



Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

Distr. générale
1^{er} août 2012
Français
Original: anglais

Groupe de travail d'experts gouvernementaux sur l'assistance technique

Vienne, 17 et 18 octobre 2012

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

**Élaboration de stratégies nationales de lutte contre
la criminalité transnationale organisée**

Élaboration de stratégies nationales de lutte contre la criminalité transnationale organisée

Note du Secrétariat

I. Introduction

1. En application de la décision 2/6 de la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, le Groupe de travail d'experts gouvernementaux sur l'assistance technique a été créé pour s'acquitter des fonctions suivantes: a) examiner les besoins d'assistance technique afin d'aider la Conférence en se fondant sur les bases d'informations établies par le Secrétariat; b) donner des orientations sur les priorités en se fondant sur les programmes pluriannuels approuvés par la Conférence et sur ses instructions; c) examiner, comme documentation utile et immédiatement disponible, les informations sur les activités d'assistance technique du Secrétariat et des États, ainsi que les priorités et les projets des États, d'autres entités du système des Nations Unies et des organisations internationales, dans les domaines visés par la Convention et les Protocoles s'y rapportant; et d) faciliter la mobilisation des ressources potentielles. Dans sa décision 4/3, la Conférence a décidé que ce Groupe de travail constituerait un élément permanent de la Conférence.

2. La présente note a été établie par le Secrétariat afin de fournir des informations d'ordre général sur l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre la criminalité transnationale organisée et de faciliter les discussions du Groupe de travail.

* CTOC/COP/WG.2/2012/1.



II. Sujets de discussion

3. Le Groupe de travail voudra peut-être se pencher sur la nécessité et les avantages possibles de l'élaboration à l'échelle nationale de stratégies et de plans d'action globaux en matière de criminalité organisée. Dans le cadre de cette discussion, il pourrait souhaiter échanger des données d'expérience et des bonnes pratiques sur les stratégies et plans d'action qui ont été élaborés en ce qui concerne certaines formes de criminalité organisée et, en particulier, les actes visés par les protocoles et érigés en infractions. En particulier, il souhaitera peut-être examiner les questions suivantes, qui serviraient de base à ses délibérations.

4. La mise en œuvre de la Convention contre la criminalité organisée sera-t-elle plus facile si les États la considèrent comme un cadre pouvant servir de base à l'élaboration de stratégies intégrées et globales, tout en gardant à l'esprit la complémentarité de la Convention et de ses protocoles et le fait que le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions et le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, tous trois additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, portent sur des formes de criminalité organisée distinctes et nécessitent des réponses juridiques et opérationnelles spécifiques?

5. Pourquoi s'avère-t-il que si peu d'États ont élaboré des stratégies globales en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée? Quels avantages ont retiré les États qui ont connu un processus d'élaboration de stratégies intégrées et coordonnées relatives aux actes visés par les protocoles et érigés en infractions et aux autres formes de criminalité organisée, et quelles conséquences, positives ou négatives, ces stratégies ont-elles eues sur leur système national de justice pénale ainsi que sur la coopération régionale et internationale?

6. S'il a été utile, pour les États, de disposer de stratégies et de plans d'action concernant certaines formes de criminalité organisée, tireraient-ils quand même parti d'une stratégie globale?

7. Les États procèdent-ils régulièrement à un suivi des nouvelles formes de criminalité organisée et évaluent-ils les mesures qu'ils prennent pour y remédier? Sinon, cela les empêche-t-il de réagir rapidement et efficacement et de coopérer entre eux?

8. Quels éléments faudrait-il intégrer dans une stratégie globale et quelles questions devraient-elles être prises en compte lors de l'élaboration d'une stratégie nationale, au regard également des stratégies régionales existantes?

III. Vers une mise en œuvre plus complète et efficace de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée: stratégies et approches nationales relatives à la criminalité organisée, notamment avantages et méthodes possibles

9. Afin de faire face à la nature complexe et à l'évolution constante de la criminalité transnationale organisée ainsi qu'à ses conséquences économiques et sociales désastreuses, il est nécessaire d'adopter une approche diversifiée et coordonnée à tous les niveaux, à savoir national, régional et mondial.

10. La Convention contre la criminalité transnationale organisée offre un cadre général favorable à des mesures de justice pénale visant à prévenir les activités illicites des groupes criminels, à y remédier et à déposséder ces groupes de leurs biens.

