



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.11.2007  
COM(2007) 693 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION**

**sur la faisabilité d'un instrument législatif européen dans le domaine de la protection  
des témoins et des collaborateurs de justice**

## DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

### sur la faisabilité d'un instrument législatif européen dans le domaine de la protection des témoins et des collaborateurs de justice

#### 1. INTRODUCTION

Le présent document de travail est le fruit des travaux préparatoires nécessaires pour analyser l'incidence d'une proposition d'instrument législatif européen dans le domaine de la protection des témoins et des collaborateurs de justice. Il dresse un état des lieux de la législation et de la pratique générale aux niveaux national, européen et international et présente ensuite une analyse des problèmes, objectifs et possibilités d'action en la matière. Il décrit également les questions essentielles devant faire l'objet d'un examen plus approfondi avant d'en arriver éventuellement à un système européen harmonisé de protection des témoins.

Selon le programme législatif et de travail de la Commission pour 2007<sup>1</sup>, la protection des témoins et des personnes qui collaborent avec la justice doit constituer une priorité. La procédure d'analyse d'impact a toutefois abouti à la conclusion qu'à l'heure actuelle, il n'est pas opportun d'adopter un instrument législatif au niveau de l'UE.

#### 2. CONTEXTE

Offrir aux témoins une protection suffisante peut s'avérer fondamental pour traduire en justice les contrevenants; en effet, la réussite de chacune des étapes d'une procédure pénale dépend souvent de la coopération des témoins. Les contrevenants tentent souvent d'empêcher, parfois sous la menace, les témoins de déposer. Il est du devoir civique de chacun de déposer comme témoin, et il incombe aux États de protéger les témoins contre toute tentative d'intimidation.

La protection des témoins implique d'offrir aux témoins qui déposent au cours d'un procès pénal les mesures procédurales et non procédurales spécifiques de protection visant à assurer efficacement leur sécurité – et parfois celle de leurs proches – avant, pendant et après leur déposition. Les collaborateurs de justice peuvent aussi bénéficier des mesures de protection prévues pour les témoins. Dans les affaires relevant de la criminalité organisée, un collaborateur de justice est une personne détenant des informations très utiles pour avoir elle-même été impliquée dans des activités criminelles, et susceptible, pour cette raison, d'être poursuivie et condamnée.

La question de la nécessité d'un instrument législatif au niveau de l'UE dans le domaine de la protection des témoins se pose depuis plusieurs années. Dès 1997, la 16<sup>e</sup> recommandation du programme d'action relatif à la criminalité organisée<sup>2</sup> proposait d'examiner les besoins en matière de protection des témoins et des personnes qui coopèrent à l'action de la justice. La déclaration du Conseil européen sur la lutte contre le terrorisme du 25 mars 2004 ainsi que le

---

<sup>1</sup> Document COM(2006) 629 final du 24.10.2006, p. 22.

<sup>2</sup> JO C 251 du 15.8.1997, p. 1.

programme de La Haye<sup>3</sup> font également référence à une proposition relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice.

### 3. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Les travaux préparatoires visant à élaborer un acte législatif européen contraignant en matière de protection des témoins remontent à 2004. Ils avaient pour objectif de recueillir des informations sur la législation, les structures administratives et l'expérience pratique des États membres afin de recenser les vides juridiques et les faiblesses opérationnelles ayant des répercussions au niveau de l'UE et de proposer des solutions dotées d'une valeur ajoutée européenne. Un projet comparatif AGIS sur la protection des témoins<sup>4</sup> a analysé la législation et la pratique, mais a aussi présenté des propositions d'instruments législatifs européens. La Commission a également participé au groupe de travail commun Europol-ISISC-OPCO<sup>5</sup> dans le but d'examiner les possibilités d'harmonisation des législations nationales en matière de protection des témoins<sup>6</sup>.

