes catégories de données et comment celles-ci peuvent être utilisées et échangées par les États membres.

La Commission a tiré parti du programme Falcone ainsi que d'autres programmes communautaires dans ce domaine, en fonction des règles qui leur sont applicables, pour encourager les milieux universitaires et scientifiques à participer de manière plus active à l'analyse du phénomène de la criminalité organisée, ce qui correspond également à la recommandation n° 2 du programme d'action de 1997. Un lien analogue peut en outre être établi avec le point 22 de la résolution du Conseil du 21 décembre 1998 relative à la prévention de la criminalité organisée (ci-après dénommée: la résolution du Conseil de 1998 relative à la prévention), qui encourage les États membres et les institutions concernées à tirer parti des programmes appropriés de la Communauté, également pour des activités dans le domaine de la prévention de la criminalité organisée.

Analyse

Il convient de poursuivre les travaux pour améliorer la validité et la fiabilité des données sur la criminalité organisée et pour pouvoir les comparer plus facilement avec d'autres données au niveau international ainsi que les travaux relatifs aux rapports annuels sur l'état de la criminalité organisée. À cet égard, il conviendrait d'établir, dans la mesure la plus large possible, un concept uniforme de collecte et d'utilisation des données relatives à la criminalité organisée et aux phénomènes connexes, de manière à pouvoir mettre en place une analyse stratégique concrète conduisant à l'adoption des mesures de contrôle les plus appropriées pour combattre et prévenir la criminalité organisée.

Il convient d'adopter une approche plus dynamique et basée sur le renseignement pour détecter et interrompre les activités criminelles organisées, arrêter les personnes impliquées, éradiquer les réseaux criminels et saisir et confisquer les produits du crime. Pour pouvoir cibler les enquêtes et organiser la réaction de la société à la criminalité organisée, il faut connaître le profil, les motivations et les «*modus operandi*» des criminels, l'ampleur et les tendances de la criminalité organisée, son incidence sur la société et l'efficacité de la riposte opposée à la criminalité organisée. Ces connaissances incluent les données opérationnelles (concernant des cas suspects ou découverts) et les données empiriques (données criminologiques qualitatives et quantitatives). Il faudrait assurer que l'échange de données entre les différentes autorités se fasse à temps et de manière efficace, tout en garantissant la protection des données.

Une amélioration des données sur la criminalité organisée permettra aussi aux États membres et au Conseil de mieux organiser la prévention de la criminalité et, partant, d'assurer la meilleure protection possible des victimes potentielles de la criminalité. Cette amélioration suppose notamment que l'on complète la description des méthodes utilisées pour commettre les infractions et des endroits où elles ont été commises et que l'on optimise en général la pertinence des informations traitées par le système de justice pénale.

Recommandations détaillées

Recommandation n° 1. Un dispositif d'évaluation et un calendrier de mise en œuvre des recommandations devraient être intégrés à la préparation et à l'examen du rapport annuel sur la criminalité organisée. L'un des principaux objectifs du réseau de contact et de soutien devrait être d'essayer d'établir un concept uniforme, à l'échelle de l'Union européenne, des thèmes et des phénomènes relatifs à la criminalité organisée. L'attention devrait également se porter sur la détection des nouvelles tendances. Les milieux universitaires et scientifiques devraient continuer à être encouragés à contribuer par leurs études et recherches à la compréhension du phénomène que constitue la criminalité organisée.

Compétence: États membres, Europol, Conseil, Commission

Date limite: activité permanente

Priorité: 1 ⁽¹⁾

CHAPITRE 2.2: Éviter que la criminalité organisée n'infiltré le secteur public et le secteur privé licite

Orientation politique

La stratégie européenne devrait viser à éviter que la criminalité organisée n'infiltré le secteur public et le secteur privé licite.

Initiatives et mandats existants

Les recommandations n^{os} 7, 8 et 29 du programme d'action de 1997 concernaient la collecte et l'échange d'informations en vue d'éviter que la criminalité organisée n'infiltré le secteur public et le secteur privé licite. Ces recommandations demandaient, entre autres choses, aux États membres d'interdire aux personnes qui ont commis des infractions ayant un lien avec la criminalité organisée de participer aux procédures d'adjudication publique menées par les États membres et par la Communauté et de rejeter leurs demandes de subventions ou de licences publiques (recommandation n° 7), de recueillir des informations concernant

⁽¹⁾ Pour chaque recommandation, un degré de priorité, de 1 à 5, a été fixé provisoirement. Un degré de priorité 1 signifie que les travaux devraient commencer immédiatement en vue d'un parachèvement rapide. Un degré de priorité 3 indique que les travaux peuvent débiter si les ressources nécessaires sont disponibles, ou que la recommandation en question exige une activité permanente. Un degré de priorité 5 signifie que les travaux peuvent être différés, bien que l'importance de la recommandation en question impose de l'intégrer au plan d'action. Le degré de priorité défini pour les différents points d'action peut évoluer dans le temps et en fonction des circonstances.

les personnes physiques participant à la création ou à la direction de personnes morales enregistrées sur leur territoire, ainsi qu'à leur financement (recommandation n° 8) et d'examiner divers moyens possibles pour lutter contre la criminalité liée à la fraude fiscale (recommandation n° 29). Ces trois recommandations insistent pour que les instruments mis en place et la législation concernée respectent les règles pertinentes relatives à la protection des données.

Ces mêmes recommandations auraient dû être mises en œuvre pour la fin de 1998, mais cela n'a pas encore été fait. En ce qui concerne la recommandation n° 7, qui porte notamment sur l'interdiction de participer aux procédures d'adjudication, les résultats d'un questionnaire transmis par la Commission ont été examinés par le GMD et, par la suite, une étude cofinancée par le programme Falcone a été entreprise. Ses recommandations sont actuellement examinées par la Commission afin de présenter des réponses en vue d'un suivi concret.

La Commission a coopéré étroitement avec les milieux intéressés à l'élaboration de la charte des associations professionnelles européennes au soutien de la lutte contre la criminalité organisée, qui a été signée le 27 juillet 1999.

La recommandation n° 10 invitait les États membres à consulter régulièrement les services compétents de la Commission en vue d'analyser des cas de fraude au détriment des intérêts financiers de la Communauté. À cette fin, les États membres ont rencontré l'UCLAF, remplacée depuis par l'OLAF. Il semble toujours souhaitable que des consultations aient lieu à intervalles réguliers.

Analyse

Les personnes impliquées dans des activités de criminalité organisée cherchent à infiltrer le secteur public et le secteur privé licite pour diverses raisons. Des activités entrepreneuriales licites peuvent servir à couvrir des activités criminelles et offrir, simultanément, de nouvelles possibilités d'agissements illicites (comme la fraude ou les détournements de fonds). Des entreprises licites peuvent également servir à blanchir les produits d'activités criminelles.

Recommandations détaillées

Recommandation n° 2. Il conviendrait que les États membres et la Commission européenne veillent à ce que, dans le cadre d'une procédure d'adjudication publique, la législation en vigueur prévoie la possibilité d'interdire à un candidat qui a commis des infractions ayant un lien avec la criminalité organisée de participer aux procédures d'adjudication menées par les États membres et la Communauté. Dans ce contexte, il convient également d'examiner si, et dans quelles conditions, des personnes actuellement interrogées ou poursuivies pour implication dans la criminalité organisée pourraient également être exclues de ces procédures. La décision interdisant à une personne de participer à la procédure d'adjudication doit pouvoir être contestée en justice.

De même, les États membres et la Commission devraient veiller à ce que la législation applicable prévoie la possibilité de rejeter, sur la base des mêmes critères, les demandes de subventions ou de licences publiques.

Des actes communautaires appropriés et des actes de l'Union européenne, permettant notamment des échanges d'informations entre États membres et entre les États membres et la Commission et contenant des dispositions particulières quant au rôle de la Commission tant dans la coopération administrative que dans l'établissement de listes noires, devraient être élaborées afin d'assurer que ces engagements puissent être réalisés, tout en garantissant la conformité avec les dispositions pertinentes relatives à la protection des données.

Aux fins prévues par la présente recommandation, il faudrait établir, au niveau de l'Union européenne, un mécanisme efficace permettant l'identification rapide des personnes qui ont commis des infractions ayant un lien avec la criminalité organisée, tout en tenant pleinement compte des exigences existant en matière de protection des données. Ce mécanisme devrait inclure les États membres, la Commission et Europol, selon des règles à définir en consultation avec le Parlement européen.

Compétence: Conseil, Commission, États membres

Date limite: 31 décembre 2002

Priorité: 2

Recommandation n° 3. Les États membres s'efforcent, en ce qui concerne les personnes morales enregistrées sur leur territoire, de recueillir, conformément aux règles pertinentes en matière de protection des données, des informations concernant les personnes physiques participant à la création ou à la direction de ces personnes morales, afin d'éviter que la criminalité organisée n'infiltré le secteur public et le secteur privé licite. Il convient d'examiner comment ces données pourraient être compilées et analysées de manière systématique et échangées avec d'autres États membres et, le cas échéant, avec des organes chargés, au niveau de l'Union européenne, de la lutte contre la criminalité organisée, sur la base de dispositions appropriées que le Conseil devrait mettre au point.

Compétence: Conseil, Commission

Date limite: 31 décembre 2000

Priorité: 3

Recommandation n° 4. Il serait opportun de développer les instruments juridiques visant à lutter contre la criminalité organisée liée à la fraude fiscale, dans le respect des règles pertinentes relatives à la protection des données. À cette fin, les propositions ci-après devraient être examinées:

- dans les cas liés à la criminalité organisée, aucun obstacle juridique ne devrait s'opposer à ce que les services fiscaux aient la faculté ou soient tenus d'échanger, au niveau national, des informations avec les autorités compétentes de l'État membre concerné et, en particulier, avec l'appareil judiciaire, tout en respectant pleinement les droits fondamentaux,
- la fraude fiscale liée à la criminalité organisée devrait être traitée comme n'importe quelle autre forme de criminalité organisée, même si la législation fiscale contient des règles spéciales en matière de récupération des produits de la fraude fiscale,
- les dépenses effectuées à des fins criminelles telles que la corruption ne devraient pas être fiscalement déductibles, et
- la prévention et la répression de la fraude fiscale organisée telle que la fraude à la TVA et aux droits d'accises, y compris ses aspects transnationaux, devraient être améliorées, tant au niveau national qu'au niveau européen.

Compétence: Conseil, Commission

Date limite: 31 décembre 2001

Priorité: 2

Recommandation n° 5. Les États membres devraient consulter régulièrement les services compétents de la Commission en vue d'analyser des cas de fraude au détriment des intérêts financiers de la Communauté et d'approfondir la connaissance et la compréhension des complexités de ces phénomènes à l'intérieur des dispositifs et des cadres existants. Au besoin, des dispositifs supplémentaires sont mis en place pour organiser ces consultations sur une base régulière. Dans ce contexte, il convient de tenir compte des relations entre Europol et l'unité de lutte antifraude de la Commission (OLAF). La Commission est invitée à mettre au point, en étroite coopération avec le Conseil et les États membres, des programmes de formation destinés aux autorités concernées dans les États membres, afin qu'elles soient en mesure de mener des enquêtes plus efficaces sur les cas de fraude au niveau communautaire.

