



Conseil économique et social

Distr.: Générale
15 mars 2004

Français
Original: Anglais

Commission pour la prévention du crime et la justice pénale

Treizième session

Vienne, 11-20 mai 2004

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

Coopération internationale en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée

Coopération internationale en vue de prévenir et de combattre les enlèvements et séquestrations et d'y mettre un terme, ainsi que d'apporter assistance aux victimes

Rapport du Secrétaire général**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-4	2
II. Résumé des constatations de l'enquête et réponses additionnelles d'Etats Membres	5-22	3
A. Dispositions juridiques pertinentes	6-9	3
B. Types d'enlèvements et de séquestrations et ampleur de cette pratique	10-15	4
C. Mesures adoptées	16-22	5
III. Principales conclusions d'une réunion consultative sur les pratiques optimales	23-43	7
A. Réponses juridiques	24-29	7
B. Pratiques opérationnelles	30-39	8
C. Stratégies de prévention	40-43	11
IV. Conclusions et recommandations	44-46	12

* E/CN.15/2004/1.

** Le présent rapport a été soumis après la date limite du fait de réponses tardives d'Etats Membres.

I. Introduction

1. Dans sa résolution 2002/16 du 24 juillet 2002, le Conseil économique et social a condamné et rejeté énergiquement la pratique de l'enlèvement et de la séquestration dans le monde, dans quelque situation ou à quelque fin que se soit, pratique qui consiste à retenir illégalement une ou plusieurs personnes contre leur gré, dans le but d'exiger en contrepartie de leur libération un avantage illicite ou tout autre bienfait d'ordre économique ou matériel ou d'obliger une personne à faire ou à ne pas faire quelque chose, et à décidé de considérer à l'avenir cette pratique comme une infraction grave, en particulier lorsqu'elle est liée aux activités des groupes criminels organisés ou des groupes terroristes; a prié instamment les Etats Membres qui ne l'avaient pas encore fait d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour criminaliser, dans leur droit interne, l'enlèvement et la séquestration sous toutes leurs formes, en particulier lorsqu'ils sont commis à des fins d'extorsion; a encouragé les Etats Membres à promouvoir la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre l'enlèvement et la séquestration et d'y mettre un terme; a recommandé instamment aux Etats Membres qui ne l'avaient pas encore fait de renforcer les mesures prises contre le blanchiment d'argent et de développer la coopération internationale et l'entraide judiciaire pour ce qui est de localiser, détecter, geler et confisquer les produits de l'enlèvement et de la séquestration; et a prié le Secrétaire général, à l'aide de contributions extra-budgétaires ou dans les limites des ressources disponibles, en se fondant sur les réponses des Etats Membres et en collaboration avec les organismes compétents des Nations Unies, de rendre compte à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa treizième session, de la situation factuelle et juridique en ce qui concerne l'enlèvement et la séquestration dans le monde, ainsi que la situation des victimes.

2. Conformément à cette demande, le Secrétaire général a prié les pays de répondre à un questionnaire sur la pratique de l'enlèvement et de la séquestration et sur l'étendue de ce phénomène ainsi que sur les initiatives en matière de coopération internationale, d'assistance aux victimes, de répression et de législation prises pour faire face à ce problème. On trouvera ci-après le résumé des conclusions de cette enquête.

3. Dans sa résolution 2003/28 du 22 juillet 2003, préoccupé par le fait que les groupes criminels organisés et les groupes terroristes tendent de plus en plus à recourir à l'enlèvement et la séquestration, en particulier à des fins d'extorsion, comme moyen d'accumuler des fonds en vue d'étayer leurs opérations criminelles et de mener d'autres activités illégales telles que le trafic d'armes, le trafic de drogues, la traite des personnes, le blanchiment d'argent et les infractions liées au terrorisme, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général d'accorder, en faisant appel à des ressources extrabudgétaires ou des contributions volontaires, une assistance technique aux pays qui le demandent afin de leur permettre de renforcer leurs capacités en matière de lutte contre les enlèvements et séquestrations.

4. A partir des réponses données par les Etats Membres au questionnaire et afin de recenser les bonnes pratiques de la lutte contre les enlèvements et séquestrations pour concourir à la fourniture d'une assistance technique aux pays, une réunion a été organisée dans le but de consulter des experts extérieurs au Secrétariat. On

trouvera à la section III du présent rapport un aperçu des conclusions de cette réunion consultative.

II. Résumé des constatations de l'enquête et réponses additionnelles d'Etats Membres

5. Soixante et onze réponses au questionnaire sur la pratique de l'enlèvement et de la séquestration ont été reçues¹. Des réponses ont été reçues aussi d'organisations du système des Nations Unies². Un résumé détaillé de ces réponses figurait dans le rapport présenté à la Commission à sa douzième session (E/CN.15/2003/7 et Add.1). Depuis lors, l'Autriche, le Costa Rica, l'Ex-République yougoslave de Macédoine, le Guatemala, Maurice, le Togo et la Zambie ont communiqué des informations additionnelles.

A. Dispositions juridiques pertinentes

6. Tous les pays ayant répondu au questionnaire ont indiqué que leur droit interne prévoyait l'infraction pénale d'enlèvement et séquestration ou une infraction équivalente telles que privation de liberté, restriction de la liberté individuelle, emprisonnement et/ou détention illégal ou abusif. Même si les définitions variaient, quatre éléments communs à l'infraction avaient été recensés :

- a) La capture, le déplacement ou la privation de liberté contraires à la loi d'un individu contre son gré;
- b) Le recours à la violence, la menace du recours à la violence et/ou la supercherie ou la tromperie dans l'accomplissement de l'infraction;
- c) La détention de la victime dans un lieu ne pouvant pas être découvert;
- d) L'objectif étant d'obtenir un avantage économique ou financier et/ou d'exercer une influence politique ou autre, y compris par la pratique de l'extorsion.