11. Sa mise en œuvre exige que les États lui donnent une application concrète. À cet égard, les mesures de prévention et de lutte contre la criminalité transnationale organisée, pour être efficaces, nécessitent également la participation de nombreuses institutions administratives et judiciaires et la coordination avec celles-ci, ainsi qu'avec la communauté universitaire, le secteur privé et la société civile.

12. Or, les États qui n'ont pas adopté d'approche intégrée et de grande ampleur pour faire face à la criminalité transnationale organisée sont nombreux et seuls quelques-uns ont élaboré des stratégies et plans d'action globaux en ce qui concerne la criminalité organisée.

13. De plus, il s'avère que des États ont estimé avantageux d'élaborer des plans d'action nationaux se rapportant plus largement à la prévention de la criminalité et à la lutte contre la corruption et le terrorisme. Certains ont également mis au point des stratégies et plans d'action concernant des formes particulières de criminalité organisée. Ainsi, il existe des stratégies antidrogue, qui portent sur l'offre et la demande illicites de drogues, et des stratégies nationales relatives aux actes visés par les Protocoles et érigés en infractions.

14. S'agissant des actes visés par les protocoles et érigés en infractions, alors que de nombreux États ont élaboré des stratégies et plans d'action nationaux dans le but de mettre en œuvre le Protocole sur la traite des personnes, peu ont élaboré des stratégies de mise en œuvre du Protocole sur le trafic de migrants. Dans le même temps, un certain nombre d'États ont mis au point des stratégies et des plans d'action intégrés nationaux aux fins de la lutte contre le trafic et la fabrication illicites d'armes à feu.

15. L'article 2 de la Convention contre la criminalité organisée ne contient pas de définition précise de la criminalité transnationale organisée et ne recense pas les types d'infractions qui pourraient en relever. Cette absence de définition avait pour but de permettre une large application de la Convention englobant de nouveaux types d'infractions, mais elle implique également que les États surveillent et évaluent les nouvelles menaces que font peser les groupes criminels.

16. Il est important de souligner que, outre les dispositions relatives à l'incrimination et les autres dispositions juridiques et réglementaires (notamment

celles relatives à la coopération internationale en matière pénale), la Convention contre la criminalité organisée contient un ensemble de dispositions qui pourraient être utiles pour élaborer une stratégie de grande ampleur et que l'on trouve également dans les stratégies de lutte contre les actes relevant des protocoles additionnels à la Convention.

17. L'article 28 reconnaît l'importance de la collecte, de l'échange et de l'analyse d'informations, qui sont essentiels à l'élaboration de politiques de prévention et de lutte contre la criminalité transnationale organisée avisées et fondées sur des données factuelles¹. Au niveau de l'application de la loi, la capacité de collecte, d'évaluation et d'analyse des données et des informations fait partie d'un processus de traitement des renseignements criminels qui est commun à toutes les activités de répression et qui en est un élément central.

18. Au niveau judiciaire, les procureurs, les juges, les autorités centrales, les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, etc., ont également besoin d'informations et de données à jour sur des questions pouvant porter sur les nouvelles formes de criminalité organisée comme sur les méthodes d'enquête et leurs éventuelles ramifications juridiques, la compréhension des obligations et procédures juridiques des autres États pour les besoins de la coopération internationale, les pratiques nouvelles et les bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne le traitement des dossiers, qui se rapporteraient à leurs fonctions spécifiques. Il s'agit là d'un domaine qui est en outre étroitement lié à la question du renforcement des capacités et de la formation visée à l'article 30 de la Convention.

19. Au niveau stratégique, la capacité de réaliser des évaluations des menaces pertinentes est décisive pour comprendre les risques et menaces que représente la criminalité organisée. Plusieurs États Membres et organisations régionales effectuent régulièrement et périodiquement à l'échelle nationale des évaluations de la menace que représentent la grande criminalité organisée et la criminalité organisée (rapports SOCTA et OCTA), en adoptant une démarche interinstitutions. Au niveau régional, par exemple, Europol réalise chaque année un rapport OCTA pour l'Union européenne. Ces évaluations aident les États et les régions à recenser les facteurs de risque, les formes de criminalité, les auteurs d'infractions et leurs complices, et à produire les informations et les analyses nécessaires pour soutenir des activités de police fondées sur le renseignement et des politiques reposant sur des données probantes. Les informations fournies par les évaluations permettent ensuite de fixer des priorités et d'affecter des ressources suffisantes pour faire face à ces menaces. En d'autres termes, ces évaluations peuvent fournir des données importantes servant de base aux stratégies nationales.

20. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a mis au point une méthode concernant la réalisation de ces évaluations, qui figure dans le document sur les conseils en matière de réalisation et d'utilisation des évaluations de la menace que représentent la criminalité organisée et la grande criminalité

¹ La résolution 2002/13 du Conseil économique et social sur les mesures visant à promouvoir la prévention efficace du crime fournit également des exemples de mesures concrètes qui devraient être prises par les gouvernements pour constituer cette base de connaissances.

organisée (document “SOCTA Handbook” et formation associée)², destiné aux responsables politiques, aux chefs des services chargés de l’application de la loi et aux spécialistes concernés³.

21. Ces publications nationales sont reprises dans les évaluations de la menace que fait planer la criminalité transnationale organisée (rapports TOCTA) régulièrement réalisées au niveau régional et sur des thèmes précis par l’ONU DC, qui se penche sur les défis posés par la criminalité organisée dans les régions, mais aussi dans certains domaines de cette criminalité. Les rapports TOCTA examinent systématiquement un ensemble de flux de trafic transnationaux, en présentant les acteurs, les marchandises, les lieux, les dates, les raisons et les méthodes des marchés de la contrebande. Ils reposent sur les bases de données statistiques de l’ONU DC, mais dépendent également des données communiquées par les États. Les détails et les estimations qu’ils contiennent au sujet des types, des volumes et des chiffres des flux de trafic offrent aux décideurs un point de départ pour l’élaboration des politiques et la définition de priorités. En examinant les vastes conséquences de la criminalité transnationale organisée sur le plan social, économique et politique, ils élargissent le débat aux parties concernées en dehors du domaine de la justice pénale.

22. Par ailleurs, au niveau mondial, l’ONU DC a publié en 2010 sa première évaluation de la menace que fait planer la criminalité transnationale organisée⁴. L’augmentation du nombre de rapports SOCTA nationaux élaborés par les États Membres favoriserait considérablement ce type d’initiative à l’avenir, en fournissant des données précises qui permettraient d’obtenir une vue d’ensemble de la situation.

23. Les universitaires, les journalistes et la société civile ont eux aussi un rôle important à jouer, car ils dispensent des informations, réalisent des recherches et encouragent la discussion et le débat sur diverses questions juridiques, sociales et économiques relatives à la criminalité et à la criminalité organisée.

24. L’article 31 de la Convention contre la criminalité organisée est important en ce sens qu’il donne des exemples de domaines dans lesquels les États peuvent mettre en place des pratiques et politiques nationales visant à prévenir la criminalité organisée, les promouvoir et les évaluer. En particulier, l’article 31, alinéa 2, indique que les États parties s’efforcent de “réduire, par des mesures législatives, administratives ou autres appropriées, les possibilités actuelles et futures des groupes criminels organisés de participer à l’activité des marchés licites en utilisant le produit du crime”. Il fait ensuite valoir que ces mesures devraient être axées, entre autres, sur le renforcement de la coopération entre les services de détection et de répression ou les magistrats du parquet et entités privées concernées, notamment dans l’industrie; la promotion de l’élaboration de normes et procédures visant à préserver l’intégrité des entités publiques et des entités privées concernées; et la

² Voir www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/tools-and-publications.html#Manuals_Handbooks_Best_Practices.

³ L’ONU DC a organisé à l’intention des analystes du Panama, du Costa Rica, du Belize et de Trinité-et-Tobago une formation pilote à l’utilisation des techniques d’analyse stratégique, afin de leur permettre d’élaborer leurs propres rapports SOCTA nationaux. Les cours s’accompagnaient de réunions de sensibilisation auprès de ministres et de chefs de secrétariat afin d’encourager ceux-ci à commander de telles évaluations nationales.

⁴ www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html.

prévention de l'usage impropre par les groupes criminels organisés de personnes morales ainsi que des subventions et licences accordées par des autorités publiques pour une activité commerciale.