Compétence: Conseil, Commission, États membres

Date limite: 31 décembre 2002

Priorité: 3

CHAPITRE 2.3: Renforcement de la prévention de la criminalité organisée et des partenariats entre le système de justice pénale et la société civile

Orientation politique

La stratégie de l'Union européenne devrait souligner l'importance de la prévention de la criminalité organisée.

Les conclusions pertinentes de la présidence du Conseil européen de Tampere sont les suivantes:

41. *Le Conseil européen demande l'intégration des aspects liés à la prévention dans les actions de lutte contre la criminalité et le développement des programmes nationaux de prévention de la criminalité. Des priorités communes doivent être dégagées et définies en matière de prévention de la criminalité, dans le cadre de la politique extérieure et intérieure de l'Union, et elles devront être prises en compte lors de l'élaboration de nouvelles dispositions législatives.*
42. *Il convient de développer l'échange des meilleures pratiques, de renforcer le réseau des autorités nationales compétentes en matière de prévention de la criminalité ainsi que la coopération entre les organismes nationaux spécialisés dans ce domaine, et d'étudier à cette fin la possibilité d'un programme qui serait financé par la Communauté. Cette opération pourrait avoir avant tout pour priorités la délinquance chez les jeunes, la criminalité urbaine et celle liée à la drogue.*

Initiatives et mandats existants

Le point 51 b) du plan d'action de 1998 demande de développer la coopération et les mesures concertées en matière de prévention de la criminalité.

Le cadre relatif à des mesures de prévention en matière de criminalité organisée est fixé par la résolution du Conseil du 21 décembre 1998 relative à la prévention de la criminalité organisée.

Le point 33 de cette résolution du Conseil invite les États membres, Europol et la Commission, chacun selon ses compétences, à étudier cette matière et les questions qui y sont liées. Ensuite, la Commission et Europol sont invités à coopérer pour élaborer, d'ici la fin de l'an 2000, un rapport détaillé où seraient notamment:

- formulées des propositions indiquant comment promouvoir les mesures de prévention dans les travaux futurs au niveau européen, et en particulier comment les prendre en compte dans le processus législatif,
- déterminées les mesures de prévention de la criminalité organisée qui sembleraient les plus efficaces ainsi que les acteurs et les niveaux d'intervention appropriés,
- analysées les propositions destinées à promouvoir l'évaluation des mesures en faveur de la prévention de la criminalité organisée,
- déterminé jusqu'à quel point des mesures de prévention peuvent être adoptées au niveau européen (notamment à la lumière du traité d'Amsterdam),

- formulées des propositions indiquant comment établir et tenir à jour un répertoire des bonnes pratiques dans le domaine de la prévention de la criminalité organisée,
- déterminé dans quelle mesure les concepts et les mesures de prévention de la criminalité organisée pourraient être pris en compte dans le processus d'élargissement et dans les relations avec les États tiers.

Analyse

À l'instar de la criminalité en général, la criminalité organisée ne se propage pas au hasard. L'ampleur d'activités criminelles telles que le trafic de drogue, la traite d'êtres humains, la corruption et la criminalité économique dépend dans une large mesure de la présence de criminels motivés, de l'existence de circonstances qui favorisent la criminalité et de la manière dont ceux qui cherchent à endiguer la criminalité organisée orientent leurs efforts. Les États membres devraient rechercher comment assurer que le crime sera plus difficile à commettre, que cela fera courir des risques plus importants à son auteur (en particulier le risque d'être identifié et appréhendé), et que les bénéfices potentiels du crime seront diminués, voire éliminés, pour la personne qui le commet. Ces mesures de prévention devront être prises dans le respect des droits fondamentaux.

Il convient de rappeler que la prévention de la criminalité organisée contribue en même temps à la prévention et au contrôle efficaces de la criminalité en général, et que la prévention de la criminalité en général contribue à la prévention et au contrôle efficaces de la criminalité organisée.

La stratégie de l'Union européenne devrait être conçue de telle manière que la mise en œuvre de la résolution du Conseil relative à la criminalité organisée soit renforcée par une mobilisation de tous les secteurs de la société pour faire diminuer la demande de biens et services illicites et pour empêcher la criminalité organisée de s'infiltrer dans la société. À cet égard, il convient de respecter le principe de subsidiarité; la stratégie de l'Union européenne devrait viser à renforcer et à compléter les actions menées au niveau national et au niveau local.

Il conviendrait d'encourager les organisations locales, les milieux d'affaires et les autres secteurs de la société à établir des partenariats les uns avec les autres et avec les autorités en matière de prévention et de contrôle de la criminalité organisée. Les États membres devraient examiner dans quelle mesure des tâches de prévention et de contrôle de la criminalité organisée pourraient, dans le respect des principes fondamentaux de leur ordre juridique et de leurs politiques internes, être exécutées, aux niveaux national, régional et local, par des organismes non publics. Cependant, les pouvoirs publics devraient toujours participer aux décisions qui concernent les droits que la loi reconnaît aux particuliers; les décisions qui impliquent des mesures coercitives devraient incomber exclusivement aux autorités judiciaires pénales.

Des études ont démontré que beaucoup de méthodes sont efficaces, du moins dans certaines situations. Dans un nombre de cas plus important encore, elles se sont révélées prometteuses, même si les éléments empiriques démontrant leur incidence réelle manquent encore. En revanche, la recherche a montré que d'autres méthodes couramment utilisées n'avaient pas d'effet préventif réel, du moins dans certaines situations. En outre, on commence à disposer de nouveaux éléments qui permettent de mesurer l'impact relatif des diverses méthodes. Comme le demande la résolution du Conseil, ce type d'information, qui concerne l'efficacité des différentes approches et les «meilleures pratiques», doit devenir plus largement accessible aux niveaux local et national dans toute l'Union européenne; il faut également étudier la possibilité d'adapter à des situations différentes certaines méthodes qui ont fait leurs preuves.

En même temps, les États membres devraient étudier des moyens d'empêcher la marginalisation, étant donné que beaucoup de facteurs criminogènes sont liés à des conditions de vie précaires et à la marginalisation. Il faut dès lors veiller à un système de sécurité sociale équitable, global et efficace, à l'éducation et à la formation, à la lutte contre le chômage et la pauvreté ainsi qu'à la prévention de la criminalité à travers l'aménagement urbain.

Dans le domaine de l'éducation, il faudrait, en plus des mesures générales, concevoir des mesures spéciales qui renforcent la notion du respect de la loi.

Conformément à la communication de la Commission concernant une stratégie antidrogue de l'Union européenne (2000-2004) [COM(1999) 239], il faudrait notamment accorder une attention particulière aux

moyens d'empêcher l'apparition et le développement des marchés illicites, y compris le marché des substances illicites. Conformément au point 50 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere, cette stratégie antidrogue a été approuvée par le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999.

Pour prévenir les cas de récidive, il faudrait s'efforcer d'interrompre la carrière du criminel à un stade aussi précoce que possible. À cet égard, il conviendrait de recourir, s'il y a lieu, à des mesures de règlement extrajudiciaire et non privatives de liberté en vue de favoriser l'intégration sociale. Il faudrait souligner l'importance des mesures de réinsertion sociale des délinquants et de l'application des peines qui visent à prévenir les cas de récidive.

Certaines circonstances favorables à la criminalité sont dues à un manque d'attention vis-à-vis des effets que les décisions prises par les autorités des États membres et de l'Union européenne peuvent avoir sur la criminalité, excepté quand il s'agit de décisions qui sont perçues comme ayant une incidence directe sur le système pénal et sur l'activité des praticiens du droit pénal. L'approche préventive de la criminalité devrait être intégrée au processus décisionnel au niveau des États membres et de l'Union européenne. Cela implique que l'importance et l'impact de l'approche préventive de la criminalité soient reconnus, quel que soit le secteur administratif ou politique ou le ministère dont ces mesures relèvent.

Recommandations détaillées

Recommandation n° 6. Sur la base des points 41 et 42 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere, la Commission est invitée à élaborer, en coopération avec le Conseil, une proposition visant à la création d'un instrument exigeant de tous les comités et autres organes préparatoires, aux niveaux national et communautaire, qu'ils évaluent comme il convient, au moment où ils proposent des réformes juridiques (même si celles-ci ne concernent pas directement la politique en matière pénale), l'impact des réformes sur la criminalité, en matière de fraude et autres infractions, par exemple. Si une évaluation de cette nature n'est pas réalisée, il faudrait en indiquer la raison.

Eu égard à l'efficacité requise des instruments qui seront adoptés au niveau de l'Union européenne, le Conseil devrait pouvoir compter, au besoin, sur l'assistance d'experts qualifiés en matière de prévention de la criminalité, tels que les points de convergence nationaux, ou mettre en place un réseau d'experts issus d'organisations nationales de prévention de la criminalité.

Compétence: Conseil, Commission

Date limite: 31 décembre 2001

Priorité: 1

CHAPITRE 2.4: **Réexamen et amélioration de la législation ainsi que du contrôle et des cadres réglementaires aux niveaux national et communautaire**

Orientation politique

La législation pertinente ainsi que le contrôle et les systèmes de réglementation en matière de criminalité devraient faire l'objet d'un examen critique régulier.

Les conclusions pertinentes de la présidence du Conseil européen de Tampere sont les suivantes:

32. *Eu égard à la communication de la Commission, il faudrait établir des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice de ces victimes et leur droit à répara-*

tion, y compris au remboursement des frais de justice. En outre, des programmes nationaux devraient être mis sur pied pour financer des mesures, tant publiques que non gouvernementales, d'assistance et de protection en faveur des victimes.

48. Sans préjudice des domaines plus larges envisagés dans le traité d'Amsterdam et le plan d'action de Vienne, le Conseil européen estime que, en ce qui concerne le droit pénal national, les efforts visant à trouver un accord sur des définitions, des incriminations et des sanctions communes doivent porter essentiellement, dans un premier temps, sur un nombre limité de secteurs revêtant une importance particulière, tels que la criminalité financière (blanchiment d'argent, corruption, contrefaçon de l'euro), le trafic de drogue, la traite des êtres humains, notamment l'exploitation des femmes, l'exploitation sexuelle des enfants, la criminalité utilisant les technologies avancées et la criminalité au détriment de l'environnement.

Initiatives et mandats existants

Un certain nombre d'initiatives et de mandats existants sont conçus pour renforcer le système législatif ainsi que le contrôle de la criminalité et les systèmes de réglementation.

Le point 46 a) du plan d'action de 1998 (qui définit des mesures devant être mises en œuvre dans les deux ans) demande d'analyser les comportements dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue, pour lesquels il est urgent et nécessaire d'instaurer des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables et, au besoin, arrêter les mesures qui s'imposent. Les points 50 c) et 51 a) (concernant des mesures qui devraient être mises en œuvre dans les cinq ans) demandent respectivement de poursuivre l'élaboration de mesures établissant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs du comportement et aux sanctions dans tous les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue et d'identifier les formes spécifiques de criminalité contre lesquelles une approche générale de l'Union européenne constituerait la meilleure solution.

Conformément au point 46 b) du plan d'action de 1998, la résolution du Conseil du 28 mai 1999 indique que le Conseil devrait adopter un instrument relatif à la prévention et à la répression de la contrefaçon de l'euro ainsi qu'au rapprochement des législations en la matière. Le 14 septembre 1999, la Commission a présenté une proposition de décision-cadre visant à combattre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces.