7. Tous les Etats ont fait savoir que l'enlèvement et la séquestration était un délit grave. Plusieurs codes pénaux énuméraient les circonstances et faits particuliers pouvant se produire au cours de l'enlèvement et de la séquestration ou infraction équivalente qui étaient considérés comme aggravants, si bien que la peine encourue s'en trouvait alourdie. Il s'agissait des éléments suivants : recours à la violence, degré de gravité du préjudice psychologique ou physique infligé à la victime, durée pendant laquelle la victime était demeurée captive, et si l'enlèvement et la séquestration étaient ou non le fait d'un groupe criminel organisé (voir le rapport intérimaire mentionné plus haut).

8. Tous les Etats ayant répondu au questionnaire ont indiqué que les peines encourues pour enlèvement et séquestration étaient lourdes. En l'absence de circonstances aggravantes, la peine encourue allait généralement d'emprisonnement de 4 à 10 ans d'emprisonnement. Si l'enlèvement et la séquestration s'étaient accompagnées de circonstances aggravantes, les peines étaient généralement portées à une durée allant de 10 à 20 ans d'emprisonnement. En cas de préjudice corporel ou de mort, les peines pouvaient aller jusqu'à l'emprisonnement à perpétuité voire,

dans un nombre de cas limité, à la peine capitale. Par ailleurs, des dispositions réprimaient la complicité d'enlèvement et séquestration.

9. En ce qui concerne les Etats ayant répondu après la présentation du rapport intérimaire, le Guatemala en particulier a souligné à quel point l'enlèvement et la séquestration étaient considérés comme un délit grave. La peine encourue allait de 25 à 50 années d'emprisonnement, sans possibilité de plaider des circonstances atténuantes. Une fois prononcée, la peine d'emprisonnement ne pouvait en aucun cas être réduite. Le Costa Rica a indiqué que son droit prévoyait une série de circonstances aggravantes : si le coupable parvenait à ses fins, si deux personnes ou plus commettaient l'enlèvement et la séquestration ou si la victime était maintenue en captivité pendant plus de trois jours. En pareils cas, la peine d'emprisonnement était aggravée. En outre, le droit costaricain prévoyait des peines de 20 à 25 ans d'emprisonnement si la victime avait été grièvement blessée, et de 35 à 50 années d'emprisonnement si la victime avait succombé. Le droit autrichien prévoyait une peine de prison allant de 10 à 20 ans ou l'emprisonnement à perpétuité en cas de décès de la victime. Le code pénal autrichien prévoyait la possibilité d'une réduction de peine lorsque la victime était relâchée volontairement et qu'aucun préjudice corporel grave ne lui avait été infligé. De la même manière, le code pénal de l'Ex-République yougoslave de Macédoine prévoyait qu'un coupable pouvait être acquitté si, de son plein gré, il avait relâché la victime avant que toute demande n'eût été satisfaite.

B. Types d'enlèvements et de séquestrations et ampleur de cette pratique

10. Les Etats Membres ont été priés d'identifier des types ou catégories précis d'enlèvement et séquestration. Les grandes catégories ci-après ont été identifiées :

- a) Enlèvement et séquestration pour extorsion, pour exiger une rançon, peser sur des décisions d'affaires ou obtenir un avantage commercial³;
- b) Enlèvement et séquestration entre groupes criminels ou au sein d'un groupe criminel en vue du recouvrement de dettes ou de l'obtention d'un avantage sur un marché criminel donné⁴;
- c) Enlèvement et séquestration à des fins d'exploitation sexuelle⁵;
- d) Enlèvement et séquestration (parfois désignés par le mot « rapt ») liés à des conflits ménagers ou familiaux⁶;
- e) Enlèvement et séquestration à des fins politiques ou idéologiques⁷;
- f) Enlèvement et séquestration lors de l'accomplissement d'un autre délit⁸;
- g) Enlèvement et séquestration simulés ou frauduleux⁹.

11. La majorité des Etats tenait des statistiques sur le nombre d'enlèvements et séquestrations (ou l'infraction ou les infractions correspondantes dans le code pénal) qui s'étaient produits au cours des 10 dernières années. Dans plusieurs cas, toutefois, les réponses indiquaient que les données en la matière n'étaient pas toujours exactes étant donné que de nombreux cas n'étaient pas signalés car les familles des victimes craignaient pour leur sécurité et celles des victimes. Plusieurs

Etats ont par ailleurs fait état de certains problèmes soulevés par la définition de la notion d'enlèvement et séquestration, problèmes qui rendaient plus difficile la comptabilisation des actes en question. Ainsi, dans certains pays, les enlèvements dits « express », où la victime est séquestrée pendant une période relativement courte puis relâchée contre versement d'une rançon, étaient répertoriés comme vols aggravés.