La Commission a organisé des réunions en 2006 et en 2007<sup>7</sup> afin de consulter les représentants des États membres et les experts en matière de protection des témoins, qui lui ont apporté une contribution importante en vue d'examiner la nécessité de prévoir un instrument législatif au niveau de l'UE.

Selon un sondage Eurobaromètre de 2006<sup>8</sup>, les citoyens européens soutiennent l'idée de régler la question de la protection des témoins à l'échelon de l'Union européenne. Parmi les citoyens interrogés, 86 % souhaiteraient l'instauration par l'Union européenne d'une politique commune de coopération transfrontalière et internationale sur la protection des témoins; 45 % y sont même tout à fait favorables<sup>9</sup>.

Des efforts ont été déployés pour recueillir des données et statistiques valables (comme des informations provenant d'Europol, des documents publics nationaux, des réponses aux questionnaires du groupe de travail spécial du Conseil de l'Europe, des comptes rendus de réunions d'experts). En raison du traitement confidentiel accordé aux différents dossiers, aucune donnée statistique précise n'est disponible en matière de protection. Afin d'offrir aux personnes concernées le degré de sécurité le plus élevé, il est primordial d'assurer la confidentialité du traitement des données à caractère personnel ainsi que des modalités des programmes de protection. La plupart des pays ont cependant enregistré, au cours de ces cinq à dix dernières années, une hausse des besoins en matière de protection des témoins, tant pour

---

<sup>3</sup> Document COM(2005) 184 final du 10.5.2005, p. 23.

<sup>4</sup> *Gert Vermeulen* (dir.), «EU standards in witness protection and collaboration with justice», étude commanditée par la Commission européenne (JAI/2004/AGIS/077), IRCP-Université de Gand.

<sup>5</sup> L'ISISC est l'Institut supérieur international de sciences criminelles et l'OPCO, l'Observatoire permanent de la criminalité organisée; ils sont tous deux situés à Syracuse, en Italie.

<sup>6</sup> Réunions organisées à Syracuse du 8 au 10 mars 2005 et du 26 au 29 octobre 2005 et ayant débouché sur le document intitulé «Proposition définitive relative aux conditions minimales d'un éventuel instrument législatif au niveau de l'Union européenne» et son «Rapport explicatif».

<sup>7</sup> Des réunions se sont tenues à Bruxelles le 21 février 2006 (Journée d'étude sur la protection des témoins et des collaborateurs de justice) et le 5 mars 2007 (Réunion des experts européens en matière de protection des témoins).

<sup>8</sup> Sondage Eurobaromètre spécial n° 264 – «Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la criminalité organisée», [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_264\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_264_fr.pdf)

<sup>9</sup> Seuls 7 % déclarent y être opposés, tandis que 7 % n'ont pas d'opinion sur cette question.

ce qui est du nombre de demandes de protection que du nombre de témoins bénéficiant de programmes de protection.

#### 4. ACTIONS LEGISLATIVES ET OPERATIONNELLES AUX NIVEAUX EUROPEEN, NATIONAL ET INTERNATIONAL

Les **instruments en vigueur au niveau de l'Union européenne**, à savoir la résolution du Conseil relative à la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale (1995)<sup>10</sup> et la résolution du Conseil relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée (1996)<sup>11</sup>, ont un champ d'application limité: ils ne s'appliquent qu'aux affaires relevant de la lutte contre la criminalité organisée et il s'agit d'instruments législatifs non contraignants. En outre, la possibilité d'accorder des mesures de protection en échange d'informations est prévue dans des instruments législatifs contraignants comme la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme<sup>12</sup>, et la décision-cadre du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales<sup>13</sup>.