La recommandation n° 6 du programme d'action de 1997 demandait que soit élaborée une politique globale de lutte contre la corruption, en tenant compte des travaux déjà réalisés également dans d'autres enceintes internationales, afin d'accroître la transparence dans l'administration publique. Le GMD a observé que la communication de la Commission du mois de mai 1997 établit les bases d'une politique globale de lutte contre la corruption et que, au vu des travaux réalisés ou entrepris au titre des premier et troisième piliers, les éléments essentiels d'une telle politique globale ont été définis et font actuellement l'objet de travaux. L'avancement de ces travaux devrait être contrôlé en permanence.

Le point 47 a) du plan d'action de 1998 invite la Commission à examiner les possibilités d'harmonisation des règles relatives à la protection des données. Les travaux à ce sujet ont déjà commencé.

La recommandation n° 18, point b), du programme d'action de 1997 demandait d'instituer une responsabilité des personnes morales qui sont impliquées dans les faits relevant de la criminalité organisée. La mise en œuvre de cette recommandation, bien que prévue pour la fin de l'année 1998, n'est pas encore intervenue. Un document concernant la responsabilité juridique des personnes morales a été examiné par le GMD, un séminaire à ce sujet, financé dans le cadre du programme Grotius, s'est tenu et un questionnaire supplémentaire a été distribué.

Le point 51 c) du plan d'action de 1998 demandait d'aborder la question de l'aide aux victimes en effectuant une analyse comparative des régimes d'indemnisation des victimes et d'évaluer la possibilité d'arrêter des mesures au sein de l'Union européenne. La Commission a pris des mesures en ce sens.

Le principal mandat concernant l'amélioration des méthodes de réexamen est défini au point 47 c) du plan d'action, qui demande de poursuivre le processus d'évaluation mutuelle dans le cadre de l'action commune adoptée par le Conseil le 5 décembre 1997.

Analyse

Des progrès considérables ont été réalisés au niveau national et au niveau international dans le domaine de la riposte à la criminalité organisée. Cependant, le travail doit se poursuivre pour garantir la mise en œuvre effective des recommandations, des engagements pris et des politiques convenues au niveau international, pour identifier les problèmes éventuellement rencontrés, et pour élaborer, le cas échéant, de nouveaux mécanismes et de nouvelles méthodes qui visent à surmonter ces problèmes. Il conviendrait également de reconnaître l'importance qu'il y a de maintenir une certaine souplesse dans la mise au point d'une riposte adaptée à un phénomène protéiforme et en évolution permanente.

Les travaux de l'Union européenne concernant l'évaluation et l'amélioration de la législation et des politiques devraient se poursuivre de manière pragmatique, en mettant l'accent, autant que possible, sur les infractions qui semblent représenter la plus grande menace pour les États membres et pour l'Union, ainsi que sur la législation et les politiques qui semblent entraver l'élaboration d'une riposte concertée pour contrer la criminalité organisée. Ces travaux peuvent être réorientés en fonction de l'évolution des circonstances et des menaces, telle qu'elle ressort par exemple des rapports annuels sur l'état de la criminalité.

Le travail d'évaluation de la législation et des politiques devrait notamment exploiter les évaluations menées conformément à l'action commune adoptée par le Conseil le 3 décembre 1997.

Recommandations détaillées

Recommandation n° 7. Conformément aux points 46 a), 50 c) et 51 a) du plan d'action de 1998 et au point 48 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere, le Conseil devrait, si nécessaire, adopter des instruments permettant de rapprocher les législations des États membres. Ces instruments devraient tenir compte des normes minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions et aux sanctions applicables à la criminalité organisée, au terrorisme et au trafic de drogue. Compte tenu, en particulier, des conclusions de Tampere, il y aurait lieu de considérer au moins les infractions suivantes: la criminalité utilisant les technologies avancées (la fraude informatique et les infractions commises au moyen d'Internet), les infractions liées au trafic de drogue, à la traite des êtres humains (en particulier l'exploitation des femmes), au terrorisme, la criminalité financière (le blanchiment de capitaux, la corruption et la contrefaçon de l'euro), la fraude fiscale, l'exploitation sexuelle des enfants et les infractions commises contre l'environnement. Il faudrait prendre en considération la possibilité d'élaborer une politique communautaire plus générale à l'égard de ces formes spécifiques de criminalité, en tenant compte, comme il se doit, des travaux, menés par d'autres organisations internationales.

Compétence: Conseil

Date limite: activité permanente; des dates limites différentes doivent être fixées pour chaque infraction. L'analyse et l'examen de la première infraction devraient être terminés pour le 31 décembre 2000; l'examen des autres infractions devrait se poursuivre au rythme minimal d'une infraction par présidence

Priorité: 2

Recommandation n° 8. Le Conseil devrait poursuivre et renforcer le processus d'évaluation mutuelle dans le cadre de l'action commune adoptée par le Conseil le 5 décembre 1997, en maintenant l'équilibre entre les questions relatives à l'application de la loi, aux poursuites et aux procédures judiciaires. L'objectif poursuivi serait de permettre une évaluation approfondie des engagements internationaux souscrits en vertu du titre VI du traité sur l'Union européenne. Le Conseil devrait envisager de définir des normes communes pour les évaluations mutuelles effectuées par les différentes équipes d'experts et prévoir des ressources suffisantes et permanentes pour que ces évaluations puissent être entreprises.

Le dispositif d'évaluation mutuelle établi au titre de l'action commune du 5 décembre 1997 devrait être réservé aux activités présentant le plus d'intérêt pour la politique de prévention et de contrôle de la criminalité organisée comme, par exemple, l'entraide judiciaire en matière pénale, les activités en matière de

drogue et de répression et l'extradition. En outre, le Conseil devrait examiner la possibilité de compléter ce dispositif d'évaluation mutuelle par un dispositif simplifié et accéléré qui serait utilisé pour la mise en œuvre d'engagements spécifiques pris par les États membres et qui pourrait servir dans le cadre de l'évaluation de domaines spécifiques de mise en œuvre ou dans les cas requérant une évaluation rapide.

Compétence: Conseil; en coopération étroite, si nécessaire, avec la Commission, Europol ou le réseau judiciaire européen

Date limite: activité permanente; mécanisme complémentaire en place pour le 31 décembre 2000

Priorité: 1

Recommandation n° 9. La Commission est invitée à élaborer une proposition visant à la création d'un instrument concernant l'institution d'une responsabilité pénale, civile ou administrative des personnes morales qui sont impliquées dans des faits relevant de la criminalité organisée.

Compétence: Commission, Conseil

Date limite: 31 décembre 2001

Priorité: 3

CHAPITRE 2.5: **Renforcement des enquêtes dans le domaine de la criminalité organisée**

Orientation politique

L'efficacité des moyens d'enquête devrait être améliorée, dans le respect des droits fondamentaux.

Les conclusions pertinentes de la présidence du Conseil européen de Tampere sont les suivantes:

23. *Le Conseil européen est déterminé à combattre à sa source l'immigration clandestine, notamment en s'attaquant à ceux qui se livrent à la traite des êtres humains et à l'exploitation économique des migrants. Il insiste sur l'adoption de dispositions législatives prévoyant des sanctions sévères pour cette forme grave de criminalité. Le Conseil est invité à adopter, avant la fin de l'an 2000, des dispositions législatives à cette fin, sur la base d'une proposition de la Commission. En collaboration avec Europol, les États membres devraient concentrer leurs efforts sur la détection et le démantèlement des filières criminelles. Les droits des victimes de ces pratiques seront garantis, une attention particulière étant accordée aux problèmes auxquels sont confrontés les femmes et les enfants.*
33. *Le renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements et le rapprochement nécessaire des législations faciliteraient la coopération entre les autorités et la protection judiciaire des droits de la personne. Le Conseil européen approuve donc le principe de reconnaissance mutuelle, qui, selon lui, devrait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union. Le principe devrait s'appliquer tant aux jugements qu'aux autres décisions émanant des autorités judiciaires.*
36. *Le principe de reconnaissance mutuelle devrait aussi s'appliquer aux décisions précédant la phase de jugement, en particulier à celles qui permettraient aux autorités compétentes d'agir rapidement pour obtenir des éléments de preuve et saisir des avoirs faciles à transférer; les éléments de preuve légalement recueillis par les autorités d'un État membre devraient être recevables devant les juridictions des autres États membres, compte tenu des règles qui y sont applicables.*

44. *Le Conseil européen demande que soit créée une structure de liaison opérationnelle au sein de laquelle les responsables des services de police européens échangent, en coopération avec Europol, expériences, meilleurs pratiques et informations sur les tendances de la criminalité transfrontière, et contribueraient à l'organisation des opérations.*
47. *Une académie européenne de police doit être créée pour former les hauts responsables des services de police. Elle consistera dans un premier temps en un réseau d'instituts nationaux de formation. Elle devrait également être accessible aux responsables des pays candidats.*

Initiatives et mandats existants

Le point 44 a) du plan d'action de 1998 demande une évaluation en commun des techniques particulières d'enquête concernant la détection des formes graves de criminalité organisée [article 30, paragraphe 1, point d), du traité].

Au point 44 b) du même plan d'action, il est indiqué qu'il conviendrait d'engager une réflexion sur les modalités d'une intervention d'un service répressif d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre (article 32 du traité) en tenant compte de l'acquis de Schengen. Le plan d'action de 1998 demande en outre que cette réflexion porte en particulier sur deux points:

- la détermination des conditions et des limites de l'intervention éventuelle des autorités répressives d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre, en liaison et en accord avec ce dernier,
- en contrepartie, quels types d'interventions — et selon quelles modalités — chaque État membre est-il prêt à accepter sur son territoire?

La création d'un cadre collectif pour ce type d'opération est une des priorités de la coopération policière. Ce cadre pourrait être souple.

Le point 43 1 a) iii) indique qu'il faudrait placer la lutte contre les filières de l'immigration clandestine au premier rang des priorités de la coopération opérationnelle, notamment en utilisant les unités nationales comme réseau de points de contact nationaux chargé de la lutte contre ces filières.

Le point 44 c) du plan d'action de 1998 demande le développement et l'élargissement de la coopération opérationnelle entre services répressifs de l'Union européenne et le renforcement de la coopération policière sur le plan technique. Les actions conjointes menées notamment par les douanes des États membres devraient, le cas échéant, servir de modèle, et être amplifiées en coordination avec les polices nationales, les gendarmeries, et en lien étroit avec les autorités judiciaires. À moyen terme, Europol a vocation à servir de point d'appui pour ces futures initiatives, qui pourront être déclenchées dans le cadre des «décisions à toute autre fin conforme» aux objectifs du titre VI du traité, créées par le traité d'Amsterdam.

Le point 44 e) du plan d'action de 1998 demande que les conventions SID et Naples II soient ratifiées pour le 31 juillet 2001 et que des mesures soient prises en vue de leur mise en œuvre effective.

Le point 48 a) vii) demande d'étudier la possibilité de mettre sur pied un système d'échange de données dactyloscopiques entre les États membres par des moyens électroniques.

