



Douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale

Distr. générale
21 janvier 2010
Français
Original: anglais



Salvador (Brésil), 12-19 avril 2010

Point 9 de l'ordre du jour provisoire*

**Approches pratiques du renforcement de la coopération
internationale en vue de lutter contre les problèmes liés
à la criminalité**

Approches pratiques du renforcement de la coopération internationale en vue de lutter contre les problèmes liés à la criminalité

Document de travail établi par le Secrétariat

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Conditions d'extradition	3
A. Reconnaissance au plan régional des mandats d'arrestation	5
B. Non-extradition de nationaux	6
III. Entraide judiciaire	8
Double incrimination	9
IV. Lacunes juridiques et incertitudes en matière d'extradition et d'entraide judiciaire	10
V. Confiscation d'avoirs	11
VI. Mécanismes de liaison	13
VII. Réseaux de communication à l'appui de la coopération internationale	14
VIII. Équipes d'enquête conjointes	16
IX. Assistance technique	17
X. Conclusions et recommandations	19

*A/CONF.213/1.



I. Introduction

1. La lutte contre la criminalité transnationale peut, dans une perspective darwinienne, être considérée comme une concurrence imposée par l'évolution. Si les criminels transnationaux s'adaptent à un environnement mondial en mutation plus rapidement que les gouvernements, ils verront leur force grandir, exerceront un contrôle accru sur les ressources et en tireront un plus grand profit aux dépens des sociétés licites. Dans la course à l'adaptation à un environnement mondial de plus en plus interdépendant, les entreprises criminelles ont déjà perfectionné leur capacité d'opérer sans tenir compte des frontières géographiques, linguistiques et juridiques et cette capacité est devenue un élément de leur héritage génétique. De leur côté, les systèmes de justice pénale peinent à mettre en place une coopération même lente, incomplète et peu efficace. Les systèmes juridiques sont encombrés de concepts obsolètes, de pratiques inadaptées à la situation actuelle et souffrent d'une rigidité d'esprit qui étouffe les changements, alors que les criminels, plus adaptables, acquièrent chaque jour plus de pouvoir dans le système économique mondial et les sociétés nationales.

2. Cette mise en contraste est certes simpliste. Les criminels ne sont pas limités dans leur action par des considérations éthiques ou par le respect du droit. Les gouvernements, en revanche, doivent respecter l'état de droit et préserver des valeurs qui ne se réduisent pas à l'efficacité et l'efficacé. De plus, comme on le verra plus loin, il est indubitable que la coopération internationale en matière pénale s'améliore peu à peu. Néanmoins, voilà déjà longtemps qu'il aurait fallu améliorer radicalement la rapidité, la facilité et la fréquence de la coopération transfrontière. Les pratiques en matière d'extradition, d'entraide judiciaire, de confiscation d'avoirs et d'autres formes de coopération internationale doivent évoluer, et ce rapidement, si l'on veut pouvoir lutter efficacement contre la criminalité transnationale.

3. La négociation, en 1988, de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes a fait date en ce qui concerne la coopération internationale en matière pénale¹. Cette convention a imposé aux États l'obligation d'extrader ou de poursuivre les personnes accusées d'infractions à la législation sur la drogue, de s'accorder mutuellement une entraide judiciaire, de coopérer en vue de saisir et de confisquer le produit d'infractions à la législation sur la drogue ou des biens de valeur correspondante et de promouvoir la coopération entre leurs services de détection et de répression.

4. L'incrimination du blanchiment de l'argent provenant du trafic de drogues par la Convention de 1988 et l'attention accrue que les autorités nationales ont commencé d'accorder à ce phénomène ont coïncidé avec une reconnaissance publique sans précédent des dangers que représentaient la criminalité organisée et la corruption. Le trafic de drogues et le blanchiment d'argent n'étaient que deux des manifestations alarmantes des dangers et de la rentabilité de la criminalité et de son internationalisation. Face aux attaques dirigées par la criminalité organisée contre les structures de l'État dans plusieurs régions, à une corruption massive, aux extorsions, à la prolifération d'armes dans les zones de conflit et à la maltraitance dont étaient l'objet les victimes de la traite de personnes et les migrants, force a été

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1582, n° 27627.

de reconnaître que la communauté internationale devait également combattre d'autres types de délits afin d'en limiter les conséquences néfastes.

5. L'expérience acquise progressivement de la criminalité transfrontière a débouché sur l'adoption, en 2000, de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée², qui a reflété la reconnaissance du fait que leur énorme appétit du gain rendait les criminels omnivores et prêts à se livrer où que ce soit à n'importe quelle entreprise rentable. Cet opportunisme dans l'adaptation a fait apparaître clairement la nécessité de mettre en place un cadre juridique complet en vue de dissuader et de sanctionner des associations de malfaiteurs impliqués dans divers types graves de criminalité transnationale. Ce cadre juridique a été mis en œuvre par la Convention, qui a fait aux États l'obligation d'incriminer la participation à un groupe de criminels organisés. Des protocoles additionnels, visant à combattre la traite des personnes, le trafic de migrants et la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu ont été conclus et ont été appuyés par des articles détaillés de la Convention concernant l'extradition, l'entraide judiciaire, la retenue et la confiscation. Des mesures détaillées visant à prévenir et à réprimer la corruption ont ensuite été insérées dans la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003³.

6. Cet ensemble d'accords constitue l'infrastructure nécessaire à la coopération contre tous les types d'activités criminelles axées sur le profit. La Convention sur la criminalité organisée et la Convention contre la corruption prévoient l'une et l'autre des conférences des parties qui se réunissent périodiquement pour encourager leur application et traiter les questions d'évaluations et d'assistance technique. La Convention de 1988, à laquelle 184 États sont parties, a été presque universellement ratifiée. La rapidité avec laquelle 152 et 143 États respectivement sont devenus parties à la Convention sur la criminalité organisée et à la Convention contre la corruption témoigne de la valeur que les États leur accordent. Le grand nombre des ratifications en fait des instruments privilégiés pour l'extradition et l'entraide judiciaire entre leurs nombreuses parties et leur utilisation doit être encouragée. Pour que ces instruments puissent être pleinement exploités, il conviendrait d'examiner les obstacles qui entravent leur application. Ces obstacles, et les moyens de les surmonter, sont analysés ci-après.

II. Conditions d'extradition

7. L'une des questions examinées lors du Onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, tenu à Bangkok en 2005, a été de savoir comment pourrait être simplifiée l'extradition dans des domaines comme la double incrimination, l'extradition des nationaux, l'exception fondée sur la nature politique de l'infraction, la nécessité d'un nouvel examen des éléments de preuve et les procédures d'appel⁴.

8. Ces mêmes questions continuent de poser des problèmes, bien que certains progrès aient été accomplis sur la voie de la simplification de l'extradition, aussi

² Ibid., vol. 2225, n° 39574.

³ Ibid., vol. 2349, n° 42146.

⁴ Voir A/CONF.203/9.

bien avant le Congrès de Bangkok que depuis lors. L'expérience pratique qui a été acquise et les résultats donnés par un certain nombre d'initiatives novatrices encouragent l'abandon de doctrines et de pratiques centenaires qui ne sont guère adaptées aux réalités contemporaines. Les frictions avec les pays de *common law* qui exigeaient l'établissement d'une présomption avant que l'extradition ne soit accordée s'amenuisent progressivement. Dans plusieurs pays, la législation a été réformée de manière à rationaliser les règles de preuve⁵. Les trois Conventions relatives au trafic de drogues et à la criminalité conclues sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies ont aligné l'exception fondée sur le caractère fiscal de l'infraction dans le cas des infractions visées par ces instruments et interdisent le refus de faire droit à une demande d'assistance pour des pratiques liées au secret bancaire. La Convention de 1988 et la Convention contre la corruption ont éliminé l'exception fondée sur le caractère politique de l'infraction lorsque l'extradition est demandée sur la base de leurs dispositions, et tel est le cas aussi de tous les instruments mondiaux relatifs au terrorisme conclus sous l'égide de l'ONU. Une tendance encourageante est qu'un certain nombre d'États ont éliminé en droit interne l'exception liée au caractère politique de l'infraction dans le cas de toutes les infractions visées par un accord conclu sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies et, dans certains pays, par tout accord multilatéral en vertu duquel l'État a l'obligation d'extrader ou de poursuivre⁶.