12. Dans un peu moins de la moitié des réponses au questionnaire, les cas d'enlèvement étaient soit inexistants, soit négligeables, soit stables, soit en recul¹⁰. Des reculs spectaculaires en matière d'enlèvement et séquestration avaient été observés en particulier en Italie et au Pérou. Des augmentations du nombre des enlèvements et séquestrations ont été signalées dans un peu plus d'un tiers des réponses¹¹. Dans un certain nombre de pays, un nombre élevé d'enlèvements et séquestrations a été enregistré, ou le nombre des enlèvements et séquestrations a connu une augmentation spectaculaire. On a cité en particulier l'Argentine et le Mexique où des augmentations préoccupantes ont été signalées en 2002. Le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord a indiqué que l'augmentation des cas recensés s'expliquait par la propension accrue des groupes criminels à se livrer à des vendettas où enlèvements et séquestrations étaient courants. En Colombie, où ce problème a pris des proportions alarmantes (plus de 3 000 cas ont été signalés tous les ans entre 1998 et 2001), cette aggravation était attribuée au penchant plus marqué des groupes criminels et des groupes de guérilla à recourir à l'enlèvement et à la séquestration. L'Inde a fait état d'une augmentation de l'ordre de 23 % des cas d'enlèvement et séquestration : 18 824 cas y avaient été recensés en 1990 contre 22 870 en 2000.

13. Les Etats Membres ont été priés de soumettre des commentaires portant expressément sur l'implication de groupes criminels organisés et de groupes terroristes dans les enlèvements et séquestrations. Quatre grandes catégories (se chevauchant parfois) ont été identifiées :

a) Infractions où l'on n'a pas décelé de liens entre les enlèvements et séquestrations et des groupes criminels organisés ou des groupes terroristes¹²;

b) Infractions où, même si des groupes criminels organisés étaient impliqués dans les enlèvements et séquestrations, cette pratique se produisait essentiellement entre groupes criminels¹³;

c) Infractions où l'implication de groupes criminels organisés dans des enlèvements et séquestrations était attestée même si ces actes venaient souvent s'ajouter à d'autres activités criminelles ou leur étaient associés¹⁴;

d) Infractions où les enlèvements et séquestrations étaient (ou avaient été) utilisés à grande échelle tant par des groupes criminels organisés que par des groupes terroristes¹⁵.

14. L'Autriche a indiqué n'avoir recensé aucun cas d'enlèvement et séquestration ces dernières années et qu'il n'y avait pas non plus des liens connus entre enlèvements et séquestrations et crime organisé. De la même manière, Maurice a indiqué que seuls quelques cas d'enlèvement et séquestration avaient été signalés à la police au cours des 10 dernières années. Au Guatemala, les cas d'enlèvement et de séquestration avaient atteint leur maximum en 1999, année durant laquelle 120 cas avaient été signalés, pour décliner par la suite puisque 33 cas ont été

signalés en 2003. On pensait généralement que le crime organisé était impliqué dans ces cas.

15. Le Costa Rica a signalé une augmentation du nombre des cas, 24 enlèvements et séquestrations ayant été recensés entre 2000 et 2003. L'Ex-République yougoslave de Macédoine a, elle aussi, fait état d'une augmentation du nombre des enlèvements et séquestrations durant les 10 dernières années. Néanmoins, dans ces deux pays, les autorités ont précisé que les statistiques disponibles ne donnaient pas nécessairement une image exacte de l'étendue du problème puisqu'il était probable que certains cas n'étaient jamais signalés. Au Costa Rica, des groupes criminels se livraient à des enlèvements et séquestrations contre rançon pour récupérer des sommes qui leur étaient dues, plus précisément du fait d'activités comme le trafic de drogues et le trafic d'armes. Les autorités de l'Ex-République yougoslave de Macédoine estimaient que des groupes criminels plus ou moins organisés étaient impliqués dans des enlèvements et séquestrations. Ils procédaient en espionnant les victimes avant l'enlèvement et en se renseignant sur l'état de leur fortune.

C. Mesures adoptées

16. Les Etats Membres ont décrit les mesures très diverses qu'ils avaient prises pour lutter contre les enlèvements et séquestrations. La majorité des réponses indiquait qu'une formation spécifique avait été dispensée, sous une forme soit générale destinée à tous les policiers, soit plus ciblée pour les unités spécialisées dans ce type de criminalité. Pour la plupart, les réponses indiquaient aussi qu'un ou plusieurs services de répression spécialisés étaient chargés des infractions particulièrement graves, dont celles qui se rangeaient dans la criminalité organisée, les enlèvements et séquestrations et les prises d'otage.

17. Dans un certain nombre d'Etats, des structures spécialisées avaient été mises en place pour assurer une répression mieux coordonnée des enlèvements et séquestrations. En Argentine, en particulier, les conclusions (de 2002) du Comité consultatif pour la prévention des enlèvements et séquestrations comportaient une série de recommandations détaillées à cet effet. En Colombie, le Conseil national de lutte contre les enlèvements et séquestrations et autres atteintes à la liberté individuelle regroupait tous les services administratifs et juridiques engagés dans la prévention, l'investigation, la répression et la punition des enlèvements et séquestrations.

18. Dans plusieurs Etats, des initiatives avaient été prises pour empêcher les ravisseurs de recevoir l'argent de la rançon. Il s'agissait notamment du gel des actifs des victimes d'enlèvement et séquestration et de dispositions habilitant les autorités à enjoindre aux banques de ne faire aucun versement pendant un délai donné s'il était probable que ledit versement servirait au paiement d'une rançon¹⁶.

