



M. Guy DE VEL

*Ancien Directeur Général des Affaires Juridiques
du Conseil de l'Europe*

**La contribution
du Conseil de l'Europe
au droit pénal international**

*Forum international du Projet
Tempus - Tacis - Forcondho*

Nijni Novgorod, 2 décembre 2009



Collection Les Conférences Publiques du Centre d'Excellence Jean Monnet
Université Pierre-Mendès-France - Grenoble (France)

LA CONTRIBUTION
DU CONSEIL DE L'EUROPE
AU DROIT PÉNAL INTERNATIONAL

PAR M. GUY DE VEL
ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DES AFFAIRES JURIDIQUES
DU CONSEIL DE L'EUROPE

FORUM INTERNATIONAL DU PROJET
TEMPUS - TACIS - FORCONDHO

NIJNI NOVGOROD, 2 DÉCEMBRE 2009

Ouvrage composé au CESICE

Mise en page et réalisation graphique : Michel PAUL

Imprimé en France par

Imprimerie des écureuils

3 rue du Mayencin, Z.I. 38610 GIERES

© Centre d'excellence Jean Monnet 2010

☞ Les vues exprimées par l'auteur n'engagent que sa seule responsabilité et ne reflètent pas la position de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE.

LA Chaire Jean Monnet en droit européen de Grenoble (cejm.upmf-grenoble.fr) s'enorgueillit d'une intense coopération avec la Russie pour le développement de la formation et de la recherche dans les domaines du droit international et européen et plus particulièrement dans celui de la protection européenne des droits de l'homme offerte par le Conseil de l'Europe, organisation à laquelle la Russie est partie.

Ces coopérations se sont développées grâce à plusieurs projets TEMPUS TACIS animés par la chaire Jean Monnet, et dont le dernier projet, FORCONDHO, a été consacré à la création par la chaire de droit international et européen de l'Université Lobatchevski de Nijni Novgorod d'une offre de formation continue au profit des professions judiciaires du la Région de Nijni Novgorod (Prokuratura, Cour régionale, Département judiciaire, Barreau des avocats, Services pénitentiaires et Chambre des notaires). Cette offre de formation continue avait pour champ particulier la protection européenne des droits de l'homme et le droit international pénal.

Au-delà de toutes les activités de ce programme, et notamment la publication en langue russe d'un recueil de conférences touchant à la protection des droits de l'homme et au droit international pénal, la tenue à Nijni Novgorod d'un forum international a constitué un moment fort du projet FORCONDHO. C'est dans ce cadre que Monsieur Guy de VEL, ancien directeur général des affaires juridiques du Conseil de l'Europe et expert externe du projet TEMPUS TACIS FORCONDHO, a pu témoigner de l'importance de l'œuvre de l'Institution de Strasbourg dans le domaine du droit international pénal.

Grenoble le 1^{er} juin 2010

Professeur Catherine SCHNEIDER

Chaire Jean Monnet en droit européen

Université Pierre Mendès France de Grenoble

La Contribution du Conseil de l'Europe au droit pénal international

*Forum international du Projet
TEMPUS - TACIS - FORCONDHO*

Nijni Novgorod, le 2 décembre 2009

PAR M. GUY DE VEL

ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DES AFFAIRES JURIDIQUES

Arriver à concilier sécurité publique et respect des droits et libertés individuels est une des clés du développement de l'Etat de droit. Cet équilibre doit être respecté tant sur le territoire d'un Etat que dans les relations entre les Etats, toujours plus importantes et toujours plus nécessaires, car la criminalité organisée ne connaît pas de frontière.

5

Le Conseil de l'Europe est connu pour son action pour les droits de l'homme depuis 60 ans mais l'on connaît moins sa contribution essentielle au droit international pénal depuis plus d'un demi-siècle. Il a pourtant élaboré plus d'une trentaine de Conventions dans le domaine pénal dont les plus anciennes : la *Convention européenne d'extradition (STE n° 24)* de 1957 et la *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30)* de 1959 couvrent l'ensemble de notre continent.

