



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.15/1998/6
23 mars 1998
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION POUR LA PRÉVENTION
DU CRIME ET LA JUSTICE PÉNALE
Septième session
Vienne, 21-30 avril 1998
Point 6 a) de l'ordre du jour*

**COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE LUTTE
CONTRE LA CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE**

**APPLICATION DE LA DÉCLARATION POLITIQUE DE NAPLES ET DU PLAN MONDIAL
D'ACTION CONTRE LA CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE ORGANISÉE: QUESTION
DE L'ÉLABORATION D'UNE CONVENTION INTERNATIONALE CONTRE LA
CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE ORGANISÉE ET, LE CAS ÉCHÉANT,
D'AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX**

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport contient un bref aperçu des activités que le Centre pour la prévention internationale du crime (CPIC) a continué de mener pour mettre en oeuvre la Déclaration politique de Naples et le Plan mondial d'action contre la criminalité transnationale organisée ainsi que des informations communiquées par 17 États et par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Les faits nouveaux survenus au sujet de questions spécifiques, comme l'extradition et l'entraide en matière pénale, sont également abordés dans le présent rapport dans la mesure où ils intéressent directement aussi bien la mise en oeuvre de la Déclaration politique de Naples et du Plan mondial d'action que le resserrement de la coopération internationale dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Le rapport esquisse également des mesures que le Centre a l'intention de prendre pour aider les États Membres qui en ont besoin, sur leur demande, à redoubler d'efforts pour prévenir et combattre la criminalité transnationale organisée. Le rapport évoque aussi un certain nombre de questions qui devront être examinées par la Commission pour définir les orientations futures des travaux dans ce domaine.

* E/CN.15/1998/1

INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 52/85 en date du 12 décembre 1997, relative à l'application de la Déclaration politique de Naples et du Plan mondial d'action contre la criminalité transnationale organisée, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de continuer de recueillir et d'analyser des informations sur la structure, la dynamique et les autres aspects de toutes les formes de criminalité transnationale organisée partout dans le monde en vue d'élargir le répertoire central mis en place conformément à la résolution 1996/27 du Conseil économique et social en date du 24 juillet 1996. Dans cette résolution, le Conseil a prié le Secrétaire général de soumettre à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale un rapport sur l'application de cette résolution.
2. Un élément important, aux fins de la mise en oeuvre de la Déclaration politique de Naples et du Plan mondial d'action, a été la création, conformément à la résolution 52/85 de l'Assemblée générale, d'un groupe intergouvernemental d'experts intersessions à participation non limitée chargé d'élaborer un avant-projet d'une éventuelle convention internationale générale contre la criminalité transnationale organisée. La première réunion de ce groupe d'experts s'est tenue à Varsovie (Pologne) du 2 au 6 février 1998 (E/CN.15/1998/5).
3. Le présent rapport résume les résultats des activités menées par le Centre pour la prévention internationale du crime (CPIC) pour promouvoir l'application de la Déclaration politique de Naples et du Plan mondial d'action. Il résume également les informations communiquées par 17 États (Afrique du Sud, Arabie saoudite, Autriche, Chili, Cuba, Égypte, Espagne, Guyana, Hongrie, Îles Cook, Japon, Jordanie, Kenya, Mexique, Panama, Suède et Tunisie) et par le PNUD. Le présent rapport aborde également les faits nouveaux survenus dans des domaines spécifiques, comme l'extradition et l'entraide en matière pénale,* qui intéressent directement aussi bien la Déclaration politique de Naples et le Plan mondial d'action que le renforcement de la coopération internationale dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée.

* Voir le rapport de la réunion du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'entraide internationale en matière pénale, tenue à Arlington, Virginie (États-Unis d'Amérique), du 23 au 26 février 1998 (E/CN.15/1998/7).