19. En ce qui concerne le soutien aux victimes, un certain nombre d'Etats ont indiqué qu'une relation était habituellement nouée entre les familles des victimes et les autorités en cas d'enlèvement et séquestration. Généralement, cela consistait à donner des informations aux familles de victimes, à les conseiller et les instruire sur la manière de se comporter pendant la séquestration, en particulier en ce qui concernait les relations avec la presse et la forme et le contenu des messages transmis aux ravisseurs. Dans la majorité des Etats, des conseils étaient dispensés aux victimes et à leur famille sous des formes diverses : dans certains cas, ils étaient dispensés par des policiers dûment formés à cet exercice; dans d'autres cas, les victimes et leurs familles étaient orientées vers des psychologues

professionnels. Il a été noté à plusieurs reprises que les services mis en place pour apporter un soutien aux victimes de crimes violents en général étaient aussi destinés aux victimes d'enlèvement et séquestration. De la même façon, en cas de poursuites, la majorité des Etats a indiqué qu'un mécanisme de protection des témoins était prévu, sous une forme ou une autre, même si l'on a fait observer que ce type de dispositif s'appliquait généralement à tous les cas d'infractions graves.

20. En matière de soutien aux victimes, la Colombie en particulier a signalé que beaucoup d'enseignements avaient été tirés des nombreux cas d'enlèvement et séquestration et des soins apportés aux victimes. Du point de vue psychologique, il a été constaté que les gens ne se remettaient jamais entièrement d'un enlèvement, ce qui ne laissait pas d'être préoccupant. En outre, l'expérience avait montré qu'un enlèvement pouvait remettre en question et mettre en péril les liens familiaux, de toute évidence pour ce qui concerne les biens de la famille, en particulier l'obligation de satisfaire aux obligations financières de la victime. Dans plusieurs Etats, un soutien financier avait été proposé aux victimes d'enlèvements et séquestrations même si l'on a noté que ce type de soutien existait pour toutes les formes de criminalité violente ou grave. La Colombie, toutefois, avait mis en place un ensemble de mesures d'aide financière aux victimes d'enlèvement et séquestration. Il s'agissait de programmes d'assistance juridique aux familles et aux victimes pour les aider à faire face aux divers problèmes matériels et financiers qui se posaient parfois lorsqu'un membre de la famille, généralement le chef de famille et unique soutien, avait été enlevé.

21. En ce qui concerne la coopération internationale dans les cas d'enlèvement et séquestration, la majorité des Etats a indiqué qu'ils avaient pris des initiatives pour améliorer la coopération internationale en matière d'entraide policière et judiciaire. Il s'agissait d'accords avec d'autres Etats ainsi que de la signature et la ratification d'un certain nombre d'instruments juridiques régionaux et internationaux¹⁷.

22. Le Costa Rica a indiqué qu'une unité spéciale avait été créée au sein de son Bureau judiciaire d'investigation pour réprimer les enlèvements et séquestrations et autres atteintes à la sécurité publique. Outre un certain nombre d'autres interventions concernant la prévention et le soutien aux victimes, l'unité anti-enlèvements avait publié des brochures dispensant des conseils sur la manière d'échapper à un enlèvement et de se comporter en cas d'enlèvement. Au Guatemala, le Parquet disposait d'un service de soutien aux victimes d'infraction graves, dont les enlèvements. En Autriche, des équipes spéciales de négociation avaient été mises en place pour faire face aux enlèvements et prises d'otages.

III. Principales conclusions d'une réunion consultative sur les pratiques optimales

23. A partir de réponses reçues d'Etats Membres, telles que résumées plus haut, une réunion consultative a été organisée, en coopération avec les autorités mexicaines, à Mexico en octobre 2003 avec la participation d'experts d'Afrique du Sud, d'Allemagne, du Brésil, de Colombie, d'Espagne, de France, d'Italie, d'Israël, du Mexique et du Royaume-Uni. Les participants ont constaté, d'une part, que les approches divergeaient et, d'autre part, que des pratiques optimales étaient appliquées en ce qui concerne les mesures législatives, opérationnelles et

préventives prises dans la lutte contre les enlèvements et séquestrations, dans la perspective d'une mise en pratique de tout enseignement tiré de la mise en œuvre de l'assistance technique.

A. Réponses juridiques

24. La réunion consultative a pris note de la diversité des réponses législatives apportées aux enlèvements et séquestrations et a souligné qu'il importait d'arriver à une définition commune de cette infraction. S'appuyant sur les réponses reçues des Etats, les participants ont plaidé pour des dispositions législatives réprimant plus sévèrement les enlèvements et séquestrations lorsque des circonstances particulières étaient réunies et que certains actes étaient commis durant un enlèvement, ainsi que dans les cas d'enlèvements et séquestrations visant certains types de victimes. Le souci de protéger la vie humaine et la sécurité était d'une importance primordiale lorsqu'il s'agissait de déterminer quelles circonstances devaient être retenues. A ce propos, la durée de la privation de liberté était un élément critique entraînant une punition pour les coupables qui détenaient illégalement des victimes pendant de longues périodes. Les membres du groupe ont estimé que la sanction devait être plus sévère en cas de mort de la victime, même sans intention de la donner. Si la mort de la victime résultait d'un acte volontaire ou d'une omission de l'auteur, cet acte ou cette omission devait être considéré comme une infraction distincte. En ce qui concerne l'intégrité morale et physique des victimes, la torture ou toute autre forme de traitement dégradant devait aussi constituer une circonstance aggravante engendrant une punition plus sévère au même titre que les circonstances où la victime était particulièrement vulnérable parce qu'elle était mineure, âgée et/ou mentalement ou physiquement handicapée.