Le point 48 b) iii) demande de promouvoir la coopération et les initiatives conjointes dans le domaine de la formation des agents des services répressifs, des échanges d'agents de liaison, du détachement, de l'utilisation des équipements et de la recherche criminalistique.

Analyse

Étant donné le caractère généralement secret de la criminalité organisée et vu qu'il n'y a généralement pas de victimes individuelles ou que la victime a été soit impliquée à son insu soit intimidée, il faudrait veiller à ce que les enquêtes dans le domaine de la criminalité organisée soient dotées de moyens suffisants et que les enquêteurs puissent disposer d'un éventail approprié de moyens juridiques pour mener différents types d'enquêtes et recueillir les preuves nécessaires. L'usage de moyens tels que la surveillance électronique, les agents infiltrés et des promesses d'immunité ou de réductions de peines en échange d'une coopération exige qu'un équilibre soit trouvé entre l'efficacité et le respect des droits fondamentaux.

L'amélioration de l'efficacité des enquêtes requiert également que de nouvelles techniques soient mises au point, que les enquêteurs et les magistrats soient formés de manière adéquate, que les ressources nécessaires ainsi qu'une structure de travail appropriée soient fournies, ce qui peut impliquer un degré élevé de spécialisation.

Les enquêtes concernant les aspects internationaux de la criminalité organisée requièrent une coopération plus étroite entre les services répressifs au niveau international. Une possibilité serait de constituer des équipes d'enquête internationales.

Recommandations détaillées

Recommandation n° 10. Conformément au point 43 1 a) iii) du plan d'action de 1998 et du point 23 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere, il faudrait placer la lutte contre les filières de l'immigration clandestine au premier rang des priorités de la coopération opérationnelle. À cette fin, les États membres s'engageront, en étroite collaboration avec Europol, la Commission et le réseau judiciaire européen, à assurer que des règles claires concernant la coordination des enquêtes sur ces filières sont définies tant au niveau répressif qu'au niveau judiciaire. En outre, le Conseil évaluera la conduite des enquêtes dans ce domaine en vue d'améliorer encore l'efficacité de la prévention et du démantèlement des filières d'immigration clandestine. Il conviendrait d'élaborer, en coopération avec Europol, la Commission et le réseau judiciaire européen, les lignes directrices concernant l'échange d'informations entre les services répressifs nationaux sur les filières d'immigration clandestine, ainsi que d'autres formes possibles de coopération visant à identifier et combattre ces filières. En vue de regrouper les ressources existantes au niveau européen, il faudrait explorer la possibilité de mettre sur pied un groupe d'action composé de représentants des autorités compétentes.

Compétence: États membres, Conseil, Commission, Europol, réseau judiciaire européen

Date limite: 31 décembre 2001

Priorité: 1

Recommandation n° 11. Les services de répression spécialisés compétents devraient viser à mettre au point, au niveau international, les normes communes d'enquête, ainsi que le savoir-faire tiré des évolutions récentes dans tous les États membres, et à favoriser les échanges d'expériences et d'équipements techniques. Une approche fondée sur des projets, conforme à des normes déjà déterminées devrait constituer le moteur principal en matière de prévention et de contrôle de la criminalité organisée au sein de l'Union européenne.

Compétence: États membres, Conseil, Europol

Date limite: 31 décembre 2002

Priorité: 2

CHAPITRE 2.6: Renforcement d'Europol

Orientation politique

Le potentiel d'Europol devrait être développé afin d'en faire un outil efficace des États membres dans le domaine de la prévention et du contrôle de la criminalité organisée.

Les conclusions pertinentes de la présidence du Conseil européen de Tampere sont les suivantes:

43. *La coopération entre les autorités des États membres, lors d'enquêtes sur des activités criminelles transfrontières dans un État membre, doit être la plus fructueuse possible. Le Conseil européen demande que les équipes communes d'enquêtes prévues par le traité soient mises sur pied dans les délais, dans un premier temps, pour lutter contre le trafic de drogue et la traite des être humains et, dans un second temps, pour lutter contre le terrorisme. Les règles qui seront établies à cet égard devront permettre à des représentants d'Europol de participer, le cas échéant, à ces équipes à titre de soutien.*
45. *Europol joue un rôle clé de soutien dans la prévention de la criminalité, ainsi que pour l'analyse et les enquêtes criminelles à l'échelle de l'Union. Le Conseil européen invite le Conseil à doter Europol de l'appui et des moyens nécessaires à son action. Europol devrait voir son rôle renforcé prochainement par le fait qu'il recevra des données opérationnelles des États membres et qu'il sera habilité à demander aux États membres d'engager, de mener ou de coordonner des enquêtes ou de créer des équipes communes d'enquête dans certains domaines de la criminalité, en respectant les systèmes de contrôle par les tribunaux dans les États membres.*
56. *Le Conseil européen invite le Conseil à étendre la compétence d'Europol au blanchiment d'argent en général, quel que soit le type d'infraction à l'origine des produits blanchis.*

Initiatives et mandats existants

Les points 25 a) à c) du programme d'action de 1997 demandent d'étendre le mandat et les fonctions d'Europol, d'évaluer si la convention Europol exige une modification et d'effectuer une étude approfondie en vue d'examiner la place et le rôle des autorités judiciaires dans leurs relations avec Europol. De manière analogue, le point 45 g) du plan d'action de 1998 demande d'examiner le rôle et la place des autorités judiciaires dans la perspective du développement d'Europol conformément au traité d'Amsterdam, en vue d'accroître l'efficacité de l'institution. Des changements considérables sont intervenus en ce qui concerne les éléments mentionnés aux points 25 a) et b) du plan d'action de 1997; cette question fait l'objet d'une attention permanente de la part des États membres et du Conseil d'administration d'Europol.

Le point 25 d) du programme d'action de 1997 recommande que les capacités d'Europol dans les domaines des techniques et du soutien opérationnels, de l'analyse et des fichiers créés à des fins d'analyse de données (par exemple, les registres des voitures ou autres biens volés) soient exploitées au maximum.

Le développement des techniques opérationnelles pourrait prendre la forme d'études des pratiques au niveau national et de l'Union européenne et de leur efficacité ainsi que de la mise en place de stratégies, politiques et tactiques communes. Le développement du support opérationnel pourrait notamment se traduire par l'organisation de réunions, l'élaboration et l'application des programmes d'action communs, des analyses stratégiques, un soutien aux échanges d'informations et de renseignements, un soutien analytique pour les enquêtes nationales multilatérales, un soutien technique et tactique, un soutien juridique, la mise à disposition de moyens techniques, la mise au point de manuels communs, une aide à la formation, l'évaluation des résultats, et des avis donnés aux autorités compétentes des États membres.

Le point 43 1 a) i) du plan d'action de 1998 demande d'examiner la possibilité de créer une base de données pour les enquêtes en cours, dans le cadre des dispositions de la convention Europol, permettant d'éviter les doubles emplois en matière d'enquêtes et de faire participer plusieurs autorités compétentes européennes à la même enquête, jumelant ainsi leurs connaissances et leur savoir-faire.

Le point 43 1 a) ii) du plan d'action de 1998 (mesures à terme de deux ans) demande d'orienter les travaux documentaires d'Europol sur l'activité opérationnelle et précise que ses analyses doivent déboucher aussi souvent que possible sur des conclusions opérationnelles. Les points 48 a) ii) et 48 b) ii) du même plan (mesures à terme de cinq ans) demandent respectivement d'instaurer un réseau de recherche et de documentation sur la criminalité transfrontière et d'élaborer des lignes directrices concernant la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes, y compris d'informations détenues par des services répressifs relatives à des signalements de transactions financières douteuses, notamment par l'intermédiaire d'Europol, sous réserve des dispositions appropriées relatives à la protection des données à caractère personnel.

Le point 43 1 a) iv) de ce plan ajoute le terrorisme à la liste des infractions devant être traitées par Europol et demande de renforcer les échanges d'informations et la coordination des activités réalisées par les autorités compétentes des États membres, notamment grâce à Europol, dans la lutte contre les infractions commises ou susceptibles d'être commises au cours d'activités terroristes.

Le point 43 1 b) du plan d'action de 1998 demande d'élaborer un instrument juridique adéquat étendant les compétences d'Europol aux activités visées à l'article 30, paragraphe 2, du traité et centrant l'activité d'Europol sur la coopération opérationnelle. Un des aspects importants à traiter est celui de la place et du rôle des autorités judiciaires dans leurs relations avec Europol. L'une des priorités dictées par le traité est de déterminer la nature et la portée des compétences opérationnelles d'Europol, qui devrait être en mesure de «demander aux autorités des États de mener ou de coordonner des enquêtes», et, d'autre part, d'intervenir dans le cadre «d'actions opérationnelles d'équipes conjointes».

Le point 43 1 c) du plan d'action de 1998 demande que la question de l'accès d'Europol aux données d'enquêtes du SIS et du SIE soit examinée; le point 48 a) v) demande d'examiner si et de quelle manière Europol pourrait avoir accès au système d'information des douanes.

Le point 48 a) vi) du plan d'action de 1998 demande qu'une stratégie de l'information soit élaborée et mise en œuvre, en collaboration avec Europol, en vue de faire connaître au public les activités et les compétences d'Europol.

Analyse

Avec l'entrée en vigueur de la convention Europol, l'Union européenne dispose d'un outil important de répression de la criminalité organisée grâce au développement et au renforcement de l'échange opérationnel d'information et de renseignement entre les autorités chargées de la répression dans les États membres et d'un mécanisme fondamental pour approfondir et renforcer la coopération internationale dans le domaine de la prévention et du contrôle de la criminalité organisée.

Recommandations détaillées

Recommandation n° 12. Les États membres veillent à ce que le rôle d'Europol en tant qu'organe de renseignement en matière criminelle soit soutenu et renforcé afin de permettre à Europol de s'acquitter de ses tâches d'information et de renseignement à l'égard des États membres de manière à parvenir aux résultats les plus efficaces dans la prévention et la lutte contre la criminalité organisée. La tâche décrite au point 43 1 a) i) du plan d'action de 1998 devrait aussi englober le savoir-faire des autorités judiciaires. La mise en place de services de renseignement compatibles entre les États membres devrait constituer un objectif à long terme.

Compétence: Conseil, Europol, réseau judiciaire européen

Date limite: 31 juillet 2001

Priorité: 1

Recommandation n° 13. Les travaux en cours concernant le recours à Europol pour l'élaboration et la mise en œuvre de techniques opérationnelles et dans le domaine du soutien et de l'analyse devraient être poursuivis. Il faudrait notamment examiner le rôle éventuel que pourrait jouer Europol dans la coordination des enquêtes internationales entre les autorités compétentes des États membres afin de lutter contre les organisations criminelles actives dans plus d'un État membre, y compris la possibilité de confier des actions opérationnelles à des équipes conjointes comportant des représentants d'Europol agissant à titre de soutien, de demander aux autorités compétentes des États membres de mener des enquêtes dans des affaires précises, et de développer des compétences spécialisées qui peuvent être mises à la disposition des États membres pour les assister dans des enquêtes sur la criminalité organisée.

Compétence: Conseil, Europol

Date limite: 31 juillet 2001

Priorité: 2

CHAPITRE 2.7: Dépistage, gel, saisie et confiscation des produits du crime

Orientation politique

Il faudrait en particulier veiller à priver les organisations criminelles de leur principale motivation, à savoir les produits du crime.