9. Beaucoup d'obstacles de procédure entraînent des retards et des gaspillages de ressources, quels que soient les fondements invoqués pour l'extradition. Le sentiment de frustration entraîné par la capacité qu'ont les délinquants inculpés de manipuler les systèmes judiciaires pour en retarder le fonctionnement peut parfois conduire les États à avoir recours à des expulsions et à des mesures autres que les procédures prévues par la loi, ce qui peut être ni souhaitable, ni légal. Un Groupe de travail officieux d'experts sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition convoqué par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) en 2004 a examiné différentes pratiques comme la recherche du tribunal le plus favorable et les appels dits "tremplins" visant à prévenir des retards aux différentes étapes du processus d'extradition. Sans remettre en question la nécessité pour les tribunaux de pouvoir exercer un pouvoir d'appréciation, le Groupe est parvenu à la conclusion que les procédures d'examen des demandes d'extradition auraient dû être rationalisées depuis longtemps et il a recommandé que, dans toute la mesure possible, les procédures de recours soient regroupées de sorte que tous les points de fait et de droit puissent être examinés en même temps. Des conclusions semblables ont été exprimées lors de séminaires régionaux tenus en 2007 et 2008, ce qui porte à penser que les systèmes juridiques doivent essayer

⁵ Loi australienne relative à l'extradition de 1988, Loi canadienne relative à l'extradition de 1999 et Loi relative à l'extradition du Royaume-Uni de 2003.

⁶ Loi australienne relative à l'extradition de 1988; paragraphe 2 a) de l'article 7 de la Loi relative à l'extradition du Botswana de 1990; article 9 g) de la Loi argentine relative à la coopération internationale en matière pénale de 1997; paragraphe 2 de l'article 46 de la Loi canadienne relative à l'extradition de 1999; et article 8 de la Loi relative à l'extradition de la Papouasie-Nouvelle-Guinée de 2005. Voir également le paragraphe 1 b) de l'article 12 du Plan de Londres pour l'extradition entre pays du Commonwealth de 1966.

de surmonter cette incapacité chronique de faire face aux déficiences persistantes des procédures de recours⁷.

A. Reconnaissance au plan régional des mandats d'arrestation

10. L'on pense généralement, à tort, que les notices de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) constituent un mandat international qui permet à la police, n'importe où dans le monde, d'arrêter un délinquant en fuite. Certains États considèrent ces notices comme l'équivalent d'une demande de détention provisoire, mais d'autres considèrent qu'elles ont seulement un but d'information. Une fois que la personne visée par la notice a été identifiée, le bureau central national (c'est-à-dire le bureau de coordination qui existe dans chacun des 188 pays membres d'INTERPOL) informe le pays intéressé, lequel doit établir une demande de détention provisoire à des fins d'extradition assez rapidement pour que le délinquant en fuite puisse être capturé, ce qui peut être difficile lorsque les documents doivent être traduits. Une fois le délinquant arrêté, une demande formelle d'extradition doit être présentée dans les délais prévus par l'accord constituant le fondement de l'extradition ou le droit interne de l'État requis.

11. Le système pourrait être simplifié de manière à éliminer la nécessité à la fois d'une demande de détention provisoire et d'une demande d'extradition, ce qui pourrait accélérer la procédure tout en préservant le pouvoir d'appréciation des tribunaux. Selon cette procédure simplifiée, un juge de l'État requis, en donnant son aval à un mandat établi par un tribunal étranger ou en émettant un mandat national sur la base du mandat étranger, autoriserait l'arrestation de l'inculpé aux fins de son extradition. Les pays qui utilisent le Plan de Londres de 1966 pour l'extradition entre pays du Commonwealth ont adopté des lois et règlements internes qui autorisent leurs tribunaux à émettre un mandat provisoire d'arrestation ou à entériner directement un mandat émis par un autre membre du groupe. Sur la base de cet aval, ou du mandat émis par le pays requis, la personne recherchée peut être arrêtée et le processus d'extradition peut être mis en route. Le Plan prévoit que, selon la législation de l'État requis, l'exécutif peut déterminer si les conditions spécifiques pouvant autoriser un refus d'extradition sont réunies. Le mandat européen d'arrestation appliqué depuis 2005 par les 27 États membres de l'Union européenne (UE) est un autre exemple de ce modèle. La Décision-cadre de l'UE établissant cette procédure, incorporée en droit interne des États membres de l'UE, autorise l'extradition sur la base d'une décision judiciaire sans qu'une décision de l'exécutif doive intervenir sur le point de savoir si l'extradition doit être accordée ou sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les preuves présentées sont suffisantes.⁸ La double incrimination est présumée pour une liste d'infractions graves mais le

⁷ Voir CTOC/COP/2008/5, sect. III. B.

⁸ Un État membre de l'UE ayant supprimé la procédure d'examen des preuves à l'égard des pays qui appliquent le mandat d'arrêt européen peut également conclure à un traité bilatéral d'extradition suivant cette règle avec un État non membre. Tel peut être le cas même si le traité est asymétrique en ce sens que l'État non membre de l'UE continue, en raison des dispositions constitutionnelles en vigueur, d'exiger un examen des preuves. Accepter de conclure un arrangement asymétrique est précisément le type de disposition souple pouvant permettre aux États de coopérer efficacement.

tribunal peut être appelé à statuer sur cette question dans le cadre des infractions ne figurant pas sur la liste.

12. Les avantages de ces systèmes apparaissent de plus en plus clairement. Les pays nordiques, y compris deux États non membres de l'UE, ont accepté en 2005 d'appliquer un mandat nordique d'arrestation et les 15 États membres de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ont négocié en 2008 le Traité portant création du mandat d'arrestation de la CARICOM. Ce type d'accord est compatible avec les accords relatifs au trafic de drogues et à la criminalité conclus sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, dont aucun n'exige un examen des éléments de preuve ni ne prévoit une répartition spécifique des responsabilités entre la branche judiciaire et l'exécutif en ce qui concerne le prononcé d'une ordonnance d'extradition, à condition que soient observées les garanties internationales en matière de droits de l'homme. Aux termes des instruments en question, les parties sont invitées à conclure des accords bilatéraux et multilatéraux afin d'améliorer l'efficacité des procédures d'extradition. Les "mini-procès" qui doivent être organisés dans les États requis ont depuis longtemps rendu la procédure d'extradition synonyme d'obstacles de procédure excessivement formalistes qui, en même temps que des recours répétés, ont permis aux délinquants d'éviter d'être traduits en justice. L'adoption d'accords et de lois autorisant la reconnaissance de mandats étrangers contribuerait beaucoup à améliorer l'efficacité des procédures d'extradition et est une question qui mérite par conséquent d'être envisagée sérieusement.

B. Non-extradition de nationaux

13. Le principe de non-extradition des nationaux complique depuis longtemps les relations entre États en matière d'extradition, bien que le problème s'atténue peu à peu à mesure que disparaît l'interdiction absolue qui existait précédemment dans de nombreux pays de tradition romaniste. Une percée à cet égard a été l'adoption du mandat européen d'arrestation en 2004. Ainsi, une Décision-cadre de l'UE a imposé aux États membres qui interdisaient l'extradition de nationaux l'obligation de modifier cette règle à l'égard des autres États membres de l'UE. Il serait par conséquent logique pour les États qui n'interdisent plus l'extradition de nationaux dans un contexte régional ou bilatéral de s'interroger sur le point de savoir pourquoi cette interdiction devrait être maintenue à l'égard d'autres systèmes juridiques qui respectent les garanties internationales en matière de droits de l'homme.