D'autres traitent de domaines variés, parmi lesquels : la répression et la prévention du terrorisme, le transfert des

personnes condamnées, la corruption, le blanchiment d'argent , la cybercriminalité, la traite des êtres humains, la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle.

Le Conseil de l'Europe a par ailleurs mis en place et développé différents mécanismes de suivi et de contrôle (« monitoring ») de l'application des conventions pénales. Leur contribution à la mise en oeuvre effective de ces instruments est essentielle et indispensable.

En outre, plus de 100 recommandations («*soft law*») dans le domaine pénal ont été adoptées par le Comité des Ministres.

Fonctionnement des Conventions dans le domaine pénal et de la justice pénale

6

Le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes dans le domaine pénal (PC-OC) est chargé de suivre le fonctionnement et la mise en oeuvre des conventions prévoyant une coopération judiciaire en vue d'y proposer des amendements et d'améliorer leur application.

Ce Comité existe depuis bientôt un quart de siècle; il réunit essentiellement les représentants des autorités centrales de tous les États membres et observateurs.

Il élabore des solutions pratiques aux problèmes concrets rencontrés dans l'application des conventions mais il traite essentiellement des questions d'extradition, d'entraide judiciaire et de transfèrement des personnes condamnées.

Il traite également de la coopération judiciaire en application

des conventions dites « sectorielles », portant sur des crimes spécifiques. Il s'agit d'un mécanisme de suivi informel, en ce qu'il n'est pas prévu par les conventions. Il a néanmoins grandement contribué au développement de la coopération internationale en matière pénale.

Le Comité a été chargé de travaux normatifs dans ses domaines de compétence. Il a préparé plusieurs Recommandations portant sur l'application pratique des conventions pénales ainsi que le *Protocole à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 107)* et le *deuxième Protocole additionnel à la Convention sur l'assistance judiciaire en matière pénale (STE n° 182)*.

Ce dernier instrument contient les bases juridiques de modes de coopération plus à la page pour la lutte contre différentes formes modernes de criminalité. Il serait souhaitable qu'il soit ratifié par tous les États, afin d'optimiser l'utilisation des mécanismes proposés tels la vidéoconférence et la téléconférence pour l'audition de témoins, les équipes communes d'enquêtes, les livraisons surveillées, ou encore les enquêtes discrètes.

7

Lors de la Conférence à haut-niveau des Ministères de la Justice et de l'Intérieur intitulée « Améliorer la coopération européenne en matière de justice pénale », tenue à Moscou en décembre 2006, le Conseil de l'Europe a été encouragé à poursuivre les efforts pour améliorer le fonctionnement des principales conventions qui régissent la coopération internationale en matière pénale, en particulier celles relatives à l'extradition, en vue d'identifier les difficultés rencontrées et d'apprécier la nécessité de nouveaux instruments.

- Les comités d'experts compétents au sein desquels les délégations de la Russie comprenant des représentants de la Procura - ont joué un rôle essentiel ont par la suite présenté un certain nombre de propositions visant à moderniser la Convention

européenne d'extradition, telle que modifiée par les deux protocoles additionnels de 1975 et 1978. La Convention, qui date de 1957, est en effet l'une des plus anciennes conventions européennes dans le domaine du droit pénal et a un impact direct sur les libertés et les droits des individus. Dans ce contexte, il a été notamment proposé que la Convention soit révisée dans un premier temps, afin d'y inclure les mécanismes d'extradition simplifiée, qui s'appliquent lorsque la personne recherchée consent à son extradition, le principe étant que dès lors qu'un tel consentement est donné, il n'est pas nécessaire d'accomplir toutes les formalités de la procédure d'extradition. Un projet de protocole vient d'être soumis au Comité des Ministres pour adoption.

8

Le PC-OC élabore en outre des guides facilitant l'application et l'interprétation de ces instruments. Cela contribue largement à une meilleure application de ces conventions et à résoudre les difficultés ou prévenir les différends.