25. Il a été noté que, dans quelques pays, les lois réprimant enlèvement et séquestration prévoyaient des peines aggravées si la victime était une femme, était enceinte ou avait été enlevée et séquestrée à des fins d'exploitation sexuelle ou autres. Ce type de loi ne devait pas être confondu avec les dispositions plus rigoureuses applicables à la lutte contre la traite des êtres humains, telles qu'énoncées dans le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexe II). On a constaté qu'il y avait parfois chevauchement des notions d'enlèvement et séquestration, d'une part, et de traite des personnes, de l'autre, même si des données récentes semblaient indiquer qu'une minorité seulement des victimes de la traite des personnes avaient été d'abord victimes d'enlèvement. Néanmoins, il a été souligné que les lois réprimant l'infraction d'enlèvement et séquestration proprement dite ne couvraient pas tous les aspects du problème de la traite des personnes.

26. Etant donné que dans certaines régions, les enlèvements et séquestrations étaient l'une des principales pratiques auxquelles se livraient les groupes criminels organisés pour parvenir à leurs fins, la réunion a recommandé que des punitions aggravées soient prévues en cas d'enlèvement et séquestration commis par des groupes de ce type. Elle a recommandé en outre la mise en œuvre de lois et/ou autres textes accordant des circonstances atténuantes lorsque les ravisseurs collaboraient avec les services de répression. Pareille incitation pouvait servir à

prévenir les enlèvements et était utile aussi pour poursuivre les personnes impliquées dans une criminalité organisée. En ce qui concerne les témoins coopérant avec la Justice, il a été noté que les récompenses, amnisties ou indemnités, assorties d'une protection de l'identité et d'un mécanisme de réinstallation, étaient des mesures courantes dans nombre de pays.

27. Les participants à la réunion se sont penchés sur certaines des circonstances dont les Etats pouvaient tenir compte lorsqu'ils décidaient d'autoriser ou non des réductions de peine, voire une exonération de responsabilité pénale, pour les enlèvements et séquestrations projetés, avortés ou menés à terme. Parmi les éléments retenus figuraient la libération de la victime par le ravisseur avant que le but de l'enlèvement n'ait été atteint; le délai écoulé jusqu'au moment où la victime avait été libérée et le degré de respect témoigné par les ravisseurs pour l'intégrité morale et physique de la victime.

28. Etant donné qu'il n'était pas rare qu'enlèvements et séquestrations ne soient pas officiellement signalés par crainte de représailles ou de vengeance, les participants à la réunion ont indiqué que des mesures de protection des témoins étaient appliquées dans plusieurs pays (pour les enlèvements comme pour d'autres infractions graves). Ces mesures prévoyaient la protection des victimes, des familles des victimes et des témoins collaborant avec la Justice. Dans la grande majorité des cas d'enlèvement et séquestration, les enquêtes étaient lancées en fonction des indications des victimes ou de leurs familles si bien que leur témoignage était crucial pour incriminer les ravisseurs. Parce que les victimes étaient sous l'emprise des ravisseurs et que leurs vies pouvaient dépendre de telles ou telles dispositions prises par sa famille, il fallait impérativement accorder un soutien et/ou une protection aux familles des victimes.

29. Les participants ont aussi noté que, en fonction de telles ou telles circonstances, toute une série de mesures additionnelles pouvaient être prises en ce qui concerne les obstructions à la Justice, la divulgation d'informations confidentielles et le non-signalement d'éléments d'information suspects par banquiers, courtiers en bourse, entreprises de télécommunications et de transports de colis, notaires et personnel médical. On a noté en outre que plusieurs pays offraient récompenses et indemnités pour toute assistance à la prévention et l'investigation des cas d'enlèvement et séquestration.

B. Pratiques opérationnelles

30. Durant la réunion consultative, on a recensé trois grandes catégories d'enlèvement et séquestration suscitant des préoccupations croissantes :

a) Enlèvements et séquestrations à but lucratif, une rançon étant demandée. La pratique des enlèvements « express » était désormais de plus en plus répandue dans plusieurs pays (voir plus haut le paragraphe 11);

b) Enlèvements et séquestrations pratiqués pour se venger ou obtenir le paiement de dettes entre groupes criminels, comme plusieurs pays l'ont indiqué dans leurs réponses;

c) Enlèvements et séquestrations répondant à des mobiles politiques ou idéologiques, y compris la publicité pour telle ou telle cause pouvant en résulter. En

pareil cas, l'appât du gain, économique ou financier, n'était parfois qu'indirectement lié à l'acte.

31. Il a été indiqué que si un ensemble de principes opérationnels pouvait s'appliquer à tous les types d'enlèvement et séquestration, des différences importantes subsistaient néanmoins qui méritaient d'être prises en considération. Ainsi, dans les cas d'enlèvements entre groupes criminels organisés rivaux, les services de police n'en étaient parfois informés que tardivement, voire jamais, car ces groupes ne souhaitaient pas attirer l'attention sur leurs agissements. Quant aux enlèvements et séquestrations à mobile politique ou idéologique, les ravisseurs les pratiquaient parfois sciemment pour mobiliser l'attention des médias et de l'opinion publique. En pareil cas, les services de répression devaient être en mesure d'appliquer une stratégie de communication très évoluée, tenant compte du contexte politique dans lequel s'inscrivaient ces pratiques criminelles.