Les conclusions pertinentes de la présidence du Conseil européen de Tampere sont les suivantes:

48. *Sans préjudice des domaines plus larges envisagés dans le traité d'Amsterdam et le plan d'action de Vienne, le Conseil européen estime que, en ce qui concerne le droit pénal national, les efforts visant à trouver un accord sur des définitions, des incriminations et des sanctions communes doivent porter essentiellement, dans un premier temps, sur un nombre limité de secteurs revêtant une importance particulière, tels que le blanchiment d'argent...*
51. *Le blanchiment d'argent est au cœur même de la criminalité organisée. Il faut l'éradiquer partout où il existe. Le Conseil européen est déterminé à veiller à ce que soient adoptées des mesures concrètes pour dépister, geler, saisir et confisquer les produits du crime.*
52. *Les États membres sont invités instamment à mettre en œuvre intégralement, y compris dans tous les territoires dépendants, les dispositions de la directive sur le blanchiment d'argent, de la convention de Strasbourg de 1990 et les recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux.*
53. *Le Conseil européen engage le Conseil et le Parlement européen à adopter dès que possible le projet de modification de la directive sur le blanchiment d'argent, récemment proposé par la Commission.*
54. *Dans le respect des dispositions en matière de protection des données, il convient d'améliorer la transparence des transactions financières et de la provenance du capital des sociétés et d'accélérer l'échange d'informations sur les transactions suspectes entre les cellules de renseignement financier existantes. Quelles que soient les dispositions en matière de confidentialité applicables aux activités bancaires et aux autres activités commerciales, les autorités judiciaires et les cellules de renseignement financier doivent être habilitées, sous le contrôle des tribunaux, à recevoir des informations si celles-ci sont nécessaires dans le cadre d'enquêtes sur le blanchiment d'argent. Le Conseil européen demande au Conseil d'adopter les dispositions nécessaires à cet effet.*
55. *Le Conseil européen recommande le rapprochement des dispositions de droit et de procédure en matière pénale sur le blanchiment d'argent (notamment en matière de dépistage, de gel et de confiscation d'avoirs). Le champ des activités criminelles constitutives d'infractions principales, dans le domaine du blanchiment d'argent, doit être uniforme et suffisamment large dans tous les États membres.*

57. *Des normes communes doivent être élaborées afin d'empêcher le recours à des sociétés et des entités immatriculées hors du territoire de l'Union pour dissimuler et blanchir le produit d'activités criminelles. L'Union et les États membres doivent conclure des accords avec des centres offshore de pays tiers afin d'assurer une coopération efficace et transparente en matière d'entraide judiciaire, conformément aux recommandations formulées à cet égard par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux.*
58. *La Commission est invitée à établir un rapport recensant les dispositions des législations nationales dans les domaines de la banque, de la finance et des sociétés qui font obstacle à la coopération internationale. Le Conseil est invité à tirer les conclusions nécessaires sur la base de ce rapport.*

Initiatives et mandats existants

La recommandation n° 26 du programme d'action de 1997 demande que diverses mesures soient envisagées en matière de blanchiment de l'argent et de confiscation des produits du crime; de même, le point 45 d) du plan d'action de 1998 demande instamment de renforcer et de développer la lutte contre le blanchiment des capitaux.

De manière plus concrète, la recommandation n° 26, point a), du programme d'action de 1997 souligne qu'il est nécessaire d'instaurer un mécanisme permettant d'échanger des informations sur des faits soupçonnés d'être constitutifs de blanchiment de capitaux; dans le même ordre d'idées, le point 48 a) iv) du plan d'action de 1998 demande d'établir un système d'échange d'informations et d'analyse en matière de blanchiment d'argent.

La recommandation n° 26, point b), du programme d'action de 1997 indique qu'il convient de rendre l'incrimination de blanchiment des produits du crime aussi générale que possible et de créer une base juridique pour un ensemble de pouvoirs d'investigation en la matière aussi étendus que possibles.

Toujours selon la recommandation n° 26, point b), du programme d'action de 1997, il y a lieu d'examiner la possibilité d'étendre la qualification de blanchiment d'argent à la négligence. Il conviendrait d'étudier les moyens de renforcer la recherche et la saisie des avoirs illicites et l'exécution des décisions des tribunaux relatives à la confiscation des avoirs de la criminalité organisée. À la suite de cette recommandation, une action commune a été adoptée le 3 décembre 1998 et un questionnaire relatif à la négligence a été transmis au GMD.

La recommandation n° 26, point c), indique qu'il convient d'introduire des dispositions qui autorisent la confiscation, indépendamment de la présence de l'auteur de l'infraction. Le point d) demande d'étudier la possibilité de partager, au niveau des États membres, les avoirs confisqués à la suite d'une coopération internationale; un projet d'action commune à ce sujet a fait l'objet de discussions au sein du GMD. Le point e) indique qu'il y a lieu d'étendre l'obligation de communiquer des informations. Le point f) recommande de s'attaquer au problème du blanchiment d'argent sur Internet et par le biais de la monétique électronique et d'exiger, dans les systèmes de paiement et de messagerie électroniques, que les messages indiquent de manière détaillée l'expéditeur et le destinataire. Les points g) et h) concernent respectivement l'utilisation excessive de paiements en liquide et un examen du problème de la contrefaçon économique et commerciale.

De manière générale, on peut observer que les mesures découlant de la recommandation n° 26 font l'objet d'un examen permanent au sein du GMD et que des travaux sur plusieurs de ces mesures sont en cours, en liaison avec des propositions émanant d'Europol. La Commission a soumis une proposition formelle visant à modifier la directive de 1991, qui concerne plusieurs points abordés dans la recommandation en question.

Le point 47 d) du plan d'action de 1998 demande de poursuivre et développer le travail entamé dans le cadre du programme d'action sur la criminalité concernant la question des havres financiers et paradis fiscaux.

Le point 50 b) du plan d'action de 1998 demande d'améliorer et, au besoin, rapprocher les dispositions nationales en matière de saisie et de confiscation des produits du crime, en tenant compte des droits des tierces parties de bonne foi.

Analyse

La majeure partie de la criminalité organisée a pour principale motivation le profit financier. Par conséquent, pour être efficaces, la prévention et le contrôle de la criminalité organisée doivent se concentrer sur le dépistage, le gel, la saisie et la confiscation des produits du crime. Cependant, une telle approche a été entravée, notamment, par la lenteur des échanges d'informations, les différences législatives et la lourdeur des procédures bureaucratiques. En outre, les préoccupations légitimes relatives à la protection des données ont rendu les débats complexes.

Il conviendrait de trouver les moyens d'encourager l'échange efficace d'informations (y compris des informations provenant des établissements financiers) entre les services de renseignement financier des pays de l'Union européenne indépendamment de leurs structures internes. Il faudrait également trouver les moyens d'accélérer l'application, dans un autre État membre, des décisions judiciaires relatives au gel des comptes bancaires et, d'une manière générale, à l'assistance pour le dépistage des avoirs illicites.

Un problème particulier réside dans l'apparition de centres financiers *offshore* et *onshore* et de «paradis fiscaux», qui peuvent en fait constituer pour les délinquants un refuge qu'ils utilisent à leurs propres fins. Il conviendrait de trouver les moyens pour garantir que les États membres mettent en œuvre, dans leurs territoires dépendants, les diverses dispositions et recommandations internationales relatives au blanchiment d'argent. Il y a lieu à cet égard de tenir compte des travaux importants réalisés dans le cadre du GAFI sur les territoires qui ne coopèrent pas.

En ce qui concerne l'origine des avoirs détenus par l'auteur d'un délit, il faudrait envisager la possibilité d'un allègement de la charge de la preuve, après que le délinquant a été condamné pour infraction grave; ainsi, la personne condamnée devrait apporter la preuve qu'elle a acquis licitement les avoirs en question. Si le tribunal n'est pas satisfait des explications fournies, les avoirs peuvent être considérés comme étant le produit d'activités criminelles et par conséquent confisqués.

Recommandations détaillées

Recommandation n° 14

- a) Il convient, conformément au point 57 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere, d'adopter un instrument relatif aux mesures que les États membres devraient prendre en ce qui concerne les centres financiers *offshore* et *onshore* et les paradis fiscaux situés sur leur territoire, ainsi qu'à une politique commune visant les centres financiers et les paradis fiscaux situés en dehors de l'Union européenne. Cet instrument devrait aborder la question du recours aux sociétés fiduciaires et à d'autres techniques pouvant être utilisées pour dissimuler l'identité du véritable propriétaire des biens.
- b) Le Conseil devrait élaborer un accord type pour les négociations à mener, aux termes de l'article 38 du traité, avec les centres financiers *offshore* et *onshore* et les paradis fiscaux en vue de garantir qu'ils maintiennent des normes convenues et qu'ils coopèrent d'une manière effective à la prévention et au contrôle de la criminalité organisée. De tels accord devraient ensuite être négociés avec les centres financiers *offshore* et *onshore* et les paradis fiscaux. À cet égard, il conviendrait d'assurer une coopération étroite entre les formations JAI et Ecofin du Conseil.

Compétence: Conseil, États membres, Commission

Date limite: activité permanente; accord type à achever le 31 décembre 2001 au plus tard

Priorité: 2

Recommandation n° 15. Il conviendrait que le Conseil, en coopération avec la Commission, tenant dûment compte des questions relatives à la protection des données et à l'issue des discussions menées avec les organisations bancaires concernées, aborde la question du blanchiment d'argent sur Internet et par le biais de la monétique électronique, et exige, dans les systèmes de paiement et de messagerie électroniques, que les messages indiquent de manière détaillée l'expéditeur et le destinataire.

Compétence: Conseil, Commission

Date limite: 31 décembre 2001

Priorité: 2

Recommandation n° 16. Conformément au point 36 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere, et dans le cadre du programme de mesures mentionné au point 37 de ces conclusions, le Conseil devrait adopter un instrument appelant les États membres à revoir leur législation et son application concernant les décisions relatives au dépistage, au gel, à la saisie et à la confiscation des avoirs résultant de la criminalité et, si nécessaire, à établir ensuite des normes minimales afin de permettre la reconnaissance mutuelle et l'exécution de ces décisions, aussi tôt que possible au cours de l'enquête et des poursuites pénales, tout en tenant compte des droits des tierces parties de bonne foi.

Compétence: Conseil

Date limite: 31 décembre 2002

Priorité: 3

Recommandation n° 17

- a) Conformément au point 55 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere, il convient de rendre l'incrimination de blanchiment des produits du crime aussi générale que possible et de créer une base juridique pour un ensemble de pouvoirs d'investigation en la matière aussi étendus que possibles. Conformément à la recommandation n° 26, point b), du programme d'action de 1997 et à l'article 6, paragraphe 3, point a), de la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, il convient d'envisager la possibilité d'étendre l'incrimination de blanchiment aux cas où l'auteur de l'infraction aurait dû se rendre compte que l'avoir en question était d'origine criminelle.
- b) Les États membres devraient envisager la création, conformément à leur droit national, d'unités spécifiquement chargées des procédures de dépistage, de saisie et de confiscation des avoirs résultant des infractions visées par l'action commune adoptée par le Conseil le 3 décembre 1998, compte tenu de l'expérience des unités qui fonctionnent de manière satisfaisante dans certains États membres. Les États membres devraient en outre déterminer s'ils disposent du personnel et des ressources opérationnelles et techniques suffisants pour lutter contre le blanchiment de capitaux. Outre le processus d'évaluation engagé dans le cadre du GAFI, les États membres devraient envisager des mesures visant à renforcer encore davantage la mise en œuvre effective des recommandations du GAFI, y compris la possibilité de présenter des rapports spécifiques au Conseil concernant la mise en œuvre de ces mesures.