14. Si un plus grand nombre d'États autorisent aujourd'hui l'extradition de nationaux, que ce soit dans des conditions spécifiées ou que cela soit laissé à leur appréciation, des limitations constitutionnelles ou législatives subsistent dans d'autres. Pour parer à de telles situations, les conventions relatives au trafic de drogues et à la criminalité et au terrorisme contiennent des dispositions visant à faire en sorte que le refus de l'extradition pour des motifs de nationalité n'entraîne pas d'immunité. Les dispositions en question établissent l'obligation d'extrader ou de poursuivre. Selon ce principe, l'État sur le territoire duquel se trouve un délinquant inculpé a le devoir soit de l'extrader, soit de soumettre l'affaire à ses autorités nationales compétentes à des fins de poursuites, comme si les actes en question avaient été commis en un lieu situé sous sa juridiction. La décision

concernant la mise en jeu de l'action pénale est régie par les mêmes normes que celles qui s'appliqueraient à un cas semblable en droit interne.

15. Dans l'abstrait, il n'y a aucune raison que l'ouverture de poursuites au plan national ne soit pas une formule aussi satisfaisante que l'extradition s'agissant de traduire le délinquant en justice. Dans la réalité, cependant, cette formule n'est pas toujours attrayante. En effet, il est fréquemment fort difficile et très onéreux de présenter dans un État des éléments de preuve rassemblés dans un autre État dont le système juridique peut être différent. Les autorités qui ont présenté une demande d'extradition qui s'est heurtée à un refus peuvent avoir le sentiment qu'un pays qui refuse de soumettre ses nationaux à une justice étrangère et qui n'a subi aucun préjudice du fait de l'infraction commise traitera l'inculpé de façon plus indulgente que ne le ferait le pays où a été causé un préjudice à la société. Il se peut que l'État ayant inculqué le délinquant présumé ne soit pas disposé à courir le risque d'un acquittement, surtout si cet acquittement peut écarter la possibilité, en droit, de poursuivre à nouveau l'intéressé. Il se peut que les autorités de l'État requérant craignent que les éléments de preuve qu'elles ont recueillis ne soient pas présentés efficacement par un procureur étranger ou soient mal accueillis par un juge ou un jury étranger, ou bien que le droit étranger ne présente pas les mêmes avantages que la législation nationale. De tels sentiments, même s'ils ne sont pas fondés, peuvent conduire un État à hésiter à demander l'ouverture de poursuites ou à communiquer à un autre État les éléments de preuve qu'il a réunis.

16. Il se peut également que l'État requis voie avec peu d'enthousiasme le transfert de poursuites qui pourraient exiger l'investissement de ressources limitées ou troubler la tranquillité publique, ou que l'État requis pense que les éléments de preuve qui lui seraient transférés seraient trop faibles pour obtenir une condamnation devant ses tribunaux ou considère que l'affaire ayant donné lieu à la demande d'extradition, même si celle-ci a été présentée en bonne et due forme et satisfait à la règle de double incrimination, sera difficile à comprendre pour le tribunal et ne constitue pas le type d'affaire qu'il souhaite présenter. Toutes les conventions relatives au trafic de drogues et à la criminalité tiennent compte de ces possibilités. La Convention de 1988 (art. 6, par. 9 a)) fait à la partie requise l'obligation de soumettre l'affaire aux autorités compétentes, "à moins qu'il n'en ait été convenu autrement avec la partie requérante". La Convention sur la criminalité organisée et la Convention contre la corruption, instruments plus récents, stipulent que l'État sur le territoire duquel se trouve le délinquant présumé n'a l'obligation de soumettre l'affaire aux autorités compétentes à des fins de poursuites que si l'État ayant procédé à l'inculpation le demande.

17. La remise d'une personne pour qu'elle soit traduite en justice dans l'État requérant, à condition que la peine éventuellement imposée soit purgée dans l'État requis, peut permettre de sortir de l'impasse qui peut surgir lorsque l'ouverture de poursuites n'est pas jugée souhaitable. La Convention sur la criminalité organisée (art. 16, par. 11) et la Convention contre la corruption (art. 44, par. 12) stipulent qu'une remise conditionnelle de l'inculpé, lorsqu'elle est autorisée par le droit interne, satisfait à l'obligation d'extrader ou de poursuivre. Cette solution permet de juger l'affaire dans le pays où le préjudice a été causé à la société et où se trouvent les victimes et les témoins. La possibilité de mener le procès et de parvenir à un règlement de l'affaire conformément à la législation de l'État requérant constitue un avantage immédiat pour celui-ci. Lorsque l'accusé est reconnu coupable et

condamné dans l'État requérant, les autorités chargées des enquêtes et des poursuites, les médias et le public de l'État requérant porteront normalement moins d'intérêt à l'affaire. Un transfèrement du condamné pour qu'il purge sa peine dans un autre pays peut ne pas être indiqué lorsque les politiques pénales appliquées par les États sont très différentes, mais cet inconvénient peut être compensé par l'économie qu'une telle mesure peut représenter pour l'État requérant. La condition selon laquelle l'intéressé doit être retourné à l'État dont il a la nationalité pour qu'il y purge la peine à laquelle il a été condamné peut satisfaire à l'obligation incombant à ce pays, en vertu de ses dispositions conditionnelles ou législatives, d'assurer une certaine protection à ses nationaux. Le retour du détenu à l'État dont il a la nationalité a tenu davantage sur le plan de sa réadaptation et sur le plan humanitaire, de sorte qu'une remise conditionnelle peut être une solution mutuellement bénéfique qui mériterait d'être envisagée plus fréquemment. En outre, l'on peut parvenir à ce résultat en combinant un traité d'extradition et un traité relatif au transfèrement de détenus condamnés à l'étranger.

III. Entraide judiciaire

18. Chacune des conventions relatives au trafic de drogues et à la criminalité contient ce que l'on pourrait qualifier de "mini-traité d'entraide judiciaire". Le paragraphe 7 de l'article 18 de la Convention sur la criminalité organisée est un excellent exemple. Il stipule que lorsque les États parties sont liés par un traité bilatéral, celui-ci s'applique à moins que les parties à une demande d'entraide judiciaire conviennent d'appliquer les dispositions de l'Organisation des Nations Unies. En l'absence de traité bilatéral, ce sont les pouvoirs de caractère général prévus par les dispositions relatives à l'entraide judiciaire de la Convention qui s'appliquent. À la lumière de l'expérience tirée de l'application des articles en question, la Conférence des Parties a reconnu la contribution que les autorités centrales pourraient apporter à l'amélioration de la pratique suivie en matière d'entraide. Toutes les conventions stipulent que les États parties doivent désigner une autorité centrale chargée d'exécuter les demandes d'entraide et de les transmettre pour exécution aux autorités compétentes. La question des autorités centrales a été l'une de celles qu'a examinées le Groupe de travail provisoire d'experts gouvernementaux à composition non limitée sur l'assistance technique créé par la Conférence des Parties. Dans sa décision 3/4, la Conférence a approuvé les priorités en matière d'assistance technique proposées par le Groupe de travail, dont une recommandation tendant à ce qu'il soit fourni une aide à la création ou au renforcement des autorités centrales chargées des demandes d'entraide judiciaire. S'agissant du renforcement des capacités, le Groupe a recommandé qu'il soit organisé des programmes d'éducation concernant l'établissement d'une autorité centrale compétente, en particulier en matière d'entraide judiciaire. La Conférence des Parties a reconnu le rôle capital que jouaient les autorités centrales, qui pouvaient encourager l'adaptation progressive nécessaire pour faire de la coopération internationale en matière de justice pénale une coopération aussi systématique, aussi efficace et aussi commune que celle qui existait entre les criminels à travers les frontières.

19. Un outil informatique qui pourrait améliorer de façon spectaculaire la fréquence et la facilité de la coopération internationale est le Rédacteur de requêtes

d'entraide judiciaire élaboré par l'UNODC. À sa quatrième session, en 2008, la Conférence des Parties à la Convention sur la criminalité organisée s'est félicitée de son élaboration, a encouragé les autorités centrales à s'en servir et a demandé qu'il soit utilisé pour la formation du personnel des autorités centrales et des praticiens.