32. Les participants à la réunion consultative sont convenus que, notamment lorsque la pratique des enlèvements et séquestrations était très courante, les pays pouvaient envisager un certain nombre de mesures fondamentales propres à faciliter la mise au point d'une riposte efficace. Il s'agissait des mesures suivantes :

a) L'élaboration d'un plan d'action national contre enlèvements et séquestrations;

b) La création d'un service central ou d'une équipe spéciale au niveau national expressément chargés de lutter contre les enlèvements et séquestrations;

c) La création et l'exploitation d'une base de données sur les enlèvements et séquestrations;

d) L'adoption de mécanismes de renforcement en temps réel et direct de la coopération internationale.

33. Les participants à la réunion ont entrepris de définir une hiérarchie des priorités de toute intervention policière en cas d'enlèvement et séquestration. Par ordre d'importance décroissante, il s'agissait des priorités suivantes :

a) Préserver la vie de la victime;

b) Assurer le retour de la victime saine et sauve;

c) Protéger la sécurité publique;

d) Apporter soutien à la victime et à sa famille;

e) Appréhender les criminels et groupes criminels en cause;

f) Recueillir et préserver les éléments de preuve en vue du procès.

34. En ce qui concerne les interventions opérationnelles, les exigences ci-après ont été soulignées :

a) La nécessité d'un plan d'action national et d'une stratégie de répression définissant clairement les responsabilités des uns et des autres face aux cas d'enlèvements afin de réduire le plus possible les risques d'ordres ou actions contradictoires pouvant mettre en danger la vie des victimes. Il fallait définir un commandement unique ayant l'entière responsabilité de l'opération;

b) L'implication rapide du Parquet, ce qui pouvait renforcer sensiblement les chances que les poursuites aboutissent;

c) La mise en place d'un système efficace et permanent de communication avec les familles pour nouer avec elles des liens de confiance et s'assurer de leurs coopération durant une période particulièrement éprouvante. Les relations entre police et familles avaient deux objectifs intimement liés : premièrement, obtenir des familles des informations sur les victimes, des suspects éventuels et tout élément se rapportant à l'enlèvement lui-même; deuxièmement, dispenser un soutien psychologique aux membres de la famille ainsi que des informations régulièrement mises à jour sur l'enquête et la situation des victimes;

d) L'instauration de partenariats avec les organisations pouvant posséder des informations ou des moyens utiles au dénouement de l'affaire. On citait les médias, les collectivités locales, les banques, les églises et les entreprises privées de sécurité;

e) La coopération des services de répression d'autres pays était cruciale lorsque l'affaire avait une dimension internationale. C'était particulièrement vrai lorsque les victimes étaient des personnalités très connues ou des étrangers.

35. Les participants à la réunion ont souligné à quel point il importait d'avoir une stratégie de lutte contre les enlèvements qui fût claire. Pour certains cas d'enlèvement, il pouvait être utile de réunir les diverses autorités publiques afin de débattre de cette stratégie et d'en examiner les différentes options et leurs conséquences. En outre, il fallait passer au crible les leçons tirées des précédentes affaires d'enlèvement lors de l'élaboration ou de l'actualisation de toute stratégie de ce type.

36. En ce qui concernait le paiement d'une rançon, il a été noté que dans un certain nombre de pays, ce type de versement était proscrit pour dissuader d'éventuels ravisseurs. Ce choix recueillait beaucoup de suffrages mais on a aussi reconnu que, dans certains cas, le paiement d'une rançon permettait de sauver la vie de la victime et pouvait être un moyen d'identifier les ravisseurs lorsque les pistes d'investigation étaient minces. Néanmoins, on a reconnu que le versement d'une rançon ne garantissait pas toujours la survie de la victime. Le point de savoir si le paiement d'une rançon était ou n'était pas le bon moyen d'obtenir la libération de la victime et de sauver des vies méritait plus ample débat. Pareil débat pourrait utilement se fonder sur une analyse des cas où le paiement d'une rançon avait ou non contribué au retour de la victime saine et sauve.

37. Lorsque des groupes criminels étaient impliqués dans des enlèvements et séquestrations, le meilleur moyen de prévenir de nouvelles infractions consistait à démanteler l'organisation criminelle elle-même. Aussi les services de répression devaient-ils appliquer des stratégies de renseignement et d'investigation efficaces pour recueillir des preuves suffisantes afin d'arrêter et de poursuivre les principaux auteurs et ne pas se contenter d'arrêter des sans-grades.

38. En ce qui concernait la coopération internationale entre services de répression, les participants à la réunion ont estimé qu'il fallait créer une base de données internationale sur les tendances, les méthodes et les suspects en matière d'enlèvements et séquestrations ainsi que des informations portant sur des affaires précises à propos des poursuites engagées et des condamnations et peines

prononcées. Pour être réellement opérationnelle, cette base de données devait probablement contenir des informations confidentielles. Aussi a-t-on proposé que l'accès à ce type de base de données ne fût accordé qu'à titre restreint aux responsables chargés d'enquêter sur les cas d'enlèvement et séquestration et d'en poursuivre les auteurs.

39. Dans les pays où la pratique des enlèvements et séquestrations avait atteint des proportions alarmantes, les participants ont insisté sur la nécessité de mettre en place des unités anti-enlèvements spécialisées. Plusieurs mesures ont été recensées qui permettraient de renforcer les moyens de ce type d'unités (programmes de formation spécialisée, analyse de renseignement tactique et stratégique, méthodes de soutien aux victimes et protection des témoins). Pareilles unités devaient faire l'objet des mêmes mécanismes de contrôle interne et externe que les autres unités spécialisées, y compris se soumettre à des tests d'intégrité et à l'obligation de remplir une déclaration annuelle de patrimoine.