La plupart des **États membres de l'UE** disposent d'une **législation** en matière de protection des témoins soit dans un instrument distinct, soit dans le cadre de leur code de procédure pénale. Cette législation contient généralement des définitions (témoin protégé, témoin anonyme, collaborateur de justice) et prévoit les mesures procédurales (modalités pour le procès, autres façons de déposer) et non procédurales (protection physique, réinstallation, changement d'identité), les structures de mise en œuvre nécessaires et le rôle des différents services répressifs avant, pendant et après le procès, ainsi que les droits et obligations des parties dans le système de protection. La coopération internationale dans le domaine de la protection des témoins est en général aussi mentionnée, sans beaucoup de précisions.

Certains pays disposent d'une législation spécifique régissant le **fonctionnement de leurs programmes de protection des témoins**, d'autres n'en ont aucune. Certains envisagent la protection des témoins comme relevant en grande partie des missions de la police, alors que d'autres accordent un rôle clé aux ministères et au pouvoir judiciaire; si, dans certains pays, il existe un programme national de protection des témoins, dans d'autres, plusieurs programmes régionaux ou locaux coexistent. En outre, on constate de grandes variations entre les pays concernant le type de mesures prévues pour faciliter la coopération des témoins, qui, d'une part, traduisent l'importance et la nature de l'infraction et, d'autre part, tiennent aux différences de cadres et de traditions juridiques (voir annexe).

Bien que les termes «**collaborateur de justice**» apparaissent rarement dans les codes pénaux nationaux, pratiquement tous les pays prévoient la possibilité pour le juge de réduire la peine des contrevenants qui aident la police et/ou les autorités judiciaires à en savoir plus sur les infractions qu'eux-mêmes ou d'autres ont commises. Certains États membres ont cependant choisi de ne pas légiférer au sujet des collaborateurs de justice (soit parce qu'ils sont rarement confrontés aux types d'infractions pour lesquelles cette notion intervient, soit parce qu'ils ont des objections d'ordre moral à supprimer et/ou à réduire la peine). D'autres États membres, au contraire, utilisent très fréquemment cette notion.

---

<sup>10</sup>JO C 327 du 7.12.1995, p. 5.

<sup>11</sup> JO C 10 du 11.1.1997, p. 1.

<sup>12</sup> JO L 164 du 22.6.2002, p. 3, article 6.

<sup>13</sup> JO L 82 du 22.3.2001, p. 1, article 8.

Une attention particulière a été accordée aux travaux du **Conseil de l'Europe**. Cette organisation internationale traite de la protection des témoins depuis le milieu des années 90 et a aussi légiféré en la matière: la recommandation Rec(1997)13 sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense aborde les différentes situations dans lesquelles les témoins peuvent nécessiter une protection, et la recommandation Rec(2005)9 concerne la protection des témoins et des collaborateurs de justice. Pour ce qui est de la protection d'ordre procédural, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont apporté une contribution significative, notamment au sujet de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme, qui porte sur le droit à un procès équitable. Il convient également de mentionner d'autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe<sup>14</sup> contenant des dispositions en matière de protection.

Il existe également des modalités pratiques régissant la coopération dans le domaine de la protection des témoins à travers l'Europe. Un **réseau européen de liaison**, coordonné par Europol - dépourvu de véritable mandat en la matière - et rassemblant, à titre volontaire, les chefs des unités spécialisées dans la protection des témoins, a été créé en 2000. Au fil des années, ce réseau est devenu une structure professionnelle de dimension mondiale, active sur les cinq continents<sup>15</sup>. Les réunions du réseau servent de plate-forme afin d'échanger des informations, de mettre en place des instruments et de définir des orientations, mais ne permettent pas d'activités opérationnelles. Sur la base des débats organisés au sein du réseau Europol, deux documents ont été rédigés et diffusés afin d'être utilisés comme «orientations de l'UE»: les «principes fondamentaux de l'Union européenne régissant la coopération policière en matière de protection des témoins», portant principalement sur la réinstallation internationale des témoins, et les «critères communs d'acceptation d'un témoin dans un programme de protection», traitant des critères à appliquer pour qu'un témoin bénéficie d'un programme de protection.