Double incrimination

20. Traditionnellement, l'extradition, l'ouverture de poursuites du chef d'une infraction commise à l'étranger et même l'entraide judiciaire n'étaient possibles que s'il y avait double incrimination, autrement dit que si l'acte ayant donné lieu à la demande de coopération constituait une infraction réprimée par la législation aussi bien de l'État requis que de l'État requérant. En ce qui concerne l'entraide judiciaire, le paragraphe 9 de l'article 18 de la Convention sur la criminalité organisée autorise les États parties, s'ils le jugent bon, à fournir l'assistance demandée en l'absence de double incrimination. La Convention contre la corruption franchit un pas de plus au paragraphe 9 b) de son article 46, qui dispose que, lorsque cela est conforme à son droit interne, un État partie est tenu de prendre les mesures non coercitives demandées en l'absence de double incrimination.

21. En ce qui concerne l'extradition, le paragraphe 2 de l'article 44 de la Convention contre la corruption stipule que, lorsque sa législation l'y autorise, un État peut accorder l'extradition du chef de l'une quelconque des infractions visées par la Convention qui ne sont pas réprimées par son droit interne⁹. Il s'agit là d'un écart significatif par rapport aux traités d'extradition traditionnels mais sans doute aussi d'une évolution qui vient à son heure.

22. Un État dont la politique pénale ne considère pas qu'un acte déterminé n'a pas lieu d'être réprimé peut à bon droit décider de ne pas fournir son assistance aux fins de l'ouverture de poursuites dans un État étranger. Dans les traités bilatéraux traditionnels, les infractions pouvant donner lieu à extradition étaient définies non pas en fonction de leurs éléments constitutifs mais sur la base d'une liste ou d'une approche fondée sur les peines dont elles étaient passibles. En l'absence d'accords conventionnels sur les éléments constitutifs d'une infraction, une comparaison entre l'infraction ayant donné lieu à la demande d'extradition et une infraction réprimée par le droit interne étaient pour l'État requis la seule façon de ne pas coopérer à la répression d'un acte qu'il ne considérait pas comme donnant lieu à des poursuites. La Convention contre la corruption, cependant, ne traite pas d'infractions dont les éléments constitutifs sont inconnus. Les États parties se sont engagés à incriminer dans leur droit interne certaines infractions comme la corruption et les détournements de fonds. En outre, ils ont souscrit à la définition d'autres infractions dans des domaines comme le trafic d'influence, l'enrichissement illicite et la corruption dans le secteur privé, et ont assumé l'obligation d'envisager d'incriminer ces infractions s'ils le jugent bon. Tous les États parties se sont entendus sur les éléments matériels et psychologiques des infractions visées par la Convention et se sont engagés à participer à de multiples mécanismes de coopération internationale. Certaines des nouvelles infractions définies dans la Convention contre la corruption

⁹ L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire doit être soumis aux garanties concernant le traitement équitable et la protection contre la discrimination visées aux paragraphes 14 et 15 de l'article 44.

qui causent un préjudice manifeste à la société peuvent cependant être incriminées dans un système juridique mais pas dans un autre. Il se peut qu'un pays, pour des raisons compréhensibles, avance assez lentement dans l'incrimination de nouvelles infractions. Simultanément, il ne paraît y avoir pour un pays aucune raison convaincante de refuser de fournir à un pays auquel il est lié par un traité une forme de coopération prévue par une convention dans le cas d'infractions dont les éléments matériels et psychologiques ont déjà été convenus et que l'État requis a l'obligation d'incriminer ou d'envisager d'incriminer dans son droit interne.

IV. Lacunes juridiques et incertitudes en matière d'extradition et d'entraide judiciaire

23. Pour qu'elles puissent être plus largement exploitées, il faut tout d'abord que les conventions soient ratifiées. Il faut également que leurs dispositions de fond et de procédure soient appliquées de façon plus complète en droit interne. Les États parties aux conventions relatives à la criminalité n'ont pas tous incriminé toutes les infractions qui sont visées ni adopté des lois habilitant leurs tribunaux nationaux d'exercer leur compétence à l'égard de toutes les infractions énumérées. Les lacunes à cet égard peuvent tenir à la tendance qu'ont les pays de *common law* à fonder la compétence exclusivement sur un critère territorial, bien que certains d'entre eux aient, ces dernières années, élargi les bases de l'exercice par leurs tribunaux de leur compétence. D'autres lacunes résultent de l'interprétation que tel ou tel pays peut donner de l'effet des traités internationaux. Dans les pays dits de tradition dualiste, une obligation découlant du droit international, comme l'obligation d'extrader ou de poursuivre, ne produit effet en droit interne que si elle y a été incorporée à la suite de l'adoption d'une loi ou d'un règlement à cet effet. Les pays de tradition dite moniste considèrent généralement qu'une fois assumé un engagement découlant du droit international fait partie intégrante du droit interne sans que doivent intervenir les législateurs. Une sérieuse lacune pouvant résulter de ces différences est le refus pour un État d'établir sa compétence sur la base de la présence du délinquant présumé sur son territoire, ce qui est essentiel à l'exécution de l'obligation d'extrader ou de poursuivre.

24. L'utilisation qui est faite des conventions comme fondement juridique de la coopération peut être affectée non seulement par les lacunes susmentionnées, mais aussi par différentes incertitudes. Le degré de détail sur des points concrets que peut comporter un traité bilatéral ne peut pas être envisagé lors de la négociation de traités-cadres des Nations Unies. Dans un accord devant être adopté par près de 200 pays appartenant à des systèmes juridiques différents, vouloir établir en règle de preuve, des délais et d'autres procédures détaillées universellement acceptables serait pécher par manque de réalisme. Néanmoins, la négociation et l'adoption généralisée des conventions mondiales démontrent leur avantage comparatif. L'Organisation des Nations Unies compte 192 États Membres, et il serait impossible, en raison du temps et des ressources qu'exige la négociation de traités, de conclure un réseau de 191 traités d'extradition et de 191 traités d'entraide judiciaire. La portée presque universelle des instruments des Nations Unies relatifs au trafic de drogues et à la criminalité en font des outils d'un bon rapport coût-efficacité auxquels devraient avoir recours tous les pays. Il y a lieu de noter à ce propos qu'un traité bilatéral dépassé remontant aux années 1930 peut ne pas

offrir les mêmes mécanismes qu'une convention mondiale plus moderne, de sorte qu'un instrument-cadre multilatéral peut dans certaines situations être préférable à un traité bilatéral détaillé mais de portée limitée.

25. Le fait, inévitable, que les instruments juridiques mondiaux sont moins détaillés que les accords bilatéraux, est compensé par les dispositions des conventions relatives au trafic de drogues et à la criminalité qui subordonnent l'exécution des demandes de coopération aux conditions établies par la législation de la partie requise¹⁰. Regrettablement, les pays n'ont pas tous promulgué de lois ou de règlements internes établissant l'infrastructure opérationnelle nécessaire à une coopération en l'absence de traité bilatéral. Lorsque l'État requis n'a pas promulgué de loi définissant les procédures essentielles à suivre en matière d'extradition ou de confiscation, utiliser comme fondement juridique l'une des conventions relatives au trafic de drogues et à la criminalité suppose un certain nombre d'incertitudes. Lorsque les autorités de l'État requérant ne peuvent pas savoir ce qu'exige la législation étrangère et ne peuvent donc pas déterminer en connaissance de cause si elles peuvent répondre aux conditions prévues par la législation étrangère, il se peut qu'elles préfèrent attendre qu'il se présente une autre occasion plutôt que d'investir un temps et des efforts substantiels n'offrant guère de perspective de succès. Il importe par conséquent pour les États de reconnaître qu'ils doivent promulguer des lois établissant une procédure nécessaire pour faciliter la coopération internationale dans les domaines de l'extradition, de l'entraide judiciaire et de la saisie et de la confiscation et pouvoir tirer pleinement parti des conventions relatives au trafic de drogues et à la criminalité.

V. Confiscation d'avoirs

26. Certaines des dispositions novatrices de la Convention de 1988 concernant la recherche, la saisie et la confiscation d'avoirs sont aujourd'hui devenues la règle. La Convention sur la criminalité organisée et la Convention contre la corruption ont repris la disposition de la Convention de 1988 éliminant le secret bancaire comme motif de refus de l'entraide judiciaire¹¹. Beaucoup de pays ont aujourd'hui promulgué des lois, souvent appelées lois sur le produit d'actes criminels, prévoyant la confiscation des avoirs provenant d'activités illégales. L'UNODC peut, sur demande, fournir une assistance concernant l'incrimination du blanchiment d'argent et la recherche, la saisie et la confiscation du produit d'activités illégales.