I. APPLICATION DE LA DÉCLARATION POLITIQUE DE NAPLES ET DU PLAN MONDIAL D'ACTION

A. Mesures adoptées par les États Membres

4. Les réponses reçues comme suite à la demande du Secrétaire général tendant à obtenir des informations sur les mesures prises au plan national pour prévenir et combattre la criminalité transnationale organisée peuvent, de façon générale, être classées en deux catégories: la première, la plus vaste, comprend les informations fournies au sujet de l'élaboration de lois nationales consacrées spécifiquement à la lutte contre la criminalité organisée ainsi que les mesures adoptées pour restructurer le secteur de la justice pénale afin de réagir à la menace que représente cette forme de criminalité. La seconde comprend des informations et évaluations des gouvernements concernant les activités menées par des groupes de criminels organisés.

5. En ce qui concerne la promulgation de lois nationales, un élément important a été l'introduction d'une définition de la criminalité organisée ou l'utilisation des éléments constitutifs de cette forme de criminalité dans la législation de certains des États qui ont répondu au questionnaire. Ainsi, le Chili, la Hongrie, le Kenya, le Mexique et la Suède ont fait savoir qu'ils avaient introduit dans leur législation, ou dans les cadres réglementaires régissant l'action des organismes chargés de l'application des lois, une définition des éléments des organisations criminelles ou un renvoi à ces éléments. Ces derniers sont notamment les aspects structurels aussi bien qu'opérationnels communs aux groupes de criminels organisés, par exemple la continuité de l'association criminelle, la répartition des tâches, des structures hiérarchiques, l'existence de liens entre les membres des groupes ainsi que le recours à la violence, à l'intimidation et à la corruption.

6. D'autres pays qui n'avaient pas encore ressenti la nécessité d'entreprendre l'élaboration de lois visant spécifiquement à combattre la criminalité transnationale organisée avaient néanmoins constitué des groupes interministériels d'experts pour étudier la question. L'Arabie saoudite et la Tunisie, par exemple, ont fait savoir qu'elles étaient utilisées principalement comme pays de transit et craignaient, si le problème ne recevait pas rapidement l'attention qu'il méritait, que la criminalité organisée ne prenne racine sur leur territoire national et ne devienne une menace pour la sécurité nationale.

7. Les mesures législatives élaborées par les États qui ont répondu au questionnaire pour contenir les opérations de la criminalité organisée portaient sur des questions comme le trafic illicite de drogues et d'armes, le trafic de migrants illégaux et de véhicules volés et le blanchiment d'argent. Le Chili, l'Espagne, la Hongrie et la Tunisie ont fait savoir que leurs lois nationales contre la criminalité organisée portaient également sur le terrorisme, particulièrement en vue de combattre les liens qui pourraient exister entre les groupes terroristes et les groupes de criminels organisés.

8. S'agissant de l'application des lois, un certain nombre de pays avaient adopté des mesures pour autoriser le recours à des méthodes d'enquête tendant à affaiblir et à pénétrer des organisations criminelles. Le Chili, l'Espagne, le Mexique et la Suède, en particulier, ont fait savoir que leurs organismes nationaux chargés de l'application des lois pouvaient faire appel à des moyens d'enquête qui avaient fait la preuve de leur efficacité pour démanteler des groupes criminels, par exemple l'infiltration d'associations criminelles, des livraisons contrôlées pour découvrir un aussi grand nombre que possible des criminels impliqués dans les transactions illicites et des méthodes de surveillance électronique et autres. Les pays qui ont répondu au questionnaire ont fait savoir aussi qu'un moyen extrêmement efficace d'obtenir les informations nécessaires pour pouvoir poursuivre avec succès les criminels organisés était l'adoption de mesures tendant à protéger les témoins et les anciens criminels qui décidaient d'abandonner les groupes de criminels organisés et de coopérer avec les autorités.

9. Nombre d'États ayant répondu au questionnaire ont été d'avis que la coopération internationale, aux échelons aussi bien bilatéral que multilatéral, était le meilleur moyen de contrer avec succès les groupes criminels dont les opérations et les intérêts n'étaient plus limités par les frontières nationales. Des travaux sur des questions comme l'extradition et l'entraide en matière pénale avaient été entrepris sous différents auspices, et notamment dans le cadre

des conventions internationales existantes, des programmes et accords régionaux et des traités bilatéraux de coopération, ainsi que dans le contexte de l'élaboration de nouveaux instruments internationaux relatifs à la lutte contre la criminalité organisée.