Pour ce qui est de la **coopération internationale en matière de protection des témoins** – y compris la coopération entre pays de l'UE et la coopération avec les instances judiciaires internationales ou les pays tiers -, les pays concluent généralement des accords bilatéraux sur une base ad hoc. Le seul accord multilatéral au niveau européen a été conclu par les trois pays baltes<sup>16</sup> afin de coopérer en matière pénale; il prévoit que les personnes ayant aidé les services répressifs d'une autre partie à cet accord ne font pas l'objet de poursuites ultérieures ou bénéficient d'une réduction de peine.

Les règles de **compétence internationale** et de **procédure pénale internationale** n'ayant vu le jour que récemment, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (le «TPIY», créé en 1993) a constitué une source essentielle et un point de référence fondamental dans ces deux domaines. Les règles suivies par le TPIY s'appliquent également dans une large mesure à la Cour pénale internationale (la «CPI», créée en 1998). Toutefois, alors que le droit pénal international ne définit ni le terme «témoin» ni le niveau des mesures de protection sur

---

<sup>14</sup> Recommandation(2001)11 concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé; recommandation(1997)1325 relative à la traite des femmes et à la prostitution forcée dans les États membres du Conseil de l'Europe; recommandation(2000)11 sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle; convention pénale sur la corruption (n° 173, 27 janvier 1999.)

<sup>15</sup> Le réseau se compose actuellement des chefs des unités spécialisées dans la protection des témoins et/ou des points de contact nationaux de chacun des 27 pays de l'UE, de 10 pays européens n'appartenant pas à l'UE, de 7 observateurs d'outre-mer et de 12 organisations internationales actives dans ce domaine.

<sup>16</sup> Accord entre les gouvernements de la République de Lituanie, de la République d'Estonie et de la République de Lettonie sur la coopération en matière de protection des témoins et des victimes (2000).

lesquelles un témoin devrait pouvoir compter dans une procédure pénale, on peut déduire du règlement de procédure et de la jurisprudence de ces instances judiciaires que les personnes déposant en matière pénale sont soumises à certaines règles et lignes directrices. Il est difficile de fournir une aide aux témoins venant déposer devant ces juridictions, principalement en raison de l'absence de territoire spécifique et, partant, de compétence territoriale, du budget limité prévu pour ces questions et du manque de coopération avec les pays concernés. Ces juridictions jouant un rôle fondamental de maintien de la paix et de la justice, un futur instrument législatif européen pourrait être bénéfique à leur fonctionnement sur le plan de la protection des témoins<sup>17</sup>.

Si aucun **instrument** spécifique **des Nations Unies**, de nature contraignante ou non, ne traite exclusivement de la protection des témoins, on a observé une tendance à faire directement référence aux témoins dans les conventions adoptées ces dernières années en la matière, comme la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2001)<sup>18</sup> et la convention des Nations Unies contre la corruption (2003)<sup>19</sup>. Ces conventions invitent les États Parties à prendre, conformément à leur système juridique interne et dans la limite de leurs moyens, des mesures appropriées pour assurer une protection efficace aux témoins qui déposent concernant des infractions établies conformément à ces conventions. Afin d'aider les États membres de l'Organisation des Nations Unies dans la mise en œuvre de ces instruments, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a entrepris en 2005 d'élaborer des orientations en matière de protection des témoins.

## 5. PROBLEMES LIES A LA SITUATION ACTUELLE

L'analyse de la législation et de la pratique en matière de protection des témoins confirme qu'en dépit de certaines réalisations, notamment au cours de ces dernières années, le cadre actuel n'est pas suffisamment stabilisé, ce qui signifie, d'une part, qu'il existe une grande variété de structures législatives et administratives dans les États membres et, d'autre part, qu'il s'agit d'un domaine en constante évolution.