Compétence: Conseil, États membres

Date limite: 31 décembre 2000

Priorité: 1

Recommandation n° 18. La Commission est invitée à entreprendre une étude sur la possibilité d'empêcher qu'une utilisation excessive de paiements en liquide et d'opérations de change en liquide par des personnes physiques et morales ne serve à camoufler la conversion des produits du crime en d'autres biens. Il conviendrait de réfléchir à la mise en place d'un système adéquat de déclarations qui permettrait aux autorités compétentes de mener les enquêtes appropriées. Lors de la réalisation de cette étude, la Commission est invitée à tenir compte, entre autres, de la législation nationale relative, par exemple, au rôle des membres des professions concernées, des casinos et des maisons de jeux.

Compétence: Commission

Date limite: 31 décembre 2003

Priorité: 3

Recommandation n° 19. Il conviendrait d'adopter, en tenant compte des meilleures pratiques en vigueur dans les États membres et tout en respectant dûment les principes fondamentaux du droit, un instrument qui prévoit la possibilité d'introduire, sur le plan du droit pénal, civil ou fiscal, un allègement de la charge de la preuve concernant l'origine des avoirs détenus par une personne reconnue coupable d'une infraction liée à la criminalité organisée.

Compétence: Conseil

Date limite: 31 décembre 2001

Priorité: 3

Recommandation n° 20. Il convient d'examiner l'opportunité d'adopter un instrument relatif à la confiscation, indépendamment de la présence de l'auteur de l'infraction, qui s'étende aux cas où l'auteur est décédé ou disparu.

Compétence: Conseil

Date limite: 31 décembre 2002

Priorité: 3

Recommandation n° 21. Il conviendrait de réfléchir à la question de savoir si un instrument relatif au partage des avoirs confisqués entre les États membres est compatible avec la nature de l'entraide judiciaire et avec les traditions juridiques d'entraide judiciaire dans les États membres. Il conviendrait, à cet égard, de tenir compte de l'évolution récente du droit pénal international.

Compétence: Conseil

Date limite: 31 décembre 2002

Priorité: 3

CHAPITRE 2.8: **Renforcement de la coopération entre les autorités répressives et les autorités judiciaires au niveau national et au niveau de l'Union européenne**

Orientation politique

Une approche intégrée et multidisciplinaire s'impose pour pouvoir prévenir et contrôler efficacement la criminalité organisée.

Les conclusions pertinentes de la présidence du Conseil européen de Tampere sont les suivantes:

35. *En matière pénale, le Conseil européen engage les États membres à ratifier sans tarder les conventions d'extradition de l'Union européenne de 1995 et 1996. Il estime que la procédure formelle d'extradition devrait être supprimée entre les États membres pour les personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive et remplacée par un simple transfèrement de ces personnes, conformément à l'article 6 du traité. Il convient également d'envisager des procédures accélérées d'extradition, sans préjudice du principe du droit à un procès équitable. Le Conseil européen invite la Commission à faire des propositions à ce sujet, à la lumière de la convention d'application de Schengen.*

37. *Le Conseil européen demande au Conseil et à la Commission d'adopter, d'ici décembre 2000, un programme de mesures destinées à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle. Dans le cadre de ce programme, des travaux devraient aussi être entamés sur le titre exécutoire européen et sur les aspects du droit procédural pour lesquels la fixation de normes minimales communes est considérée comme nécessaire pour faciliter l'application du principe de reconnaissance mutuelle, dans le respect des principes fondamentaux du droit des États membres.*

46. *Afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, le Conseil européen a décidé la création d'une unité (Eurojust) composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes détachés par chaque État membre conformément à son système juridique. Eurojust aura pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée, notamment sur la base de l'analyse effectuée par Europol; cette unité devra aussi coopérer étroitement avec le réseau judiciaire européen afin, notamment, de simplifier l'exécution des commissions rogatoires. Le Conseil européen demande au Conseil d'adopter l'instrument juridique nécessaire avant la fin de l'année 2001.*

49. *Les formes graves de criminalité ont de plus en plus d'incidences en matière de taxes et de droits. Le Conseil européen engage donc les États membres à fournir sans réserve l'entraide judiciaire pour les enquêtes et les poursuites concernant ce type de criminalité.*

Initiatives et mandats existants

Les recommandations n^{os} 13 et 14 du programme d'action de 1997 invitaient les États membres qui ne l'avaient pas encore fait à ratifier les conventions essentielles dans la lutte contre la criminalité organisée. Certains instruments n'ont toujours pas été ratifiés par tous les États membres. Par ailleurs, le point 45 c) du plan d'action de 1998 demande de veiller à ce que les deux conventions d'extradition existantes adoptées au titre du traité soient effectivement mises en œuvre en droit et en pratique.

La recommandation n^o 16 du programme d'action de 1997 demande avec insistance de mettre un point final aux travaux en cours sur le projet de convention d'entraide judiciaire en matière pénale avant la fin de 1997 et, dès que possible, d'élargir le contenu de la convention, en tenant compte de la nécessité d'accélérer les procédures de coopération judiciaire dans les affaires liées à la criminalité organisée et de réduire sensiblement les délais de transmission et de réponse aux demandes. Toutefois, cette mise au point du projet de convention est toujours en cours; la fin des travaux est prévue pour le début de l'année 2000.

La recommandation n^o 16 indique qu'il conviendrait également d'examiner les actes adoptés par le Conseil concernant les personnes qui coopèrent à l'action de la justice et la protection des témoins ainsi que les besoins spécifiques en matière de coopération policière dans le cadre des enquêtes préjudiciaires. Le Conseil a examiné des rapports concernant la mise en œuvre de cette recommandation.

La recommandation n^o 16, point a), demande d'examiner les réserves formulées dans le cadre de la convention européenne d'entraide judiciaire de 1959 et de son protocole. Cette question est actuellement en cours d'examen au sein du groupe «Coopération judiciaire» dans le cadre des travaux visant à mettre un point final au projet de convention d'entraide judiciaire en matière pénale.

La recommandation n° 16, point b), concerne la création d'une base juridique pour l'application transfrontière de certaines méthodes modernes d'enquête telles que les livraisons surveillées, le déploiement d'agents infiltrés et l'interception de diverses formes de télécommunications. Ces mesures font également l'objet d'un examen au sein du groupe «Coopération judiciaire» dans le cadre des travaux sur le projet de convention d'entraide judiciaire en matière pénale.

Le point 45 a) du plan d'action de 1998 recommande de mettre en œuvre de manière efficace et, le cas échéant, développer le réseau judiciaire européen. Ce point souligne en outre que la mise en œuvre efficace du réseau judiciaire européen constitue une priorité. Ce réseau, qui permettra une amélioration concrète de la coopération, doit être doté d'instruments modernes pour permettre une coopération efficace. Une réflexion devrait être immédiatement engagée pour le rendre plus opérationnel.

Le point 45 e) du plan d'action de 1998 demande de prendre des mesures visant à faciliter et accélérer la coopération transfrontière entre les ministères et les autorités judiciaires ou équivalentes compétents des États membres.

Le point 45 f) du plan d'action de 1998 recommande de mettre en route un processus visant à faciliter la reconnaissance mutuelle des décisions et l'exécution des jugements en matière pénale. Un programme de travail relatif à la question de la reconnaissance mutuelle a fait l'objet de discussions au sein du GMD; la reconnaissance mutuelle des ordonnances de saisie ou de gel d'avoirs et des condamnations à des amendes constituent la priorité immédiate de ce programme.

Le point 45 g) du plan d'action de 1998 demande d'examiner le rôle et la place des autorités judiciaires dans la perspective du développement d'Europol conformément au traité d'Amsterdam, en vue d'accroître l'efficacité de l'institution.

Le point 48 a) i) du plan d'action de 1998 concerne des mesures visant à favoriser l'établissement de contacts entre magistrats et enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée et travaillant en étroite coopération avec Europol [article 30, paragraphe 2, point c), du traité].

Le point 48 b) i) demande de favoriser la coopération en matière de politique générale et sur le plan opérationnel entre les autorités compétentes, y compris les services de police, les services de douanes et autres services répressifs spécialisés, et les autorités judiciaires des États membres, dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière [article 30, paragraphe 1, point a), du traité]. Ce point indique également que, dans ce contexte, il serait utile de développer et de renforcer la coopération transfrontière existante, au niveau bilatéral et régional, notamment en poursuivant et en étendant, sur le même mode, les expériences des commissariats communs. Il serait également souhaitable de poursuivre la mise au point des techniques d'analyse de risque appliquées aux douanes et l'amélioration des méthodes de contrôle des douanes, telles que la mise en œuvre du plan d'action sur le contrôle des conteneurs et de mener une réflexion sur les nouveaux vecteurs de fraude, dont Internet.

Le point 49 a) invite à examiner si des améliorations de fond et de forme peuvent encore être apportées aux procédures d'extradition, notamment des règles visant à réduire les retards.

Le point 49 b) du plan d'action de 1998 recommande de faciliter davantage la coopération transfrontière entre les ministères et les autorités judiciaires dans le domaine des poursuites pénales, le point 49 c) d'examiner la possibilité d'améliorer la coopération transfrontière en matière de transmission des poursuites et d'exécution des peines. Le point 49 d) demande d'étudier la possibilité d'étendre et, éventuellement, de formaliser l'échange d'informations sur les casiers judiciaires et le point 49 e) de prévenir les conflits de compétences entre États membres, par exemple en examinant la possibilité d'enregistrer l'existence éventuelle de procédures engagées à l'encontre d'une même personne pour la même infraction dans plusieurs États membres.

Le point 50 a) du plan d'action de 1998 concerne des mesures visant à assurer, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de la coopération judiciaire, la compatibilité des règles applicables entre les États membres. Il faudrait également engager une réflexion sur les possibilités d'éviter que des abus en matière de recours judiciaires ne nuisent à la coopération ou la retardent. Il convient de rechercher des normes procédurales

efficaces de nature à améliorer l'entraide pénale tout en respectant les exigences en matière de libertés fondamentales. Une réflexion devrait être engagée dans le domaine de l'interception des télécommunications, ainsi que sur les actions civiles liées à des infractions pénales. À cet égard, l'indemnisation des victimes d'infractions doit constituer un axe à ne pas négliger.

Analyse

Il convient de s'intéresser notamment à la coopération entre les services aux niveaux national et international, et en particulier à la coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives. Nombre de crimes peuvent être empêchés ou rapidement élucidés si les informations dont dispose un service peuvent être transmises à d'autres services au niveau national et international. Il se peut toutefois que ces informations ne soient pas jugées utiles pour d'autres services, que les moyens de transmission de ces informations ne soient pas sûrs ou que ces autres services suscitent la méfiance. Par conséquent, l'enquête, les poursuites, le jugement et l'application des peines ne s'articulent pas en un système cohérent et interconnecté au niveau national et encore moins sur le plan international.