C. Stratégies de prévention

40. En matière de prévention, les participants à la réunion sont arrivés à la conclusion que la mesure la plus utile que pouvaient prendre les pays consistait à définir une stratégie globale visant tant à prévenir qu'à combattre les enlèvements et séquestrations. Pareille stratégie visait à mobiliser la participation des entités privées et publiques pouvant avoir un certain impact en matière de prévention. Pareille stratégie avait notamment pour avantage que la responsabilité des diverses interventions y était clairement attribuée et que les partenariats entre secteurs publics et secteurs privés pouvaient être développés.

41. Toute stratégie de prévention des enlèvements et séquestrations devait avoir pour objectif notamment de sensibiliser le public aux mesures préventives que chacun pouvait appliquer. Tout programme d'éducation ou de sensibilisation gagnait à s'appuyer sur des partenariats avec les établissements scolaires, les universités et autres établissements d'enseignement, les organisations non gouvernementales, les associations et autres composantes de la société civile. En outre, ces programmes mettaient l'accent sur les droits des victimes et pouvaient utilement mobiliser un large front public d'associations citoyennes et autres entités.

42. Durant la réunion consultative, il a été noté que la réticence des victimes et des familles des victimes à signaler les enlèvements et séquestrations rendait beaucoup plus délicate toute stratégie de prévention. Le non-signalement avait des effets contraires aux effets recherchés parce qu'en pareil cas nombre d'enlèvements étaient résolus en silence par le versement d'une rançon, ce qui ne faisait qu'encourager la répétition de telles pratiques. En outre, le non-signalement empêchait les autorités d'évaluer avec précision non seulement l'ampleur du problème mais aussi les évolutions en cours et l'éventuelle implication de groupes criminels organisés. Trois recommandations ont été formulées pour renforcer la coopération avec les autorités publiques en vue de mieux signaler les cas d'enlèvement et séquestration :

a) Faire connaître à l'opinion publique au moyen des médias les succès non négligeables rencontrés dans la lutte contre les enlèvements et séquestrations et,

partant, renforcer la confiance du public dans les institutions publiques et inciter ainsi les victimes et familles à signaler les enlèvements;

b) Instiller au public l'idée que signaler un délit, plus particulièrement un enlèvement, est un devoir civique pour tout individu. Des campagnes d'information véhiculant ce message avaient porté leurs fruits dans plusieurs pays;

c) Faciliter le signalement des infractions graves, dont les enlèvements et séquestrations, en mettant en place des numéros d'appel spéciaux permettant aux citoyens de faire connaître leurs soupçons sur des activités délictueuses et, dans certains cas, autorisant les personnes signalant pareils actes à le faire anonymement.

43. Outre le renforcement du sens civique et les mécanismes propres à faciliter le signalement des enlèvements et séquestrations, les textes faisant obligation à toute personne du secteur privé de signaler tout élément d'information pertinent dont elle avait connaissance à propos d'éventuelles activités délictueuses étaient considérés comme un élément préventif important. Le contrôle de la capacité financière des victimes à verser une rançon et, à cet égard, la régulation des compagnies d'assurance, proposant des polices particulières couvrant l'éventualité du paiement d'une rançon, était l'une des mesures à envisager. Parallèlement, il a été noté qu'une réglementation plus stricte des officines de recouvrement de créances, qui risquaient de se livrer à des enlèvements et séquestrations pour recouvrer des dettes, pourrait avoir des effets préventifs.

IV. Conclusions et recommandations

44. Il ressort du nombre et du contenu des réponses reçues que nombre d'Etats considéraient les enlèvements et séquestrations, et les liens existant entre ces pratiques et les groupes criminels organisés et groupes terroristes, comme l'un des défis les plus ardues qu'ils affrontaient en matière de sécurité. De fait, les stratégies de répression adoptées par plusieurs Etats illustraient de façon saisissante les dégâts psychologiques, sociaux et économiques qu'engendrait ces pratiques. En raison d'un certain nombre de problèmes de définition et de comptabilisation, il était difficile d'évaluer exactement au plan international l'étendue globale des enlèvements et séquestrations mais il n'en restait pas moins que ce type de criminalité était aujourd'hui très répandu dans plusieurs régions, principalement l'Amérique latine et certaines parties de l'Asie et de l'Afrique. Certains pays européens ont eux aussi signalé une aggravation même si elle paraissait imputable aux enlèvements plus nombreux commis entre groupes criminels organisés rivaux. Etant donné la gravité du problème dans certaines régions et le risque de propagation, il était encourageant de noter que les Etats ayant répondu au questionnaire considéraient la pratique de l'enlèvement et de la séquestration comme particulièrement grave, ce qui se traduisait généralement par des peines d'au moins quatre ans de prison. S'ils étaient commis par un groupe criminel organisé, l'enlèvement et la séquestration tombaient sous le coup des dispositions de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexe I) visant l'entraide judiciaire et l'extradition.