Différents éléments contribuent à cette situation, par exemple:

- la multiplicité des mesures prises par les instances internationales se rapportant à des questions liées à la protection des témoins (UE, y compris Europol, Conseil de l'Europe, TPIY/CPI, G-8) ;
- la disparité des degrés de mise en œuvre des instruments en la matière, non contraignants pour la plupart;
- la nécessité d'une meilleure coordination entre les autorités compétentes des États membres et les organes de l'UE lors de l'élaboration des politiques et programmes se rapportant aux témoins, y compris l'absence de bonnes pratiques généralement admises pour assurer une protection efficace ;
- les difficultés dans la coopération transfrontalière opérationnelle et la nécessité d'améliorer l'utilisation des réseaux existants;

---

<sup>17</sup> Accord de coopération et d'assistance entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne (avril 2006).

<sup>18</sup> Article 24 - Protection des témoins.

<sup>19</sup> Article 32 - Protection des témoins, des experts et des victimes.

- l'absence de vision d'ensemble de ce qui a été réalisé à ce jour en raison du manque de données et d'analyses, principalement liée à la nature confidentielle des informations.

Les grandes différences existant entre les droits pénaux des États membres minent l'efficacité de leur coopération dans la lutte contre les organisations criminelles, souvent très complexes. La coopération transfrontalière dans le domaine de la protection des témoins est particulièrement difficile avec les pays ne disposant pas d'instruments législatifs et/ou de structures administratives et de programmes de protection des témoins, même si, à l'intérieur de leurs frontières, ils exercent de telles activités pour leurs propres citoyens. De plus en plus, les pays dans lesquels des difficultés pratiques se posent en raison de leurs propres caractéristiques géographiques (territoire d'une taille limitée) ou démographiques (forte densité de population) ainsi que les pays particulièrement touchés par les organisations criminelles doivent réinstaller les personnes protégées dans d'autres pays.

## **6. JUSTIFICATION D'UNE ACTION AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE**

Bien qu'il incombe en premier lieu aux instances nationales de résoudre la plupart des questions relevant de la protection des témoins, l'analyse de la situation démontre l'existence d'une dimension européenne. Une action au niveau de l'UE apporterait une valeur ajoutée à la lutte contre la criminalité organisée en améliorant la coopération transfrontalière car les témoins seraient encouragés à déposer en échange d'une protection. Tout en respectant les différences de système juridique et d'organisation administrative des États membres, une approche commune de la protection des témoins, des collaborateurs de justice et de leurs proches pourrait permettre davantage de condamnations dans les affaires relevant de la criminalité organisée. La protection des témoins devrait en fin de compte être prévue dans tous les États membres, puisqu'il s'agit d'un outil très performant pour lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme; en effet, en raison de la nature fermée de ces groupes, il est difficile d'utiliser les méthodes d'enquête traditionnelles.

Afin d'éviter doubles emplois et coûts inutiles, il convient d'envisager la meilleure utilisation des réseaux existants d'organismes nationaux, comme le réseau Europol.

### **6.1 POSSIBILITES D'ACTION**

Plusieurs possibilités d'action ont été envisagées et analysées afin de mettre en évidence leurs points forts et leurs points faibles. La procédure d'analyse d'impact a permis de dégager trois possibilités d'action: la première prévoit le maintien du statu quo et les deux autres une initiative législative européenne dans le domaine de la protection des témoins (l'une propose un cadre général dans ce domaine, et l'autre porte plus particulièrement sur la réinstallation).

Quoi qu'il en soit, il y a lieu d'éviter les doubles emplois: en effet, il existe déjà de nombreux documents prenant la forme d'actes non contraignants provenant de différents acteurs internationaux.

#### **6.1.1. POSSIBILITE D'ACTION 1 - STATU QUO AVEC VALORISATION DES DISPOSITIONS ACTUELLES**

En cas de maintien du statu quo, les instruments juridiques et opérationnels existants devraient former le cœur d'un cadre politique européen, en prévoyant une coordination plus

poussée. Une politique commune de l'UE devrait avoir pour objectif de renforcer la cohérence et l'efficacité de la législation et de la pratique et d'améliorer la coordination.