10. L'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, le Chili, le Guyana, la Hongrie, le Japon, le Kenya, le Mexique et la Tunisie ont informé le Secrétariat des mesures législatives ou autres qu'ils avaient adoptées pour combattre la criminalité organisée sur la base des travaux accomplis dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, et l'Espagne et la Suède ont mentionné les initiatives du même ordre qu'elles avaient prises dans le cadre de leur coopération au plan régional, particulièrement sous l'égide de l'Union européenne. Les mesures adoptées dans ce sens confirment que la coopération multilatérale a un impact bénéfique direct dans la mesure où elle offre aux États Membres une occasion de partager et d'échanger des données d'expérience et des connaissances ainsi que de mettre leurs ressources en commun.

11. Les informations reçues au sujet des opérations des criminels organisés ont fait apparaître un élément inquiétant, qui était celui du trafic d'êtres humains. La Hongrie, le Japon, le Mexique, la Suède et la Tunisie ont déclaré que le trafic de migrants illégaux et de réfugiés qui étaient introduits clandestinement sur leur territoire ou qui l'utilisaient comme point de transit était géré par des consortiums organisés. Les mesures adoptées par les autorités nationales pour endiguer les vagues de migrants devraient être appuyées par des organisations internationales ayant l'expérience de la question.

B. Mesures prises par le Secrétariat et par d'autres organisations internationales.

12. L'une des plus importantes mesures orientées vers l'action adoptées par le Centre pour la prévention internationale du crime afin de mettre en oeuvre la Déclaration politique de Naples et le Plan mondial d'action a consisté à élaborer un manuel de formation des membres du personnel des organismes chargés de l'application des lois responsables des enquêtes sur la criminalité transnationale organisée, comme demandé par le Conseil économique et social dans sa résolution 1996/27. Le texte final du projet de manuel est actuellement en cours d'élaboration sur la base des recommandations formulées par un groupe d'experts lors d'une réunion tenue à Vienne du 8 au 10 décembre 1997.

13. Ce manuel a été élaboré dans le cadre des propositions existantes et des approches élaborées par le système des Nations Unies et d'autres instances internationales et porte aussi bien sur des questions de caractère général comme définition, nature, évolution et impact de la criminalité organisée ou activités criminelles liées à la criminalité organisée que sur des thèmes plus spécifiques intéressant directement le travail des organismes chargés de l'application des lois, notamment les techniques et méthodes spéciales d'enquête, les caractéristiques de l'enquêteur spécialisé type et les ressources techniques et scientifiques nécessaires aux fins des enquêtes. Les pratiques et les méthodes d'enquête optimales qui ont apporté la preuve de leur efficacité sont également évoquées dans ce manuel.

14. L'assistance technique fournie par le Centre pour la prévention internationale du crime dans ce domaine a aidé plusieurs pays, sur leur demande, à renforcer leur système de justice pénale, en particulier dans les domaines les plus affectés par le phénomène de la criminalité organisée (E/CN.15/1998/9). Le Centre a élaboré un certain nombre de propositions de projet qui ont été présentées à d'éventuels bailleurs de fonds en vue d'un financement (E/CN.15/1998/CRP.6).

15. Les activités de formation ont également fait l'objet d'un vaste projet réalisé par le Centre au Kirghizistan en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Agence danoise de développement international (DANIDA). Le projet vise à mettre le Ministère de l'intérieur mieux à même de combattre la criminalité organisée et prévoit la fourniture de matériel technique et de services consultatifs ainsi que l'élaboration d'un manuel de formation.*

*Pour les deux séminaires de formation des hauts fonctionnaires responsables des organismes chargés de l'application des lois et des systèmes de justice pénale de l'Ex-République yougoslave de Macédoine, voir le rapport du Secrétaire général relatif à la coopération technique (E/CN.15/1998/9).