27. L'UNODC administre également le Réseau international d'information sur le blanchiment de l'argent (IMoLIN) pour le compte d'un consortium d'institutions et d'organismes régionaux du type du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI). Ce réseau peut fournir des informations concernant les législations et réglementations nationales concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et la confiscation d'avoirs et les personnes à contacter. En outre,

¹⁰ Paragraphe 5 de l'article 6 de la Convention de 1988, paragraphe 7 de l'article 16 de la Convention sur la criminalité organisée et paragraphe 8 de l'article 44 de la Convention contre la corruption.

¹¹ Paragraphe 5 de l'article 7 de la Convention de 1988, paragraphe 8 de l'article 18 de la Convention sur la criminalité organisée et paragraphe 8 de l'article 46 de la Convention contre la corruption.

l'UNODC, en partenariat avec le Fonds monétaire international (FMI) et le Secrétariat du Commonwealth, a également élaboré en 2009 à l'intention des pays de *common law* des Dispositions types concernant le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, les mesures préventives et le produit d'activités criminelles, qui ont pour but d'informer les praticiens et de mieux les familiariser avec un domaine dans lequel le droit et la pratique sont complexes. La confiscation d'avoirs peut être opérée par différents mécanismes dont certains sont fondés sur la condamnation de la personne en possession des biens en question, d'autres étant axés sur les biens eux-mêmes en raison de leur origine illégale ou de leur utilisation à des fins criminelles et d'autres encore visant les avoirs d'une personne, quelle que soit leur origine, du fait qu'ils constituent des gains provenant d'activités criminelles.

28. Récemment, l'on a commencé à mettre l'accent sur la recherche et le recouvrement de biens publics volés et du produit d'actes de corruption, effort qui fait l'objet d'une initiative conjointe de l'UNODC et de la Banque mondiale. Ainsi, l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) lancée en 2007 a pour but de promouvoir la mise en œuvre de la Convention contre la corruption afin de prévenir le détournement de fonds publics, phénomène qui entrave le développement partout dans le monde et sape la confiance dans les institutions, et d'aider les pays, grâce à la restitution de ces fonds, à encourager une réforme des institutions et à renforcer les capacités.

29. La confiscation opérée à la suite d'une condamnation prononcée sur la base des normes de preuve applicables en matière pénale est un mécanisme juridique appliqué aussi bien dans les pays de tradition romaniste que dans les pays de *common law*. Des mécanismes de confiscations non fondées sur une condamnation se trouvent cependant dans des pays de tradition romaniste comme la Colombie, l'Italie, la Suisse et la Thaïlande. Dans beaucoup de pays de *common law*, la norme de preuve utilisée dans le cas de confiscations non fondées sur une condamnation est celle qui s'applique en matière civile. De plus, le fait qu'un pays ne pratique pas lui-même une confiscation non fondée sur une condamnation ne l'empêche pas de reconnaître et d'exécuter des ordonnances de confiscation émises par un pays où une telle confiscation est légale. Les conventions relatives à la criminalité et au trafic de drogues prévoient deux options pour la confiscation du produit d'activités criminelles: des biens de valeur équivalente ou les instruments utilisés pour la commission d'un crime à l'étranger. Une formule consiste pour l'État qui reçoit une demande de confiscation à la transmettre à ses autorités compétentes pour qu'il soit prononcé une ordonnance nationale de confiscation, auquel cas ce sont les procédures et les normes de preuve nationales qui s'appliquent. L'autre formule consiste à promulguer une loi habilitant les tribunaux à confirmer une ordonnance étrangère de confiscation et à la faire exécuter en saisissant le produit d'activités criminelles, les biens ou les instruments se trouvant dans leur ressort ou en ordonnant à l'intéressé de payer le montant dont il s'agit.

30. La reconnaissance d'une ordonnance étrangère de confiscation doit dans tous les cas pouvoir faire l'objet d'un recours devant les tribunaux pour permettre à ceux-ci de vérifier que l'ordonnance est raisonnable et proportionnelle et que la présomption d'innocence a été respectée. Si ces conditions sont satisfaites, rien, en droit international, n'interdit de promulguer des lois autorisant la reconnaissance d'une ordonnance étrangère de confiscation non fondée sur une condamnation mais

simplement sur une norme de probabilité autorisant le recouvrement d'une dette étrangère. Le FMI a publié en 2009 un guide pratique de la confiscation d'avoirs liés à la criminalité ou au terrorisme qui contient une analyse détaillée des normes internationales applicables et des mesures législatives qui peuvent être adoptées pour satisfaire auxdites normes dans tous les systèmes juridiques.

31. Les difficultés rencontrées dans les enquêtes visant à recouvrer le produit d'activités criminelles sont liées notamment: a) à la difficulté qu'il y a à localiser des avoirs qui peuvent être dissimulés n'importe où dans le monde, et b) au fait que, même lorsque des avoirs sont retrouvés dans des circonstances qui portent clairement à conclure qu'ils ont une origine criminelle, il peut être impossible d'établir un lien entre les avoirs en question ou les comptes auxquels ils sont déposés et une activité ou une source criminelle précises. Pour cette raison, les conventions suggèrent aux États parties d'envisager de faire reposer sur l'intéressé la charge de la preuve concernant les questions, comme la licéité de l'origine des biens en question, qui ne sont connues que de lui.

32. Lorsque des avoirs sont confisqués sur la base d'éléments de preuve étrangers ou d'une ordonnance judiciaire ou condamnation étrangère, une décision doit être prise au sujet du sort qui sera réservé aux biens en question. Selon la Convention de 1988, un pays qui, grâce à la coopération internationale, confisque des biens provenant de l'activité immensément rentable qu'est le trafic de drogues les partage avec les organismes intergouvernementaux chargés de la lutte contre la drogue ou avec les autres États parties. La Convention sur la criminalité organisée, dont le champ d'application est large et englobe tous types de crimes graves commis par un groupe dans le but d'en tirer un profit, contient une disposition et recommande que les biens confisqués soient restitués à l'État partie requérant de sorte qu'une indemnisation puisse être versée aux victimes de la criminalité. L'Accord bilatéral type sur le partage du produit du crime ou des biens confisqués a été élaboré sous les auspices de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et adopté par le Conseil économique et social dans sa résolution 2005/14. La Convention contre la corruption est le premier instrument à introduire le concept de restitution inconditionnelle des biens confisqués comme étant le produit du crime lorsque certaines conditions préalables sont réunies.

VI. Mécanismes de liaison

33. Les services de détection et de répression postent depuis longtemps des représentants à l'étranger pour assurer la liaison avec leurs homologues d'autres pays. Les procureurs et les magistrats ont maintenant commencé à suivre cet exemple, qui permet de remédier au caractère impersonnel des demandes de coopération qui arrivent pas le biais d'une autorité centrale et d'accélérer le traitement des demandes grâce aux relations de confiance mutuelle qui se trouvent ainsi créées. En apprenant à connaître le système juridique du pays où il est affecté, l'agent de liaison peut guider les procureurs et les magistrats de son pays pour les aider à éviter des erreurs et des malentendus dans la présentation ou l'exécution de demandes de coopération. L'agent de liaison constitue en quelque sorte un filtre qui évite parfois d'avoir recours à des procédures formalistes lorsque les autorités du pays étranger sont légalement autorisées à fournir une assistance en l'absence de demandes formelles et sont disposés à le faire. S'ils parlent leur langue locale ou

même en ayant recours à un interprète, les agents de liaison peuvent éliminer une bonne part du travail de traduction que suppose la transmission de documents écrits formels, les autorités du pays requérant, en l'absence d'indication sur ce point, demandant fréquemment la traduction de plus de documents qu'il n'est nécessaire. L'un des principaux obstacles au déploiement d'agents de liaison tient à leur coût, qui peut être réduit si les agents de liaison opèrent sur une base sous-régionale ou régionale. En outre, plusieurs pays peuvent s'associer pour participer aux coûts de leurs services. Les cinq pays membres du Conseil nordique de coopération policière et douanière, qui a des agents de liaison dans 20 pays étrangers, est un modèle de coopération réussie.