Dans le cadre de ses programmes de coopération pour le renforcement de l'Etat de droit, le Conseil de l'Europe coopère avec ses Etats membres pour réformer leur législation sur la base des standards européens (par exemple en Fédération de Russie).

*Conventions*¹

- *Convention européenne d'extradition (STE n° 24).*
- *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE n° 70).*

1 Les listes de conventions et de Recommandations figurant dans cet exposé ne sont pas exhaustives et ne reflètent que les instruments les plus importants ou les plus récents.

- *Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (STE n° 73).*
- *Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112).*
- *Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 167).*
- *Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 110).*
- *Convention sur les opérations financières des « initiés » (STE n° 130) et Protocole et (STE n° 133).*
- *Accord relatif au trafic illicite par mer, mettant en œuvre l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (STE n° 150).*
- *Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172).*
- *Convention européenne sur la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel (STE n° 178).*
- *Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 182).*

Recommandations

- *Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.*
- *Recommandation Rec(2001)10 sur le Code européen d'éthique de la police.*
- *Recommandation Rec(2003)21 concernant le partenariat dans la prévention de la criminalité.*

Combattre la criminalité économique et organisée

À la suite du 2^{ème} Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement (Strasbourg, 1997) et de la 21^{ème} Conférence des Ministres européens de la Justice (Prague, 1997), la corruption, le crime organisé et le blanchiment des produits du crime ont été identifiés comme les nouvelles menaces pesant sur la sécurité des citoyens et les fondements d'une société démocratique. Dès lors, la lutte contre cette criminalité est devenue l'une des priorités du Conseil de l'Europe. Les travaux dans ces domaines portent principalement sur trois éléments :

Corruption

Des instruments juridiques majeurs ont été adoptés :

- *la Résolution Res(97)24 portant vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption*, qui définit les axes d'action prioritaire pour conduire une action globale, sérieuse et efficace contre la corruption ;
- *la Convention pénale sur la corruption* (STE n° 173 ratifiée par la Russie) qui vise à harmoniser les législations nationales en ce qui concerne l'incrimination des infractions de corruption, à mettre en place des mesures pénales complémentaires (telles que, par exemple, la responsabilité des entreprises pour des faits de corruption) et à améliorer la coopération internationale dans la poursuite des dites infractions. La convention a été complétée par le Protocole (STE n° 191) qui étend le champ de cette dernière à la corruption des arbitres (en matière civile, commerciale ou autre) et jurés, qu'il s'agisse de nationaux ou étrangers ;

- *la Convention civile sur la corruption* (STE n° 174) qui concerne la réparation des préjudices subis par les victimes de la corruption, et qui traite l'indemnisation, les dommages, la responsabilité (y compris la responsabilité de l'Etat), la faute concurrente, les délais de prescription, la validité des contrats, la protection des employés, l'établissement du bilan et la vérification des comptes, les mesures conservatoires et la coopération internationale ;
- *la Recommandation Rec(2000)10 portant sur les codes de conduite pour les agents publics*, contenant en annexe un code de conduite modèle pour les agents publics ;
- *la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales* dont le but est de renforcer la transparence des financements, établir certaines limites aux dons, assurer un contrôle efficace en la matière.

Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)

L'adoption de ce dispositif normatif a été accompagné par la création en 1999 d'un organe international de suivi: le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

Il comprend 46 membres, dont les Etats-Unis d'Amérique. L'on peut se féliciter que la Fédération de Russie ait ratifié la Convention pénale contre la corruption et rejoint le GRECO en 2007.

Le GRECO a été conçu comme un mécanisme souple et efficace, chargé de contrôler, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pressions mutuelles par les pairs, l'application des principes directeurs pour la lutte contre la corruption et la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux. Il a

pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en veillant à la mise en œuvre des engagements que les États ont pris dans ce domaine.