25. Du fait de la mondialisation de la criminalité organisée et de sa soumission aux lois du marché, il est de plus en plus indispensable que les États coopèrent avec le secteur privé et l'industrie afin de garantir l'intégrité des marchés publics comme privés. Dans certains cas, tels que la cybercriminalité et la pornographie infantile, le secteur privé devrait être un partenaire décisif dans le cadre de toute stratégie ou approche nationale en matière de lutte contre ces types d'infractions⁵.

26. La criminalité organisée et le trafic sont souvent considérés comme des infractions "sans victimes" et le citoyen ordinaire ne fait pas toujours le lien entre les activités illicites des groupes criminels et sa propre vie. Il est donc nécessaire de mieux faire connaître l'impact économique et les conséquences sociales désastreuses imputables à ces activités afin d'aider les communautés les plus touchées à établir le rapport entre les problèmes auxquels elles sont chaque jour confrontées et les actes de ces groupes.

27. L'article 31 encourage en outre les États parties à s'efforcer de mieux sensibiliser le public à l'existence, aux causes et à la gravité de la criminalité transnationale organisée et à la menace qu'elle représente, par l'intermédiaire des médias et en adoptant des mesures destinées à promouvoir la participation du public aux activités de prévention et de lutte⁶.

IV. Vers une mise en œuvre plus complète et efficace de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée: composantes possibles des stratégies nationales

28. Les stratégies nationales pourraient englober la portée, la nature et l'ampleur de la menace ou du risque associé à la criminalité transnationale organisée, ainsi que le but et les cibles d'une stratégie, de mesures ou d'un mécanisme de mise en œuvre d'une action coordonnée, par exemple l'établissement d'un cadre institutionnel, y compris de commissions ou de comités nationaux de coordination chargés d'élaborer des plans d'action et de suivre leur application.

29. Au niveau suivant, ces stratégies ou plans peuvent prendre en compte la nécessité de cadres juridiques nouveaux ou révisés, de mesures réglementaires (notamment en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent), d'un recueil et d'un échange de données, de capacités en matière de renseignement, d'activités

⁵ En avril 2010, l'ONUDC a tenu une conférence sur les partenariats public-privé contre la criminalité transnationale organisée, dans le but de mettre l'accent sur un certain nombre de bonnes pratiques au regard de différents aspects de cette criminalité. Compte tenu de l'importance du secteur privé sur les marchés mondiaux, il s'agit d'un domaine qui doit faire l'objet d'un examen plus poussé et dans lequel il convient d'avancer.

⁶ L'ONUDC a lancé un message d'intérêt public et une campagne dans les médias contre la criminalité transnationale organisée, en prévision de la sixième session de la Conférence. Il peut aider les États qui souhaitent utiliser ce message d'intérêt public comme élément central et point de départ de leur propre campagne de sensibilisation nationale.

de recherche et d'analyse, d'une communication et d'une coordination entre les parties intéressées, d'une éducation et d'une sensibilisation du public, d'une coopération et de partenariats régionaux et internationaux, en particulier sur la gestion des frontières, la prévention et le renforcement des capacités des organismes publics/institutions concernés et de leur personnel, d'une définition des mandats et des responsabilités, ainsi que d'un suivi, d'un contrôle et d'une évaluation.

30. Il conviendrait de tenir compte de la nécessité d'une synergie entre les stratégies nationales et régionales en matière de criminalité organisée. Outre le cadre que constitue la Convention contre la criminalité organisée, une stratégie régionale pourrait offrir un autre cadre à envisager aux fins de l'élaboration de stratégies nationales.

31. Il est possible de renforcer l'efficacité d'une stratégie régionale grâce à la coordination et à la mise en œuvre de stratégies nationales au sein d'une région. Cette démarche serait particulièrement utile aux régions confrontées à une menace commune liée aux activités de la criminalité organisée.

32. Certaines organisations régionales ont, grâce à leurs membres, élaboré des stratégies régionales contre la criminalité transnationale organisée pour encourager ces membres à mettre en place des stratégies et des plans d'action globaux à l'échelle nationale. Afin de promouvoir la coopération régionale et internationale dans le but de lutter le plus efficacement possible contre les menaces que fait planer la criminalité transnationale organisée, les États d'une région voudront peut-être envisager d'améliorer leur collaboration et leur coordination, un objectif qu'ils pourraient atteindre en se dotant de stratégies nationales et régionales.