VII. Réseaux de communication à l'appui de la coopération internationale

34. L'affectation dans d'autres pays d'agents, de procureurs ou de magistrats de liaison n'est pas le seul moyen d'améliorer la communication transfrontière. Le modèle mondial de coopération en matière d'enquêtes est INTERPOL, qui a des bureaux centraux nationaux dans 188 pays. INTERPOL est complété par des réseaux régionaux de coopération policière, comme la Communauté des polices des Amériques créée récemment, le Bureau européen de police (Europol), l'instance constituée par les Chefs des services nationaux de lutte contre la drogue, l'initiative du forum policier du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, les Chefs des services de police des îles du Pacifique, l'Organisation de coopération régionales des chefs de police de l'Afrique australe et la Conférence des chefs de police des États membres de l'ASEAN. Les procureurs et les magistrats ont également établi des réseaux de communication, mais pas autant que les services de police. Le Réseau des officiers de justice des îles du Pacifique, le Commonwealth Network of Contact Persons, le Réseau judiciaire européen, Eurojust, le Réseau continental d'échange d'informations en vue de l'entraide judiciaire en matière pénale et de l'extradition de l'Organisation des États américains et le Réseau ibéro-américain d'assistance juridique qui rassemble les autorités judiciaires des pays hispanophones et lusophones, en effet, sont de création relativement récente.

35. Presque tous les réseaux susmentionnés administrent des sites web à accès libre ou à accès restreint. Les premiers contribuent beaucoup à la transparence et à l'efficacité de la coopération internationale en permettant au public de consulter les lois pertinentes des membres du réseau. Il importe en effet, si l'on veut améliorer la probabilité qu'il soit donné suite à une demande de coopération, de bien connaître la législation étrangère et la pratique internationale en matière de coopération judiciaire. Si l'on peut certes apprendre par tâtonnements, cette méthode n'est guère efficace dans la mesure où il faut généralement modifier plusieurs fois une demande qui risque d'ailleurs d'être rejetée. Il est préférable de mener préalablement des recherches, lesquelles sont considérablement facilitées par la possibilité de consulter les documents pertinents sur Internet. Ce ne sont pas seulement les réseaux de coopération judiciaires mais aussi les autorités nationales, qui reconnaissent de plus en plus la valeur que représente la transparence en matière de coopération internationale, et elles ont établi un site web sur lequel peuvent être consultés les lois et politiques nationales en matière d'extradition et même les manuels opérationnels internes élaborés à l'usage de leurs autorités centrales. Il y a tout lieu

d'encourager cette tendance à la transparence, qui donne des résultats extrêmement positifs à un coût minime¹². Si les barrières linguistiques constitueront toujours un problème, il est aujourd'hui de plus en plus facile de s'informer sur la législation et la pratique suivie par un autre pays en matière de coopération internationale. Les recueils de législations nationales publiés par l'UNODC, les bibliothèques spécialisées en ligne et des outils informatiques comme le Rédacteur de requêtes d'entraide judiciaire élaboré par l'UNODC peuvent également être utilisés par les praticiens pour s'informer sur les conditions et procédures applicables à la présentation de demandes de coopération internationale¹³.

36. Dans sa décision 3/2, la Conférence des Parties à la Convention sur la criminalité organisée a prié le Secrétariat de compiler un répertoire en ligne des autorités centrales chargées de traiter des différentes questions liées à la coopération internationale découlant de la Convention et de son Protocole relatif au transport clandestin de migrants. Comme, dans de nombreux États, c'étaient les mêmes autorités compétentes qui avaient été désignées pour s'occuper des divers types de demandes de coopération, il a été publié en décembre 2007 un répertoire global des autorités désignées en vertu aussi bien de la Convention sur la criminalité organisée que de la Convention contre la corruption. Ce répertoire est une importante source d'informations pour les autorités centrales et constitue un pas sur la voie de la création d'un réseau virtuel d'autorités centrales. La création d'un tel réseau, qui pourrait être utilisé comme forum de discussion sécurisé, est une autre des tâches prioritaires à laquelle la Conférence a invité les parties à s'atteler dans sa décision 4/2. En outre, la Conférence a souligné la nécessité d'élargir les initiatives lancées au plan interrégional en vue de renforcer la communication et de faciliter la solution des problèmes rencontrés. Comme il n'existe pas de réseau mondial ou interrégional, l'UNODC, comme demandé par la Conférence des Parties, a organisé deux réunions de groupes d'experts sur la mise en place d'un réseau mondial de coopération. La dernière de ces réunions, qui a eu lieu en novembre 2009, a examiné

¹² Le Ministère australien de la justice a établi une liste de contrôle pour les demandes d'entraide judiciaire, qui peut être consultée, de même que des informations sur les services et personnes à contacter, sur son site web, à l'adresse www.ag.gov.au. Les articles 15 et suivants du Titre 9 du United States Attorneys' Manual est la version publiée des instructions données aux procureurs chargés de donner suite aux demandes d'extradition qui leur sont transmises par l'autorité centrale des États-Unis (voir www.usdoj.gov). Guernesey, l'une des îles anglo-normandes qui comporte un secteur financier extrêmement actif, a affiché sur son site web des instructions concernant la procédure à suivre pour présenter des demandes d'entraide à des fins d'enquête, de saisie et de confiscation (www.gov.gg/ccm/navigation/government/law-officers/advice/).

¹³ L'UNODC administre une bibliothèque juridique contenant les lois et règlements d'application des conventions sur la drogue des Nations Unies. La base internationale de données concernant la lutte contre le blanchiment d'argent administrée par l'IMoLIN permet aux autorités gouvernementales compétentes d'avoir accès aux textes des lois et règlements publiés de par le monde pour combattre le blanchiment de capitaux. Une base de données législatives administrée par le service de la prévention du terrorisme de l'UNODC, par ailleurs, contient le texte de lois relatives au financement du terrorisme et à la coopération internationale ainsi qu'un certain nombre de lois pénales et de codes de procédure pénale. Le Comité européen du Conseil de l'Europe pour les problèmes criminels compile également des rapports sur les mécanismes de coopération internationale et a publié un manuel consacré à l'entraide judiciaire en matière pénale. Un grand nombre de pays administrent des sites web où l'on peut trouver le texte de leur Code pénal et leur Code de procédure pénale, des lois relatives à l'extradition et d'autres textes pertinents. La législation française, par exemple, est disponible en anglais et en français à l'adresse www.legifrance.com.

la possibilité de créer un tel réseau et sa structure éventuelle ainsi que le rôle que l'UNODC pourrait jouer pour accélérer sa création.

37. Un exemple de bonnes pratiques en matière d'élaboration et d'utilisation d'un réseau de communication est l'effort entrepris avec succès par INTERPOL pour appeler l'attention sur la nécessité de combattre le problème posé par les documents de voyage volés et perdus, qui non seulement facilite la commission d'infractions à travers les frontières, mais encore permet aux délinquants de se soustraire à la justice¹⁴. INTERPOL a créé une base de données qui comporte près de 20 millions d'entrées, dont plus de 10 millions concernant des passeports volés ou perdus. Pour que cette information puisse être utilisée par les États Membres, INTERPOL a mis au point deux solutions intégrées, appelées FIND (Fixed INTERPOL Network Database) et MIND (Mobile INTERPOL Network Database). Le système FIND permet à la police, aux services de l'immigration et aux autres autorités de numériser un document de voyage ou de saisir manuellement son numéro et de recevoir en quelques secondes une réponse de la base de données d'INTERPOL. Le système MIND donne les mêmes résultats en l'absence de connexion directe avec la base de données d'INTERPOL à Lyon. Ce système achemine continuellement copie de la base de données à une base de données nationale qui peut être consultée au moyen d'appareils mobiles. L'étape suivante, logiquement, dans l'amélioration de la sécurité des documents de voyage consistera à utiliser plus largement des données biométriques pour les pièces d'identité et les documents de voyage. Pour apaiser les craintes du public quant à la protection de leur vie privée, il faudra mettre au point des protocoles de nature à protéger scrupuleusement les données personnelles pour en éviter le mésusage mais, en l'absence d'éléments d'identification uniques, un contrôle efficace aux frontières risque de demeurer illusoire.