La coopération locale, nationale et internationale entre les services répressifs et entre les autorités répressives et les autorités judiciaires devrait être renforcée. Dans ce cadre, il convient d'accorder la priorité à la question des autorités judiciaires face à Europol.

Recommandations détaillées

Recommandation n° 22. Conformément au point 45 b) du plan d'action relatif à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et au point 37 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere, la Commission est invitée à coopérer avec le Conseil pour l'adoption, d'ici décembre 2000, d'un programme de mesures destinées à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale.

Compétence: Conseil, Commission

Date limite: 31 décembre 2000

Priorité: 1

Recommandation n° 23. Conformément au point 46 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere, le Conseil est invité à élaborer et adopter, le plus rapidement possible, un instrument juridique concernant la mise en place d'Eurojust, en précisant sa structure, son domaine de compétence, ses attributions et ses responsabilités. Il conviendrait d'accorder une attention particulière à la définition du cadre général des relations de ce nouvel organisme avec les autorités nationales chargées des poursuites, Europol, la Commission (OLAF) et le réseau judiciaire européen.

Compétence: Conseil

Date limite: 31 juillet 2001

Priorité: 1

Recommandation n° 24. Le réseau judiciaire européen devrait être mis en œuvre de manière efficace et, le cas échéant, développé. Il convient, par exemple, d'étudier les moyens pour l'équiper d'outils modernes en vue d'une coopération efficace et de voir comment le rendre plus opérationnel. Une attention particulière devrait être accordée à l'élaboration des normes procédurales efficaces qui permettront d'améliorer l'entraide judiciaire en matière pénale tout en respectant les exigences des droits fondamentaux.

Le secrétariat général du Conseil assure également le secrétariat de ce réseau et doit dès lors être doté en permanence des ressources nécessaires pour garantir que le réseau judiciaire européen soit en mesure de remplir ses fonctions.

Compétence: États membres, Conseil

Date limite: activité permanente

Priorité: 2

Recommandation n° 25. Une proposition est élaborée en vue d'instaurer un instrument relatif à la situation et la protection des témoins et des personnes qui participent ou ont participé à des organisations criminelles et qui sont disposées à coopérer à l'action de la justice en fournissant des informations utiles aux fins des enquêtes et de l'établissement des preuves ou des informations susceptibles de contribuer à priver les organisations criminelles de leurs ressources ou des produits du crime. Cette proposition devrait notamment prévoir la possibilité, lorsque c'est envisageable, de réduire la peine infligée à une personne accusée quand celle-ci coopère de manière importante dans le cadre d'affaires de cette nature. Un accord type de l'Union européenne devrait être mis au point, compte tenu de l'expérience acquise par Europol, et utilisé dans un cadre bilatéral.

Compétence: Conseil, États membres, Commission

Date limite: 31 juillet 2001

Priorité: 3

Recommandation n° 26. Il convient d'examiner la nécessité éventuelle d'un financement complémentaire et, en particulier, la possibilité d'une plus grande souplesse et de procédures accélérées dans l'utilisation des fonds de l'Union européenne à des fins de formation et d'activités de soutien, en vertu notamment de l'article 41, paragraphe 3, du traité. On peut citer, à titre d'exemples, le soutien à des services d'interprétation, la formation en langues et l'apprentissage des pratiques internationales pour les fonctionnaires des services répressifs et les magistrats spécialisés. Il conviendrait d'envisager de recourir à ces fonds pour améliorer l'organisation des réunions de praticiens au niveau de l'Union européenne (notamment les réunions concernant le recours à des équipes communes d'enquête). Il faut attirer l'attention des autorités compétentes sur la possibilité d'organiser des conférences à trois entre deux fonctionnaires recourant à un interprète; les États membres devraient encourager cette pratique en libérant les ressources nécessaires. Étant entendu que l'intérêt légitime d'un contrôle des fonds publics doit être dûment préservé, l'utilisation de tels fonds pour promouvoir la coopération dans le domaine judiciaire ne devrait pas affecter l'indépendance de la justice.

Compétence: Commission, Conseil, réseau judiciaire européen, Europol, États membres

Date limite: 31 décembre 2001

Priorité: 2

Recommandation n° 27. Les États qui n'ont pas encore ratifié⁽¹⁾ les conventions du Conseil de l'Europe et des Nations unies ci-après, qui sont essentielles pour la prévention et le contrôle de la criminalité organisée, devraient présenter des propositions à leur parlement en vue d'en accélérer la ratification dans le délai imparti. Si une convention n'était pas ratifiée à la date limite qui a été fixée, ils avisent le Conseil par écrit, tous les six mois, des motifs de non-ratification, et ce jusqu'à ce que la convention soit ratifiée. Si un État membre ne ratifie pas une convention dans un délai raisonnable pour quelque motif que ce soit, le

⁽¹⁾ Tous les États membres ont ratifié la convention d'entraide judiciaire en matière pénale (1959) et la convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981). Ces conventions sont également pertinentes dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée.

Conseil évalue la situation afin d'y trouver une solution. Le pacte de préadhésion devrait contenir des engagements de nature similaire concernant les pays candidats. Lorsqu'il élaborera de nouvelles conventions, et d'autres instruments, le Conseil devrait fixer une date limite pour leur adoption et leur mise en œuvre selon les exigences constitutionnelles des États membres et le traité d'Amsterdam.

1. Convention européenne d'extradition, Paris 1957 — fin 2001
2. Deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition, Strasbourg 1978 — fin 2001
3. Protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, Strasbourg 1978 — fin 2001
4. Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, Strasbourg 1990 — fin 2001
5. Convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières (Naples II) — fin 2001
6. 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, Strasbourg 1995 — fin 2001
7. Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, Vienne 1988 — fin 2001
8. Convention européenne pour la répression du terrorisme, Strasbourg 1977 — fin 2001
9. Convention pénale du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption, Strasbourg 1999 — fin 2001
10. Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne — fin 2001
11. Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes — milieu 2001
12. Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes — fin 2000
13. Convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne — fin 2001
14. Protocoles à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes — fin 2001
15. Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne — fin 2001.

Plusieurs autres conventions peuvent également être pertinentes au regard de la lutte contre la criminalité organisée, notamment la convention relative à la suppression du faux-monnayage (Genève, 1929) et la convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal (Strasbourg, 1998).

Compétence: États membres, Conseil

Date limite: comme indiqué

Priorité: 1

Recommandation n° 28. Il convient de faciliter l'extradition par la mise en œuvre effective des deux conventions d'extradition adoptées au titre du traité. Plus particulièrement, les États membres devraient prendre, au niveau national, les mesures nécessaires pour veiller à ce que les demandes d'extradition puissent être traitées aussi simplement et rapidement que possible. Comme le demande le point 35 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere, la Commission est invitée à faire des propositions prévoyant une extradition accélérée des personnes reconnues coupables qui tentent d'échapper à la justice, ainsi que des procédures accélérées d'extradition. Une évaluation des procédures d'extradition, sur la base de l'action commune adoptée par le Conseil le 5 décembre 1997, devrait commencer au plus tard le 30 juin 2001. À cet égard, il convient d'envisager la possibilité de créer, à long terme, un espace juridique européen unique en matière d'extradition. La question de l'extradition dans les procédures par contumace, dans le plein respect des droits fondamentaux garantis par la convention européenne des droits de l'homme, pourrait également être examinée dans ce contexte.

Compétence: Conseil, États membres, Commission

Date limite: 2002; 2010 pour ce qui concerne l'objectif à long terme

Priorité: 1

Recommandation n° 29. Conformément au point 36 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere, les États membres examinent différents moyens, y compris des normes minimales pour les décisions relatives à l'obtention de la preuve et le Conseil devrait adopter l'instrument nécessaire pour faire en sorte que les éléments de preuve légalement recueillis par les autorités d'un État membre soient recevables devant les juridictions des autres États membres, compte tenu du principe d'indépendance de la justice et des règles qui sont applicables dans les États membres concernés.

Compétence: Conseil

Date limite: 31 décembre 2004

Priorité: 4

Recommandation n° 30. Afin de rendre plus efficaces les enquêtes portant sur la criminalité organisée transfrontalière, le Conseil est invité à œuvrer en faveur du rapprochement des législations nationales relatives aux procédures pénales régissant les techniques d'enquête, de manière à les rendre plus compatibles.

Compétence: Conseil

Date limite: décembre 2002

Priorité: 3

CHAPITRE 2.9: **Renforcement de la coopération avec les pays candidats à l'adhésion**

Orientation politique

La coopération avec les pays candidats à l'adhésion devrait être renforcée afin de les intégrer progressivement dans la stratégie communautaire de prévention et de contrôle de la criminalité organisée.

Initiatives et mandats existants

Conformément à la recommandation n° 3 du programme d'action de 1997, un pacte de préadhésion a été adopté le 28 mai 1998. Un groupe d'experts du pacte de préadhésion (GEPPA) a été mis en place. L'acquis

de l'Union européenne a été présenté aux pays candidats à l'adhésion sur une base multilatérale. En outre, une réunion bilatérale s'est tenue avec chaque pays candidat afin d'évaluer son niveau de préparation aux normes communautaires.

S'appuyant sur différents instruments, tels que les programmes relevant du titre VI (financements Phare et TAIEX, par exemple), la Commission a pris plusieurs initiatives dont l'objectif est de renforcer la coopération avec les pays candidats dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée.

Le point 43 d) du programme d'action de 1998 recommande de renforcer le rôle d'Europol en matière d'échange d'informations en vue de la mise en œuvre du pacte de préadhésion et de doter Europol des ressources suffisantes pour mener cette tâche à bonne fin.

Analyse

La criminalité organisée dans les États membres de l'Union européenne est en grande partie «indigène». Toutefois, pour être vraiment efficace, la stratégie de l'Union européenne ne doit pas se cantonner aux seuls États membres de l'Union européenne. Cette approche plus globale s'avère nécessaire non seulement pour promouvoir la coopération concernant des infractions ou des criminels spécifiques, mais aussi pour échanger des informations sur les meilleures pratiques et les tendances de la criminalité organisée. Dans le premier cas, la coopération avec les pays candidats à l'adhésion devrait être améliorée en utilisant plus efficacement les pactes de préadhésion sur la criminalité organisée.

Cette coopération offre des avantages aux deux parties dans le sens où, tout en s'informant sur l'acquis de l'Union européenne, les pays candidats à l'adhésion, mettant à profit leur longue expérience, peuvent eux aussi contribuer au renforcement de la lutte contre la criminalité organisée dans l'Union européenne.

Le rôle du pacte de préadhésion sur la criminalité organisée du 28 mai 1998 dans le renforcement de cette coopération revêt une importance toute particulière. Le Conseil devrait examiner la question de savoir s'il faut prévoir des ressources supplémentaires pour la mise en œuvre du pacte.

Ce faisant, il convient d'accorder une attention particulière à la prévention et au contrôle des infractions telles que le blanchiment d'argent, les réseaux d'immigration clandestine et la criminalité financière.