### **6.1.2. POSSIBILITE D'ACTION 2 - SYSTEME HARMONISE DE PROTECTION DES TEMOINS DANS L'UE AU MOYEN DE NORMES MINIMALES FIGURANT DANS UNE LEGISLATION CONTRAIGNANTE**

En utilisant les travaux d'Europol, mais en tenant également compte des recommandations du Conseil de l'Europe, un instrument législatif européen pourrait être élaboré; à cette fin, tous les États membres de l'UE devraient mettre en place un cadre législatif et une structure institutionnelle dans le domaine de la protection des témoins.

Un instrument législatif européen relatif à un système harmonisé de protection des témoins dans tous les États membres pourrait ainsi voir le jour, les différences de système juridique et d'organisation administrative des États membres étant totalement respectées. Cette approche permettrait d'accroître la compatibilité des systèmes nationaux de justice pénale (c'est-à-dire qu'il existerait une législation de base et une autorité chargée de la protection des témoins).

Il faut cependant rappeler que la dernière tentative, toute récente (2005), dans ce domaine particulier est le fait du Conseil de l'Europe, et que son groupe d'experts spécialisé dans le domaine de la protection des témoins a conclu en faveur d'une nouvelle recommandation. Bien qu'une étude ait été entreprise afin d'identifier les faiblesses du système existant, elle n'a jamais débouché sur la rédaction d'une convention. Compte tenu des pratiques et documents existants, on peut envisager au niveau de l'UE un système harmonisé de protection des témoins en introduisant des normes minimales dans un acte législatif contraignant. Toutefois, vu les difficultés exposées dans l'analyse ci-dessus, il y a lieu d'examiner cette question d'une manière plus approfondie dans ce secteur en constante évolution.

### **6.1.3 POSSIBILITE D'ACTION 3 - COOPERATION ACCRUE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DANS LE DOMAINE DE LA REINSTALLATION AU MOYEN D'UNE LEGISLATION CONTRAIGNANTE**

Aucun accord multilatéral ne porte sur les règles applicables en matière de réinstallation de témoins et de coopération internationale dans le domaine de la protection des témoins en général. Les États signent des accords bilatéraux au cas par cas, les uns avec les autres, et/ou avec les juridictions internationales afin de faciliter la coopération.

L'une des principales raisons justifiant l'officialisation de la pratique existante est que la réinstallation des personnes protégées doit être considérée comme un domaine hautement prioritaire en raison des nécessités accrues (liées à des préoccupations géographiques, à une criminalité très répandue, etc.) d'installation permanente ou temporaire des personnes concernées à l'étranger pour assurer leur sécurité.

Afin de disposer d'un système efficace de réinstallation à l'intérieur de l'UE, certaines dispositions législatives et administratives contraignantes devraient être mises en œuvre par les États membres. En outre, les citoyens européens pourraient ainsi être certains de se voir accorder les mesures de sécurité nécessaires, si besoin est même à l'étranger, et seraient donc plus enclins à déposer.

Si nul ne saurait contester les avantages pratiques d'une approche harmonisée de la réinstallation, les réunions d'experts de la Commission ont conclu que les États membres n'accepteraient pas de système centralisé au niveau de l'UE pour faciliter la coopération. Les experts sont aussi tombés d'accord pour conclure qu'il ne faut pas doter Europol et/ou Eurojust d'un mandat opérationnel. Il est nécessaire d'examiner plus avant le rôle que ces organisations européennes pourraient jouer dans un régime européen de coopération en matière de protection des témoins.