16. Sur la base de l'expérience acquise lors de l'Atelier ministériel régional tenu à Buenos Aires du 27 au 30 novembre 1995, le Centre a organisé deux autres ateliers ministériels régionaux sur l'application de la Déclaration politique de Naples et le Plan mondial d'action pour les régions de l'Afrique et de l'Asie et du Pacifique respectivement. Les rapports sur ces réunions seront soumis à la Commission à sa septième session (E/CN.15/1998/6/Add.1 et 2).

17. Le Centre a organisé en coopération avec l'Institut international de hautes études en sciences pénales le premier d'une série de séminaires de formation des spécialistes qui sont chargés de l'élaboration et de l'application au jour le jour des politiques d'extradition. Ce séminaire avait été organisé dans le but d'identifier les problèmes qui se posaient en ce qui concerne la coopération en matière pénale et de mettre au point des stratégies efficaces permettant de mieux comprendre les mécanismes et procédures d'extradition. Ce séminaire, qui s'est déroulé en anglais et s'est tenu à Syracuse (Italie) en novembre 1997, a réuni des représentants de 42 pays de toutes les régions. L'Institut a manifesté l'intention d'organiser trois autres séminaires en 1998, un en anglais, un en français et un en espagnol. Le Gouvernement espagnol a manifesté le vif souhait d'accueillir le séminaire hispanophone ou d'y apporter une contribution substantielle.

18. Les participants ont souligné que l'extradition devrait être l'un des premiers éléments des politiques nationales et internationales de lutte contre la criminalité transnationale. En fait, le caractère transfrontière de la criminalité organisée devait amener à repenser les modalités de coopération internationale afin d'encourager l'entraide en matière judiciaire. Nombre de participants ont souligné aussi que les activités de formation devraient être complétées par des services consultatifs et une assistance pour élaborer de nouvelles lois d'extradition et modifier les lois existantes. Dans leur évaluation du séminaire, les participants ont souligné qu'ils étaient satisfaits aussi bien de l'initiative qui avait été prise de l'organiser que de la manière dont il avait été structuré et ont remercié l'Institut de la générosité dont il avait fait preuve, sans laquelle le Séminaire n'aurait pas pu se tenir. Ils ont été unanimes à souligner que le Centre pour la prévention internationale du crime aurait dû entreprendre de telles activités bien auparavant et que celles-ci devraient être à l'avenir répétées aussi souvent que possible, en les élargissant à d'autres modalités de coopération internationale en matière pénale. Les participants ont demandé aux pays donateurs d'appuyer activement l'organisation d'autres séminaires car ils pouvaient constituer un excellent investissement, du point de vue de leur utilité concrète pour les participants, à un coût très modique.

19. En se fondant sur les résultats donnés par les séminaires de formation sur l'extradition, le Centre pour la prévention internationale du crime étudie actuellement la possibilité d'élaborer un manuel de formation sur l'extradition. Ce manuel s'inspirera de la version du traité type modifiée conformément à la résolution 52/88 de l'Assemblée générale ainsi que des documents rassemblés ou produits en vue des séminaires de formation. Il serait structuré comme les séminaires, c'est-à-dire combinerait une analyse des différentes études de cas pour mieux illustrer les problèmes rencontrés dans la pratique et les solutions possibles. Les gouvernements et les organisations internationales ont accueilli favorablement l'idée tendant à élaborer un tel manuel et se sont engagés à appuyer sa préparation.

20. Indépendamment du manuel, le Centre a commencé à rédiger des lois types sur l'extradition sur la base du traité type et en se fondant sur les recommandations du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'extradition (E/CN.15/1997/6 et Corr.1). À la suite du séminaire de formation susmentionné, l'Institut international de hautes études en sciences pénales a organisé à Syracuse un petit groupe officieux d'experts qui a procédé à un examen préliminaire du projet de loi type. Le Centre pour la prévention internationale du crime poursuit ses travaux sur la base des résultats de cet examen préliminaire. Toutefois, il faudra mobiliser des ressources extrabudgétaires pour pouvoir convoquer un groupe d'experts qui sera chargé de mettre au point la version finale du texte.