Recommandations détaillées

Recommandation n° 31. L'Union européenne et les États membres devraient chercher à renforcer les formes de coopération pratique et directe dans le domaine de la police et de la justice pénale avec les pays candidats à l'adhésion.

Compétence: Conseil, Commission, États membres

Date limite: activité permanente

Priorité: 3

Recommandation n° 32. Les pays candidats à l'adhésion devraient participer à l'élaboration et à l'analyse des rapports annuels sur la situation en matière de criminalité organisée.

Compétence: Conseil, Europol

Date limite: activité permanente

Priorité: 2

Recommandation n° 33. Il convient d'examiner la possibilité d'établir une coopération avec les pays candidats à l'adhésion en ce qui concerne l'utilisation du système d'information Schengen, en tenant compte de la faisabilité juridique et technique d'une telle coopération.

Compétence: Conseil

Date limite: activité permanente

Priorité: 3

Recommandation n° 34. Les États membres devraient, dans un cadre bilatéral, examiner l'opportunité de prendre des engagements à l'égard des pays candidats à l'adhésion et d'instaurer avec eux une coopération pratique en vue du repérage des biens volés, tels que les véhicules, et de l'utilisation de techniques d'enquêtes telles que les livraisons surveillées ou les opérations sous couverture.

Compétence: États membres

Date limite: activité permanente

Priorité: 2

Recommandation n° 35. L'Union européenne et les États membres devraient chercher à renforcer l'assistance technique fournie aux pays candidats à l'adhésion et à partager leur savoir-faire avec ces derniers, afin de soutenir le développement de systèmes judiciaires efficaces et démocratiques et d'une administration publique appropriée; il s'agit en outre de contribuer à aligner davantage les institutions et la législation de ces pays sur la législation communautaire. La possibilité de réaliser des programmes conjoints financés au titre du programme Phare de l'Union européenne devrait en outre être encouragée.

Compétence: Conseil, Commission, États membres

Date limite: activité permanente

Priorité: 1

CHAPITRE 2.10: **Renforcement de la coopération avec les pays tiers et d'autres organisations internationales**

Orientation politique

La prévention et le contrôle de la criminalité organisée exigent une coopération à l'échelle mondiale et doivent être envisagés dans ce contexte.

Les conclusions pertinentes de la présidence du Conseil européen de Tampere sont les suivantes:

7. *L'espace de liberté, de sécurité et de justice devrait faire fond sur les principes de transparence et de contrôle démocratique. Nous devons entamer un dialogue ouvert avec la société civile sur les objectifs et principes de cet espace pour qu'ils soient mieux acceptés par les citoyens et reçoivent leur soutien. Afin que les autorités continuent à jouir de la confiance des citoyens, il faut mettre en place des normes communes relatives à l'intégrité des autorités.*
8. *Le Conseil européen estime essentiel que, dans ces domaines, l'Union acquière également une capacité d'action et soit considérée comme un partenaire important sur la scène internationale. Cela nécessite une étroite coopération avec les pays partenaires et les organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe, l'OSCE, l'OCDE et les Nations unies.*

59. *Le Conseil européen souligne que toutes les compétences et tous les instruments dont dispose l'Union, notamment en matière de relations extérieures, doivent être utilisés de manière intégrée et cohérente pour établir l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les questions de justice et d'affaires intérieures doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre d'autres politiques et actions de l'Union.*
60. *Il doit être pleinement fait usage des nouvelles possibilités offertes par le traité d'Amsterdam en matière d'action extérieure et, en particulier, des stratégies communes ainsi que des accords conclus par la Communauté et des accords basés sur l'article 38 du traité.*
61. *Il convient de définir clairement des priorités, des objectifs politiques et des mesures pour l'action extérieure de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Le Conseil doit, en étroite collaboration avec la Commission, élaborer des recommandations spécifiques concernant les objectifs et les mesures relatives à cette action extérieure, notamment pour ce qui est des structures de travail, avant le Conseil européen de juin 2000.*
62. *Le Conseil européen appuie la coopération régionale entre les États membres et les pays tiers limitrophes de l'Union en matière de lutte contre la criminalité organisée. À cet égard, il prend acte avec satisfaction des résultats concrets et pratiques obtenus par les pays riverains de la Baltique. Le Conseil européen attache une importance particulière à la coopération et au développement régionaux dans la région des Balkans. L'Union européenne se félicite qu'une conférence européenne sur le développement et la sécurité dans la région de la mer Adriatique et de la mer Ionienne soit organisée par le gouvernement italien en Italie au cours du premier semestre de l'année 2000 et a l'intention d'y participer. Cette initiative apportera une contribution utile dans le cadre du pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est.*

Initiatives et mandats existants

La recommandation n° 4 du programme d'action de 1997 soulignait la nécessité de mettre en place une coopération plus étroite avec d'autres pays et avec des institutions et organisations internationales impliquées dans la lutte contre la criminalité organisée. Les possibilités de coopération qu'offrent les mécanismes existants tels que le partenariat transatlantique, le programme Tacis et les accords de partenariat avec la Fédération de Russie et l'Ukraine devraient être exploitées avec plus d'efficacité. Il faudrait étudier la possibilité de prendre des dispositions similaires avec d'autres pays. Le Conseil et la Commission devraient élaborer des propositions spécifiques de coopération plus étroite, notamment par l'intermédiaire d'Europol.

Le Conseil et la Commission ont fourni un travail considérable en ce qui concerne cette recommandation (voir document CRIMORG 67). Toutefois, les questions mentionnées requièrent une action permanente.

Analyse

Il convient d'améliorer la coopération avec les pays tiers, y compris dans le cadre du dialogue transatlantique et en collaboration avec la Fédération de Russie et l'Ukraine. En outre, il faudrait envisager de renforcer la coopération avec, notamment, les partenaires riverains de la Méditerranée et d'Europe du Sud-Est, la Chine et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

Pour être efficace, toute stratégie communautaire doit être conçue de manière à tirer parti des résultats des travaux qui ont déjà été réalisés ou qui sont en cours au niveau bilatéral ou multilatéral, par exemple dans le cadre du Conseil de l'Europe, du G8, du Groupe d'action financière, de l'Organisation internationale de la police criminelle, de l'Organisation de coopération et de développement économiques et des Nations unies. Par ailleurs, l'Union européenne devrait s'efforcer d'agir de manière plus cohérente afin de faire entendre sa voix dans les enceintes internationales.

Recommandations détaillées

Recommandation n° 36. Il convient de mettre en place une coopération plus étroite avec les États tiers et les organisations et organismes internationaux impliqués dans la prévention et le contrôle de la criminalité organisée. Les possibilités de coopération qu'offrent les mécanismes existants tels que le partenariat

transatlantique, le programme Tacis et les accords de partenariat avec la Fédération de Russie et l'Ukraine devraient être exploitées avec plus d'efficacité. Il faudrait étudier la possibilité de prendre des dispositions similaires avec d'autres pays. Le Conseil et la Commission devraient élaborer des propositions spécifiques de coopération plus étroite, notamment en association avec Europol.

Compétence: Conseil, Commission, Europol

Date limite: activité permanente

Priorité: 2

Recommandation n° 37. L'Union européenne devrait peser de tout son poids politique dans l'ensemble des enceintes où tous les États membres sont présents, telles que le Conseil de l'Europe, l'Organisation de coopération et de développement économiques, le Groupe d'action financière, l'Organisation internationale de la police criminelle et les Nations unies. Cela exige une coordination efficace entre États membres dans ces enceintes et, le cas échéant, qu'ils s'efforcent de se mettre d'accord, en temps utile, sur des positions communes qui devraient ensuite être défendues par les États membres conformément à l'article 37 du traité. Dans les cas où tous les États membres ne sont pas présents dans une enceinte, ceux qui n'y participent pas devraient être dûment informés des débats qui pourraient les concerner.

Compétence: Conseil, États membres

Date limite: activité permanente

Priorité: 1

Recommandation n° 38. L'Union européenne et les États membres, dès l'entrée en vigueur de la convention des Nations unies contre la criminalité organisée transnationale et de ses protocoles, devraient réexaminer la présente stratégie à la lumière des dispositions de la convention afin de s'employer à assister les pays qui le demandent à mettre celle-ci totalement en œuvre.

Compétence: Conseil, États membres

Date limite: activité permanente

Priorité: 2

CHAPITRE 2.11: **Surveillance du renforcement de la mise en œuvre des mesures de prévention et de contrôle de la criminalité organisée à l'intérieur de l'Union européenne**

Orientation politique

Une surveillance spécifique de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée est essentielle afin d'assurer la cohérence et le suivi aux niveaux national et communautaire.

Initiatives et mandats existants

Le document 9239/2/97 CK4 24 (qui est basé sur la recommandation n° 22 du programme d'action de 1997) définit le mandat du Groupe multidisciplinaire sur la criminalité organisée. Le GMD est chargé de l'élaboration des politiques visant à coordonner la prévention et le contrôle de la criminalité organisée. Il est en particulier chargé de: a) mettre lui-même en œuvre, ou surveiller la mise en œuvre par d'autres groupes compétents, les recommandations qui s'adressent essentiellement au Conseil; b) surveiller l'application des autres recommandations; c) évaluer la coopération pratique (notamment grâce aux mécanismes d'évaluation en place); d) concevoir les stratégies et politiques de l'Union européenne en matière de pré-

vention et de contrôle de la criminalité organisée; e) préparer, notamment à l'intention du Comité de l'article 36 et en étroite collaboration avec les autres groupes concernés du Conseil, les décisions à un haut niveau; f) fournir au Comité de l'article 36 des informations utiles pour l'établissement de rapports sur l'avancement des travaux et g) préparer des propositions visant à développer la coordination entre les premier, deuxième et troisième piliers en matière de lutte contre la criminalité organisée.

Analyse

La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée devrait être souple afin qu'il soit possible de tenir compte des enseignements tirés du processus de mise en œuvre, d'une part, et que, d'autre part, les mesures de prévention et de contrôle de la criminalité puissent être adaptées en fonction des modifications du phénomène de la criminalité organisée lui-même.

Les recommandations détaillées et le calendrier du programme d'action de 1997 ont contribué au succès de sa mise en œuvre. Les travaux menés par le Groupe multidisciplinaire sur la criminalité organisée, composé de hauts fonctionnaires, ont donné une nouvelle impulsion. Ce groupe a tiré profit de son approche multidisciplinaire et du concours de spécialistes.

Recommandation détaillée

Recommandation n° 39. Le Groupe multidisciplinaire sur la criminalité organisée élabore des rapports périodiques concernant la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne qu'il soumet, *via* le Comité visé à l'article 36, au Conseil et au Conseil européen.

Le Groupe multidisciplinaire présentera, au plus tard le 30 juin 2003, un rapport complet sur les mesures prises et les actions entreprises quant à la mise en œuvre de chaque recommandation de la présente stratégie. Le Conseil prendra les mesures appropriées.

Le Conseil européen devrait recevoir, le 30 juin 2005 au plus tard, un rapport général sur la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée et prendre les mesures nécessaires pour fournir, là où cette stratégie n'a pas été mise en œuvre intégralement, les orientations appropriées relatives à de nouvelles mesures à arrêter.

Compétence: Conseil, Commission

Date limite: activité permanente; rapport général le 30 juin 2005 au plus tard

Priorité: 1