Le GRECO contribue ainsi à identifier les lacunes et les insuffisances dans les politiques anti-corruption nationales et à provoquer les réformes législatives, institutionnelles et pratiques qui s'avèrent nécessaires pour mieux faire face à la corruption.

Le GRECO, procède par cycles d'évaluation.

Le Premier cycle d'évaluation du GRECO (2000-2002) a eu pour objet l'application des principes directeurs 3, 6 et 7 de la Résolution (97) 24 ayant trait à l'indépendance, la spécialisation et les moyens des institutions nationales chargées de la prévention ainsi que de de la lutte contre la corruption et à la portée des immunités. En janvier 2003, le GRECO a commencé sa procédure de conformité du premier cycle dont le but est d'évaluer dans quelle mesure les recommandations adoptées lors du Premier Cycle ont été mises en œuvre.

Le deuxième cycle d'évaluation a été lancé en 2003. Il porte sur la recherche, la saisie et la confiscation des produits de la corruption, le rôle de l'administration publique, l'efficacité et la transparence par rapport à la corruption, la prévention de l'utilisation des personnes morales comme sociétés écrans pour dissimuler la commission d'infractions de corruption, la législation en matière fiscale et financière afin de combattre la corruption, les liens entre la corruption, le crime organisé et le blanchiment des capitaux.

En 2005, le GRECO a commencé sa procédure de conformité du deuxième cycle.

Le troisième cycle d'évaluation a débuté en janvier 2007. Il traite d'une part des incriminations relatives à la corruption et d'autre part du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Comme la Russie est devenue membre du Greco en 2007 elle a été soumise aux deux premiers cycles d'évaluation. Les évaluateurs ont eu en 2008 une série de rencontres avec les diverses autorités compétentes dont la Procuratura.

Le premier rapport concernant la Russie sera adopté par le Greco en décembre et en 2010 elle devra faire rapport sur les suites réservées aux recommandations formulées.

Le GRECO coopère avec l'OCDE et avec les Nations Unies. Il y apporte l'expérience et les résultats d'un mécanisme de suivi qui a fait preuve de son efficacité.

Criminalité organisée

Dans ce domaine ont été établis des Principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé, incorporés dans la Recommandation Rec(2001)11.

Blanchiment de capitaux-MONEYVAL

Pour lutter contre le blanchiment MONEYVAL fut créé en 1997 et comprend actuellement 27 pays européens et Israël, en tant qu'«observateur actif». MONEYVAL est le principal partenaire en Europe du Groupe d'Action Financière (GAFI), du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale.

Ce Comité veille au respect des standards européens et internationaux dans le domaine de la lutte contre le blanchiment,

et à titre principal, de la convention de 1990 *sur le blanchiment, le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime*.

Cette convention a été révisée et un *nouveau traité* a été ouvert à la signature des Etats à l'occasion du Troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe qui s'est tenu à Varsovie en mai 2005. Ce nouveau traité, entré en vigueur en mai 2008, et comme l'ancien ratifié par la Russie, ajoute à la lutte contre le *blanchiment des capitaux celle contre le financement du terrorisme*. Ces deux aspects font également l'objet du suivi effectué par Moneyval.

Cette nouvelle convention répond au constat que la rapidité de l'accès aux renseignements financiers ou aux renseignements relatifs aux actifs détenus par les organisations criminelles, y compris les groupes terroristes, est essentielle au succès des mesures préventives et répressives et, en dernière analyse, est la meilleure manière de déstabiliser les activités de ces organisations. La Convention prévoit un mécanisme destiné à garantir une application correcte de ses dispositions par les Parties.

Il y a lieu de souligner l'implication active de la Fédération de Russie dans les travaux de Moneyval dont elle exerce actuellement la vice-présidence. Grâce à la Russie une coopération fructueuse s'est également instaurée entre Moneyval et le Groupe d'Eurasie qui y bénéficie d'ailleurs du statut d'observateur.