VIII. Équipes d'enquête conjointes

38. La synergie provenant d'équipes d'enquête conjointes a des résultats positifs évidents. Le premier est la facilité de neutraliser les avantages que les criminels tirent du compartimentage, sur les plans juridique et organisationnel, de différents systèmes nationaux de renseignement et d'enquête. Un autre est la possibilité de surmonter les obstacles culturels et linguistiques auxquels peut se heurter un pays hôte dans les efforts qu'il déploie pour obtenir des renseignements, des dépositions et des éléments de preuve d'une communauté ethnique parlant une langue étrangère. Des personnes parlant la langue locale peuvent se trouver sur place pour interroger les témoins dans leur langue maternelle et déchiffrer les communications dans une langue étrangère qui ont été interceptées. Ces équipes peuvent également créer un climat de confiance et faciliter les échanges de renseignement entre les services de détection et de répression en représentant un investissement partagé dans une entreprise commune. Leurs membres peuvent échanger des informations directement et demander immédiatement que l'enquête s'oriente dans telle ou telle direction sans devoir avoir recours à des procédures formelles. En outre, l'on peut

¹⁴ L'une des conclusions du Onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale a été qu'il fallait "lutter contre l'emploi de documents frauduleux et d'usurpation d'identité, en particulier l'utilisation frauduleuse de documents de voyage, en renforçant les mesures de sécurité" et il a encouragé "l'adoption de législations nationales à cet effet" (résolution 60/177 de l'Assemblée générale, annexe, par. 27).

faire appel aux ressources de toutes les institutions participantes pour appuyer les opérations.

39. Dans certains cas délicats pour des raisons politiques ou autres, cette coopération doit rester discrète. À titre de principe général, cependant, il est bon d'autoriser officiellement par la loi toute activité pouvant amener un agent public de s'acquitter de tâches policières dans un État autre que le sien. La Convention de 1981 a introduit l'idée selon laquelle les opérations d'enquête conjointe peuvent être menées si elles sont autorisées par la loi et les autorités compétentes de l'État sur le territoire duquel doit opérer l'équipe. La Convention sur la criminalité organisée et la Convention contre la corruption sont allées plus loin et contiennent des articles identiques qui encouragent la conclusion d'accords ou d'arrangements concernant la réalisation d'opérations conjointes sur une base continue ou au cas par cas¹⁵. Les deux Conventions comportent également des articles qui autorisent les parties, en l'absence de tels accords ou arrangements, à "se baser sur la présente Convention pour instaurer une coopération en matière de détection et de répression"¹⁶.

40. Des arrangements comme l'Accord de Schengen de 1985 comportent des règles concernant les opérations de surveillance et de poursuite à travers les frontières. Eurojust comporte un service de coopération judiciaire qui encourage la création et l'utilisation de telles équipes et qui a élaboré, avec la coopération d'Europol, un guide consacré à la législation des États membres de l'UE concernant les équipes d'enquête conjointe, ainsi qu'un manuel à l'intention de ces équipes. L'exercice des pouvoirs de police, y compris le recours à la force dans le cas de légitime défense, est l'un des aspects potentiellement les plus controversés des équipes d'enquête conjointe. Il s'agit là d'une question qui doit être suivie de très près par le législateur et par les gestionnaires étant donné que tout incident malheureux résultant d'un recours à la force risquerait de compromettre les relations internationales et de faire obstacle à une coopération même élémentaire entre les services de détection et de répression.

IX. Assistance technique

41. Les articles 29 et 30 de la Convention sur la criminalité organisée prévoient qu'il peut être organisé des programmes de formation, des détachements et des échanges de personnel afin de perfectionner les capacités des praticiens dans différents domaines. Ces articles stipulent en outre qu'il y aura lieu d'organiser à cette fin des conférences régionales, d'accroître l'assistance financière et matérielle fournie aux organismes internationaux et régionaux et de fournir une assistance technique aux pays en développement pour les aider à appliquer la Convention. La complexité des mécanismes de confiscation, à elle seule, met en relief l'importance de l'assistance technique offerte par l'UNODC, des informations disponibles grâce au réseau IMOLIN et de l'effort d'information concernant la confiscation des produits du crime entrepris par des entités comme le FMI, la Banque mondiale, le GAFI, INTERPOL ainsi que par les pays donateurs. Le paragraphe 2 de l'article 60

¹⁵ Art. 19 de la Convention sur la criminalité transnationale organisée et art. 49 de la Convention contre la corruption.

¹⁶ Par. 2 de l'article 27 de la Convention sur la criminalité transnationale organisée et par. 2 de l'article 48 de la Convention contre la corruption.

et l'article 62 de la Convention contre la corruption contiennent des recommandations semblables à celles qui sont reflétées dans la Convention sur la criminalité organisée, tandis que son article 61 souligne la nécessité d'analyser et d'élaborer, en consultation avec des experts, des définitions, des normes et des méthodes communes afin de combattre la corruption.

42. La Convention sur la criminalité organisée a été adoptée en 2000 et la Convention contre la corruption en 2003. La Déclaration de Bangkok (Synergies et réponses: Alliances stratégiques pour la prévention du crime et la justice pénale) a ensuite été adoptée par le Onzième Congrès pour la prévention du crime et la justice pénale en 2005 puis par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/177, en décembre de la même année. Cette Déclaration a souligné la nécessité d'"améliorer la coopération internationale contre la criminalité et le terrorisme aux niveaux multilatéral, régional et bilatéral, notamment en matière d'extradition et d'entraide judiciaire" (par. 3).

43. Si l'on veut pouvoir resserrer la coopération internationale, comme prévu par les Conventions et comme recommandé par le Congrès de Bangkok, il ne faut pas perdre de vue que les autorités nationales sont fréquemment peu familiarisées avec les possibilités qu'offrent les instruments des Nations Unies. Ce problème a été souligné en octobre 2009 dans le rapport du Groupe de travail provisoire d'experts gouvernementaux à composition non limitée sur l'assistance technique, lequel a recommandé à la Conférence des Parties à la Convention sur la criminalité organisée de décider que les projets d'assistance technique devraient être axés sur une liste de domaines prioritaires, comme la sensibilisation des États parties et, le cas échéant, non parties à la Convention ainsi que le renforcement des capacités sous tous ses aspects, y compris l'éducation concernant la coopération internationale contre la criminalité transnationale organisée.

44. La Conférence des Parties a souligné la nécessité de former le personnel des autorités centrales, qui jouent un rôle de premier plan dans le processus d'entraide judiciaire, ainsi que celle faire mieux connaître les possibilités de coopération qu'offre la Convention sur la criminalité organisée, de sorte que les autorités centrales puissent être aisément identifiées grâce au répertoire de l'UNODC et puissent communiquer entre elles de manière informelle et ainsi accroître l'efficacité de leur action.

45. Heureusement, l'assistance technique n'est pas limitée par une absence d'outils ou par le manque de qualité des outils. L'on peut certes rendre un outil pédagogique plus accessible et améliorer son rapport coût-efficacité en ayant davantage recours à des programmes assistés par ordinateur et à des outils interactifs, mais l'UNODC en est conscient et a entrepris d'élaborer des programmes de cyberformation. De plus, il importe de maintenir un équilibre avec d'autres moyens de fournir une assistance technique pouvant donner de bons résultats en dépit de la répartition inégale des technologies de l'information dans les pays les moins avancés. L'on a déjà mentionné plusieurs des outils pédagogiques et opérationnels publiquement disponibles de nature à resserrer la coopération internationale, parmi lesquels il y a lieu de mentionner surtout le Rédacteur de requêtes d'entraide judiciaire élaboré par l'UNODC, l'Accord bilatéral type sur le partage du produit du crime ou des biens confisqués, le guide de bonnes pratiques concernant la confiscation de biens non fondée sur une condamnation élaboré dans le cadre de l'Initiative StAR, le réseau IMoLIN; les dispositions types concernant le

blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, les mesures préventives et la saisie du produit de crimes élaborées à l'intention des pays de *common law* en 2009 par l'UNODC, le FMI et le Secrétariat du Commonwealth, les publications d'Europol-Eurojust concernant les équipes d'enquête conjointe, les recommandations du GAFI, et le rapport du Groupe de travail officieux d'experts sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition convoqué par l'UNODC en 2004. D'autres outils utiles sont les guides législatifs détaillés concernant la Convention sur la criminalité organisée et la Convention contre la corruption, le guide technique des Nations Unies sur la Convention contre la corruption, qui décrivent les mesures préventives et répressives à adopter, et le guide pratique sur la confiscation des avoirs des criminels et des terroristes publié par le FMI en 2009.