La proposition du groupe de travail Europol-ISISC-OPCO relative aux conditions minimales à réunir pour un éventuel instrument législatif au niveau de l'Union européenne prévoit un accord bilatéral type pour la réinstallation des témoins. Cette approche se fonde sur la pratique actuelle de la coopération interétatique. Pour des raisons de sécurité et de confidentialité, ces accords ne sont pas publiés au journal officiel des pays concernés. Bien qu'il soit légalement possible d'insérer l'accord type dans un instrument juridique de l'UE et d'encourager les États membres à l'utiliser<sup>20</sup>, il n'en résulterait en pratique, contrairement aux attentes, aucune amélioration de la situation au niveau de l'UE.

Des études supplémentaires sont nécessaires afin de déterminer la marche à suivre pour mettre en place une coopération européenne dans le domaine de la protection des témoins, car il s'agit d'un domaine complexe faisant intervenir de nombreux autres sujets sensibles et difficiles (comme le changement d'identité). Il convient en outre d'examiner soigneusement les dernières avancées qui concernent la protection des témoins, comme l'utilisation des identifiants biométriques.

## 7. CONCLUSIONS

La procédure d'analyse d'impact indique qu'**il est encore prématuré de prendre une initiative législative immédiate au niveau de l'UE dans le domaine de la protection des témoins**. Les tentatives antérieures au niveau international montrent les difficultés que pose l'adoption d'un instrument contraignant. Bien qu'au niveau du Conseil de l'Europe, il existe une législation, des domaines d'action prioritaire et des décisions judiciaires indiquant la nécessité de prévoir une action contraignante dans ce domaine, les efforts déployés n'ont pas débouché sur l'adoption d'une législation contraignante. Les derniers travaux du Conseil de l'Europe, qui compte plus de 40 pays membres, dont tous les États membres de l'UE, n'ont pas permis d'aboutir à une législation contraignante prenant la forme d'une convention puisque les États n'étaient pas prêts à s'engager, et un accord ne pourrait donc être atteint que sur un acte législatif non contraignant.

Sur la base des réunions d'experts organisées par la Commission et des observations écrites des experts, il faut conclure qu'actuellement, les États membres seraient réticents à accepter une législation contraignante régissant la coopération informelle qu'ils entretiennent.

Certaines tendances visibles soulignent cependant la nécessité d'une plus grande coopération entre les pays, qui pourrait, le moment voulu, aboutir à l'acceptation de règles et structures formalisées dans le domaine de la protection des témoins. En Europe, la pratique et la législation en la matière ne sont vieilles que de seize ans [l'Italie a joué un rôle de précurseur, en 1991, avec sa législation sur les repentis (*pentiti*) et les collaborateurs de justice]. Depuis

---

<sup>20</sup> Comme pour les équipes communes d'enquête.

lors, la plupart des États membres de l'UE ont soit adopté une législation spécifique, soit à tout le moins intégré une référence à la protection des témoins menacés dans leur droit pénal. Mais ils ne l'ont pas fait d'une manière uniforme. Par ailleurs, au cours des dernières années, les pays ont échangé d'une manière informelle les «enseignements tirés» de la mise en place d'un système de protection de témoins et tiennent aussi compte des principes élaborés par Europol et le Conseil de l'Europe. C'est pour cette raison qu'il existe certaines similitudes dans les régimes de protection des témoins créés ces deux ou trois dernières années, qui respectent toutefois les différences de système juridique et les principes fondamentaux d'organisation administrative de chaque État membre.

Les tendances factuelles en matière de criminalité, c'est-à-dire l'augmentation de l'activité, sur le plan du nombre et de son ampleur, des organisations criminelles transfrontalières et des groupes terroristes à dimension internationale, ont amené les États à renforcer leur coopération. Puisque ce ne sont pas seulement les criminels, mais également les simples citoyens qui bénéficient des avantages que procure la libre circulation au sein de l'UE, il est probable que le nombre de citoyens européens invités à déposer en qualité de témoins dans des affaires pénales de première importance va augmenter.