En juin 2006, le Conseil de l'Europe/Moneyval fut admis à l'unanimité en tant que membre associé du GAFI, ce qui permet un échange fructueux et une coopération plus étroite entre les deux organismes. En février 2007, a eu lieu à Strasbourg, une session plénière conjointe Moneyval /GAFI.

MONEYVAL a conclu fin 2003 le deuxième cycle de visites d'évaluation sur les mesures antiblanchiment mises en oeuvre au sein des 22 Etats membres d'origine qui avaient été évalués dans le cadre du premier cycle d'évaluation. Ce second cycle a pris en compte les critères relatifs au pays et territoires non coopératifs.

MONEYVAL a également mené des visites d'évaluation couvrant à la fois le blanchiment et le financement du terrorisme dans plusieurs Etats membres.

Un troisième cycle d'évaluations mutuelles des pays participant au MONEYVAL a débuté en 2004 pour se terminer en 2007. Toutes ces évaluations couvrent le blanchiment et le financement du terrorisme. Elles sont conduites selon la nouvelle méthodologie d'ensemble décidée avec le GAFI, le FMI et la Banque Mondiale.

La Russie a fait l'objet d'un premier rapport en 2007 et d'un rapport de progrès en septembre 2009.

Coopération technique

Depuis la fin des années 1990, le Conseil de l'Europe a développé une série de programmes de coopération technique afin d'aider les Etats membres à ratifier et à mettre en oeuvre les normes européennes, ou à assurer le suivi des recommandations découlant des activités du GRECO et du MONEYVAL.

Une coopération a été instaurée avec la Douma de la Fédération de Russie pour adapter la législation russe aux dispositions de la

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Les rapports d'évaluation de Moneyval ont inspiré le développement de plusieurs programmes d'assistance bilatéraux sur le blanchiment des capitaux, co-financés par la Commission européenne. Ces programmes d'assistance permettent, notamment aux pays concernés, de disposer d'avis d'experts pour mettre leur législation, leurs institutions et leur pratique en conformité avec les normes internationales.

C'est ainsi qu'un programme (MOLI-RU) a été mené avec la Fédération de Russie depuis 2003 et a notamment aidé celle-ci à mettre sur pied une « Unité d'intelligence financière-Financial Intelligence Unit ».

Cybercriminalité

16

L'évolution rapide des nouvelles technologies de l'information et leur utilisation à des fins criminelles est devenue un problème sérieux, difficile à régler par les moyens traditionnels de la coopération internationale. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe a adopté en 2001 la *Convention sur la cybercriminalité* (STE n° 185), entrée en vigueur en 2004.

Un *Protocole additionnel* (STE n° 189), ouvert à la signature en 2003, vise à inclure, parmi d'autres dispositions, la *définition des actes de nature raciste ou xénophobe* et l'incrimination de tels actes commis à travers les réseaux informatiques, y compris, par exemple, l'offre et la diffusion de tels matériels à travers ces réseaux.

Avec ces deux traités, le Conseil de l'Europe a une fois de plus fait œuvre de pionnier ; ce sont, dans ce domaine, les seuls instruments juridiques internationaux contraignants existants.

La convention, ouverte à des pays d'autres régions du monde, a été signée ou ratifiée par plusieurs d'entre eux. Ces deux instruments juridiques sont assortis d'un mécanisme de suivi (« monitoring »); il s'agit des *Conférences des Parties*, instituées par la Convention de 2001 sur la Cybercriminalité et dont la première a eu lieu en 2008.

Traite des êtres humains

La *Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains* (STE 108) a été ouverte à la signature lors du 3^{ème} Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, mai 2005).

La Convention est un traité global axé essentiellement sur la protection des victimes de la traite et la sauvegarde de leurs droits. Elle vise également la prévention de la traite ainsi que la poursuite des trafiquants.

Elle s'applique à toutes les formes de traite : qu'elles soient nationales ou transnationales, liée ou non au crime organisé. Elle s'applique quelles que soient les victimes : femmes, hommes ou enfants et quelles que soient les formes d'exploitation : exploitation sexuelle, travail ou services forcés, etc.