21. Indépendamment de ses activités concernant l'extradition, le Centre pour la prévention internationale du crime a poursuivi ses travaux concernant la constitution d'un répertoire central de données sur la criminalité organisée, conformément à la résolution 1996/7 du Conseil économique et social. Le Centre s'attache à faire la synthèse des documents existants, conformément aux directives indiquées à l'annexe II de la résolution 1997/22 du Conseil

économique et social, intitulée "Questions de méthode et de qualification", et les travaux de mise au point des logiciels appropriés sont sur le point de s'achever. La pleine coopération de tous les gouvernements sera indispensable si l'on veut que le répertoire qui sera élaboré et tenu soit véritablement utile pour les États. Les données et les informations reçues jusqu'à présent des États Membres, en effet, ne sont pas conformes à ce qui est envisagé à l'annexe II de la résolution 1997/22 du Conseil économique et social.

22. Le PNUD a fait savoir qu'il menait dans différentes régions plusieurs programmes de pays comportant un élément de lutte contre la criminalité et qu'il appuyait activement les initiatives prises par le système des Nations Unies dans ce domaine, et particulièrement les activités du Centre pour la prévention internationale du crime.

II. MESURES SOUMISES À L'EXAMEN DE LA COMMISSION

23. Le processus de concrétisation des activités du Centre pour la prévention internationale du crime en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée, qui a commencé par l'élaboration d'un manuel de formation et par la fourniture d'une assistance technique à certains États Membres, a déjà produit des résultats utiles. Par exemple, des missions d'évaluation des besoins ainsi que des missions de services consultatifs et d'évaluation réalisées dans le contexte des activités de coopération technique ont montré que de nombreux pays, en particulier des pays en développement et des pays en transition, doivent moderniser leur législation ou mettre en place un cadre législatif approprié pour pouvoir combattre les nouveaux phénomènes criminels. En outre, dans la plupart des cas, il faut non seulement promulguer des nouvelles lois ou réviser la législation existante, mais aussi restructurer le système de justice pénale.

24. Afin de faciliter les travaux que mène le Centre pour mettre en place et tenir le répertoire central, la Commission voudra peut-être encourager les États à coopérer activement avec lui en lui communiquant des informations et des textes de lois à ce sujet et en les tenant à jour. La Commission voudra peut-être en outre étudier comment les documents et les informations communiqués par les États pourraient être complétés pour que le répertoire central soit aussi exhaustif et utile que possible.

25. Le Centre a l'intention d'élaborer des textes de lois types et de fournir une assistance aux États Membres qui en feront la demande pour les aider à formuler des politiques de justice pénale visant à prévenir et combattre la criminalité transnationale organisée. Le Centre poursuivra également ses travaux dans les domaines de l'extradition, de l'entraide en matière pénale et des autres modalités de coopération internationale. Pour obtenir le maximum de résultats, il faudrait entreprendre des recherches appliquées sur des problèmes juridiques et des questions de politique générale, sur l'administration de la justice pénale et sur d'autres questions pertinentes, compte dûment tenu des spécificités des différents systèmes juridiques et des diverses cultures. Une attention spéciale devrait être accordée au renforcement des compétences internes en organisant une formation appropriée. La Commission voudra peut-être étudier et sélectionner les questions dont il y a lieu de tenir compte dans cet effort et identifier les mécanismes à appliquer pour le mener à bien, par exemple au moyen de l'organisation de réunions de groupes d'experts, le recours à des experts gouvernementaux ou indépendants ou toute autre modalité que les États Membres pourront juger appropriée. Un problème qu'il importera de résoudre est celui de la mobilisation de ressources suffisantes pour le développement des compétences requises et la fourniture d'une assistance technique.