46. La sensibilisation est l'une des principales activités à entreprendre pour aider les pays à se préparer à adopter les conventions et protocoles relatifs à la lutte contre la criminalité. En outre, il faut parfois commencer par donner aux pays des avis sur les mesures législatives à adopter afin de les aider à mettre en place l'infrastructure de lois de fond et de procédure dont une autorité centrale a besoin pour fonctionner. L'autorité centrale et ses homologues étrangers qui attendent son assistance ne pourront que se désespérer si les procureurs qui soumettent des demandes aux juges et si les juges eux-mêmes n'ont pas les capacités de donner suite rapidement et comme il convient aux demandes de coopération. Il y a à cet égard de formidables problèmes à résoudre, mais l'analogie inspirée de l'évolution évoquée au début du présent document devra constituer un rappel de la course qui doit être menée avec les groupes de criminels transnationaux. Les entreprises criminelles ont appris à communiquer au moyen de toutes les techniques modernes, sans aucune entrave de caractère juridique ou administratif. Si les systèmes de justice pénale n'ont pas eux-mêmes aussi recours à la technologie et n'essaient pas de dépasser l'accumulation existante de pratiques inutilement complexes et dépassées, le résultat sera inévitable. Si les autorités nationales n'adaptent pas plus efficacement, et rapidement, leurs mécanismes de coopération internationale, ils ne manqueront pas, dans la gestion de leurs économies et de leurs sociétés, de céder du terrain à leurs concurrents criminels, plus souples, plus novateurs et plus évolués.

X. Conclusions et recommandations

47. Le 8 décembre 2009, le Secrétaire général a fait une déclaration devant le Conseil de sécurité concernant la menace que le trafic de drogues représente pour la paix et la sécurité internationales. Après avoir relevé que les organisations de trafiquants alimentent des insurrections brutales, des groupes de criminels violents, la corruption et la concurrence avec l'économie légitime, il a conclu que:

le caractère transnational de la menace est tel qu'aucun pays ne peut y faire face seul. Cette lutte exige une approche internationale globale reposant fermement sur un sens de la responsabilité partagée. Les États doivent échanger des renseignements, mener des opérations conjointes, renforcer leurs capacités et s'entraider dans le domaine judiciaire. Jusqu'à présent, la

coopération entre les gouvernements est bien moindre que la coopération entre les réseaux de criminels organisés¹⁷.

48. L'observation du Secrétaire général concernant l'inadéquation de la réaction de la communauté mondiale face au trafic de drogues vaut également pour d'autres formes de criminalité organisée. La coopération entre les gouvernements est très inférieure à ce qui serait nécessaire pour s'attaquer à la nature mondiale de la criminalité et à la coopération au sein des réseaux de criminels organisés et entre ces derniers. Le danger que cela représente pour la sécurité ne cesse de croître à mesure que les criminels gagnent en agilité tandis que les responsables de la justice pénale doivent se battre contre des procédures fossilisées qui ne répondent plus aux besoins du monde. Les remèdes sont évidents mais leur application passe par une ferme détermination à revoir avec un œil critique les lois et procédures en vigueur.

49. Les pays qui continuent d'exiger des "mini-procès" avant d'accorder l'extradition, par exemple, devront déterminer quelle est la relation entre un rituel aussi complexe et la question de savoir si un autre État souverain est légitimement fondé à vouloir traduire en justice, avec toutes les garanties de régularité de la procédure, un criminel en fuite. Les législateurs et les magistrats devront se demander comment de multiples recours partiels qui retardent la procédure d'extradition ont pour effet de préserver des droits qui ne pouvaient pas être protégés par un recours global qui conduirait à prendre dûment en considération toutes les questions de fait et de droit qui se posent. Les groupements géographiques et autres d'États devront s'interroger sur le point de savoir si une reconnaissance réciproque des mandats pourrait améliorer l'efficacité des procédures d'extradition à l'intérieur du groupe.

50. Il faudra également revoir la justification d'attitudes établies de longue date concernant l'extradition des nationaux. La règle "extrader ou poursuivre" reflétée dans les instruments internationaux relatifs à la drogue et à la criminalité doit être appliquée de manière à servir les intérêts pratiques de l'État requérant comme de l'État requis, par exemple en ayant davantage recours à la pratique consistant à remettre l'inculpé à un autre pays pour qu'il y soit jugé à condition que toute peine imposée soit purgée dans le pays d'origine de l'intéressé. Les règles de fond comme les règles de procédure, surtout celles qui concernent la compétence, devront être alignées sur les conventions relatives à la drogue et à la criminalité.

51. Il faudra en outre, pour accélérer l'entraide judiciaire, éliminer les rivalités entre institutions et les conflits de compétence. Il faudra trouver des moyens de combiner les avantages d'un contact direct entre magistrats avec l'efficacité et les compétences institutionnelles accrues que peut offrir une autorité centrale. Les pouvoirs publics devront reconnaître qu'une autorité centrale, et ses homologues étrangers qui attendent son aide, seront condamnés au désespoir si les procureurs qui soumettent des demandes aux juges et les juges eux-mêmes n'ont pas la capacité de donner suite rapidement et comme il convient aux demandes d'assistance.

52. De nombreux autres problèmes formidables subsistent. Les procureurs et les juges devront consacrer plus de temps et de ressources financières à la mise à niveau de leurs réseaux de coopération, comme l'ont fait les services de police. Il faudra analyser rigoureusement la question de savoir s'il est judicieux d'exiger une

¹⁷ S/PV.6233.

double incrimination dans le cas d'infractions dont les éléments constitutifs ont été définis par une convention internationale à laquelle sont parties aussi bien l'État requérant que l'État requis. Des innovations efficaces ayant fait leurs preuves, comme la confiscation sans condamnation pénale, devraient être explorées sans parti pris et adoptées, en l'absence de problèmes véritablement insurmontables, pour qu'il soit possible d'atteindre le but visé par les dispositions de toutes les conventions des Nations Unies concernant la confiscation du produit d'activités criminelles. Tous les pays devraient avoir en matière d'entraide judiciaire un ensemble minimum de lois visant à faciliter la coopération internationale dans tous les cas où celle-ci est dans l'intérêt national, que ce soit sur la base de la réciprocité, de la courtoisie, d'un accord ad hoc ou d'un traité.

53. Par ailleurs, les États ont besoin de différentes formes d'assistance technique. Les pays développés devront accepter la charge financière découlant du fait qu'eux seuls ont les ressources suffisantes pour que soient largement appliquées les conventions relatives à la drogue et à la criminalité. Les pays en développement devront s'engager à améliorer les compétences de leur personnel et se montrer conscients de ce qu'aucun programme d'assistance ne pourra répondre pleinement à tous leurs besoins. Aucune de ces mesures ne sera aisée et certaines seront inévitablement mal accueillies.

54. Des transformations radicales s'imposent si on veut qu'une société respectueuse du droit puisse véritablement soutenir la concurrence des groupes de criminels organisés. Le Secrétaire général a clairement averti le Conseil de sécurité et le public de ce qui est en jeu. Les décideurs nationaux seraient coupables d'une négligence regrettable s'ils ne reconnaissaient pas la nécessité d'apporter des améliorations radicales à la coopération internationale, s'ils ne reconnaissaient pas que de telles améliorations ne seront possibles que s'ils adoptent des mesures drastiques et s'ils ne faisaient pas enfin le nécessaire pour les mettre en œuvre.