Lors de l'élaboration d'une politique de l'UE sur la protection des témoins, il ne faut pas négliger l'utilisation des dernières avancées technologiques et informatiques (comme les liaisons par vidéoconférence) permettant de faciliter la coopération transfrontalière. Ces avancées devraient être utilisées plus largement par les services répressifs, notamment pour la protection des témoins.

La reconnaissance de la nécessité d'une coopération accrue en matière de lutte contre la criminalité organisée grâce à l'existence de témoins devant bénéficier d'une protection et les efforts de mise en œuvre en vue d'instaurer des systèmes de protection des témoins exigés par les conventions des Nations Unies pourraient entraîner des changements d'attitude au niveau politique et opérationnel.

Eu égard à ce qui précède, la Commission européenne propose de laisser pour l'instant en suspens toute initiative législative dans le domaine de la protection des témoins, tout en envisageant, dans le cadre d'un document spécifique, la faisabilité d'une action au niveau de l'UE dans une perspective à moyen terme (quatre ou cinq ans). À cet effet, le programme financier spécifique «Prévenir et combattre la criminalité» pour 2007-2013<sup>21</sup> pourrait être utilisé pour d'autres études et pour recueillir des informations; ce programme qualifie la «protection et l'aide en faveur des témoins» de thème et d'objectif spécifiques, ce qui traduit l'importance de cette question au niveau de l'UE.

---

<sup>21</sup> Décision 2007/125/JAI du Conseil du 12.2.2007, JO L 58 du 24.2.2007, p. 7.

Annexe

Législation sur la protection des témoins dans les États membres et en Norvège

	<b>Législation sur la protection des témoins</b>	<b>Unité spécialisée de protection des témoins</b>	<b>Changement d'identité possible</b>	<b>Changement d'identité permis par la loi</b>	<b>Loi sur les collaborateurs de justice</b>
ALLEMAGNE	OUI	OUI	OUI	OUI	
AUTRICHE	NON	OUI	OUI	OUI	NON
BELGIQUE	OUI	OUI	NON	NON	NON
BULGARIE	OUI	OUI	OUI	NON	NON
CHYPRE	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
DANEMARK	NON	OUI	OUI	NON	NON
ESPAGNE	NON	NON	OUI	NON	
ESTONIE	OUI	OUI	OUI	OUI	PAS DE LOI SPECIFIQUE, QQ ARTICLES DANS LA LOI SUR LA SURVEILLANCE
FINLANDE	NON	OUI	NON	NON	NON
FRANCE	NON	NON	NON	NON	
GRECE	NON	NON	NON	NON	
HONGRIE	OUI	OUI	OUI	OUI	
IRLANDE	NON	OUI	OUI	NON	
ITALIE	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI

LETTONIE	OUI	OUI	OUI	OUI/NON <sup>22</sup>	OUI <sup>23</sup>
LITUANIE	OUI	OUI	OUI	OUI	
LUXEMBOURG	NON	NON	OUI	NON	
MALTE	OUI	NON	NON	NON	
NORVEGE	NON	OUI	NON	NON	NON
PAYS-BAS	NON	OUI	OUI	NON	NON
POLOGNE	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
PORTUGAL	OUI	OUI	OUI	OUI	
REPUBLIQUE TCHÈQUE	OUI	OUI	OUI	OUI	NON
ROUMANIE	OUI	OUI	NON	OUI	
ROYAUME- UNI <sup>24</sup>	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
SLOVAQUIE	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
SLOVENIE	OUI	OUI	OUI	OUI	NON
SUEDE	OUI	OUI	NON	NON	

<sup>22</sup> La loi permet de créer une nouvelle identité mais l'ancienne ne peut être supprimée.

<sup>23</sup> Un projet de loi a été déposé au Parlement et devrait entrer en vigueur en 2008.

<sup>24</sup> Comportant les ressorts distincts d'Angleterre/Pays de Galles, d'Écosse et d'Irlande du Nord.