45. Dans une perspective internationale, trois recommandations intimement liées semblaient opportunes :

a) Il fallait, dans toute la mesure possible, harmoniser les définitions de l'enlèvement et la séquestration en usage dans les différents pays. Certes, tous les Etats ayant répondu au questionnaire disposaient de textes ou d'une jurisprudence définissant l'enlèvement ou son équivalent mais un certain nombre de distinctions persistaient à propos des éléments constitutifs de l'infraction et de la manière dont le ou les délits étaient désignés;

b) Il faudrait se concerter davantage pour mesurer l'ampleur globale des enlèvements et séquestrations et recenser tout lien avec le crime organisé. Il était relativement clair que le nombre de cas d'enlèvements et séquestrations avait augmenté globalement ces dix dernières années mais il était difficile, dans une perspective mondiale, de discerner des tendances précises ou de se lancer dans des prévisions sûres à propos d'éventuels infléchissements géographiques. Pour mieux surveiller les évolutions, il fallait disposer notamment d'une définition commune des pratiques incriminées;

c) Il ressortait tant des réponses des Etats Membres que des travaux de la réunion consultative que l'on avait intérêt à développer le dialogue entre Etats sur les mesures s'étant révélées efficaces dans la lutte contre les enlèvements et séquestrations, notamment l'utilité d'une approche préventive. Les résultats de la réunion consultative ont confirmé l'utilité d'un échange permanent sur les pratiques optimales au moyen, par exemple, d'un manuel destiné aux services de répression sur les techniques de prévention et de lutte contre les enlèvements, manuel qui pourrait être diffusé par l'internet. De la même manière, et dans le cadre des instruments juridiques internationaux applicables, en particulier la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, on a jugé particulièrement importantes les interventions ciblées visant à renforcer les dispositifs de coopération internationale sur les cas d'enlèvement ayant une dimension transnationale.

46. Les autorités colombiennes ayant aimablement proposé un financement pour la réalisation du manuel en question, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale pourrait souhaiter autoriser le Secrétariat à travailler dans ce sens en vue de soumettre des propositions en la matière au onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, au titre du point intitulé « Mesures efficaces contre la criminalité transnationale organisée ».

Notes

¹ Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Autriche, Barbade, Bélarus, Belgique, Bolivie, Bulgarie, Chili, Chypre, Colombie, Costa Rica, Croatie, Danemark, Egypte, Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Finlande, Grèce, Guatemala, Guinée, Hongrie, Inde, Irlande, Italie, Japon, Jordanie, Koweït, Lettonie, Liban, Malaisie, Malawi, Malte, Maroc, Maurice, Mexique, Monaco, Oman, Panama, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Qatar, République de Corée, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Sénégal, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Thaïlande, Togo, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Turquie, Ukraine, Zambie et Zimbabwe. L'Institut africain pour la prévention du crime et le traitement des délinquants a fourni une réponse reflétant les vues de cinq pays : Cameroun, Comores, Djibouti, Guinée et Sénégal. Des réponses supplémentaires ont été reçues de la Finlande, de l'Italie, de la Jordanie, du Liban, de la République de Corée, de la Slovaquie, de la Suisse et de la Turquie.

-
- ² Essentiellement une réponse détaillée du Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat, donnant des détails sur les enlèvements et séquestrations à propos de ses missions en Angola, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, en Sierra Leone et au Sahara occidental. Le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Agence internationale de l'énergie atomique ont aussi soumis des réponses.
- ³ Allemagne, Bélarus, Belgique, Colombie, Costa Rica, ex-République yougoslave de Macédoine, Hongrie, Inde, Italie, Japon, Lettonie, Pays-Bas, Pérou, Pologne, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Trinité-et-Tobago et Turquie.
- ⁴ Allemagne, Barbade, Belgique, Colombie, Costa Rica, ex-République yougoslave de Macédoine, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Trinité-et-Tobago.
- ⁵ Allemagne, Belgique, Chypre, Estonie, Hongrie, Inde, Italie, Japon, Koweït, Maroc, Pays-Bas, Pérou, République de Corée, République tchèque, Slovaquie, Togo, Trinité-et-Tobago, Turquie, Ukraine.
- ⁶ Barbade, Belgique, Colombie, Inde, Maroc, Maurice, Pays-Bas, Sénégal, Slovaquie, Togo et Turquie.
- ⁷ Colombie, Italie, Pays-Bas, Pérou, Royaume-Uni et Slovaquie.
- ⁸ Costa Rica, Inde, Italie, Pays-Bas, Pérou, Royaume-Uni et Trinité-et-Tobago.
- ⁹ Lettonie et Pérou.
- ¹⁰ Autriche, Arabie saoudite, Bélarus, Belgique, Chypre, Croatie, Egypte, Estonie, Finlande, Guatemala, Guinée, Hongrie, Irlande, Italie, Jordanie, Lettonie, Malaisie, Malawi, Malte, Maurice, Monaco, Panama, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Qatar, Roumanie, Slovénie, Togo, Tunisie et Zimbabwe.
- ¹¹ Allemagne, Barbade, Colombie, Costa Rica, Danemark, Espagne, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Grèce, Hongrie, Inde, Japon, Koweït, Mexico, Philippines, Pologne, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Trinité-et-Tobago et Ukraine.
- ¹² Arabie saoudite, Autriche, Barbade, Chili, Chypre, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, Guinée, Japon, Jordanie, Koweït, Lettonie, Malaisie, Maroc, Maurice, Panama, Qatar, République de Corée, Togo, Tunisie, Turquie et Zimbabwe.
- ¹³ Allemagne, Belgique, Pays-Bas et Royaume-Uni.
- ¹⁴ Argentine, Bélarus, Costa Rica, Estonie, Guatemala, Hongrie, Pologne, République tchèque et Trinité-et-Tobago.
- ¹⁵ Colombie, Espagne, Fédération de Russie, Inde, Italie, Mexique, Pérou, Philippines et Ukraine.
- ¹⁶ Colombie, Italie et Malaisie.
- ¹⁷ Les instruments les plus couramment recensés étaient la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et son protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer; la Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants; la Convention internationale contre la prise d'otages et la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques.
-