La Convention prévoit un mécanisme de suivi indépendant garantissant le respect de ses dispositions par les Parties.

Il s'agit du *GRETA*, Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, institué par la Convention de 2005.

Le *GRETA*, qui s'est réuni pour la première fois en décembre 2008, est chargé de veiller à la mise en oeuvre de la Convention

sur la traite des êtres humains par les Parties et fonctionnera selon une méthodologie proche de celle développée par Moneyval et le GRECO ; évaluations par cycles, questionnaires aux États Parties, visites dans les pays, préparation et adoption de rapports. Il appartiendra au Comité des Parties prévu par cette même Convention de prévoir les recommandations spécifiques à adresser aux États concernés.

Exploitation sexuelle des enfants

• Après l'adoption de diverses Recommandations dont Rec(2001)16 sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle une Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STE n°201) a été ouverte à la signature en 2007.

18

• Cette Convention est le premier instrument contraignant à ériger en infraction pénale les abus sexuels envers les enfants, y compris lorsqu'ils ont lieu à la maison ou au sein de la famille, en faisant usage de la force, de la contrainte ou de menaces.

• Outre les infractions plus généralement rencontrées dans ce domaine – abus sexuels, prostitution infantile, pornographie infantile, participation forcée d'enfants à des spectacles pornographiques – le texte traite aussi de la mise en confiance d'enfants à des fins sexuelles (« grooming ») et du « tourisme sexuel ».

Conventions

- *Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141)*

- *Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et son Protocole (ETS n° 191)*
- *Convention civile sur la corruption (STE n° 174)*
- *Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185)*
- *Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189).*
- *Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197).*
- *Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198)*
- *Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels.*

Résolution et Recommandations

- *Résolution Res(97)24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption*
- *Recommandation Rec(80)10 relative aux mesures contre le transfert et la mise à l'abri de capitaux d'origine criminelle*
- *Recommandation Rec(81)12 sur la criminalité des affaires*
- *Recommandation Rec(87)19 sur l'organisation de la prévention de la criminalité*
- *Recommandation Rec(2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics, contenant en annexe un code de conduite modèle pour les agents publics.*
- *Recommandation Rec(2001)11 concernant des principes directeurs pour la lutte contre la criminalité organisée.*
- *Recommandation Rec (2003)4 portant règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et campagnes électorales.*

Réponses démocratiques aux menaces du terrorisme

. La *Convention européenne pour la répression du terrorisme* (STE n° 90) de 1977 fût le premier traité international dans ce domaine.

. Elle vise à faciliter l'extradition des auteurs d'actes de terrorisme. A cette fin, elle énumère les infractions que les Parties s'engagent à ne pas considérer comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques, à savoir actes d'une gravité particulière, tels que le détournement d'avions, l'enlèvement, la prise d'otages ou l'utilisation de bombes, grenades, fusées et armes à feu, lettres ou colis piégés présentant un danger pour des personnes. De plus, la Convention permet aux Parties de ne pas considérer comme infraction politique tout acte grave de violence qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes.

. Il est expressément prévu qu'aucune des dispositions de cette Convention ne doit être interprétée comme obligeant une Partie à extraditer une personne qui risquerait de ce fait d'être poursuivie ou punie pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques.

. Suite aux tragiques attentats de ces dernières années, le Conseil de l'Europe a largement contribué aux efforts de lutte contre le terrorisme déployés par la communauté internationale ; son action s'articule autour de trois axes; renforcer l'action juridique contre le terrorisme, sauvegarder les valeurs fondamentales et agir contre les causes du terrorisme.

. Ces activités ont donné lieu à l'adoption d'une nouvelle série de normes internationales spécifiques (parmi lesquelles des

instruments juridiquement contraignants) reposant sur le principe fondamental qu'il est possible et nécessaire de lutter contre le terrorisme tout en respectant les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'Etat de droit.

C'est ainsi qu'a été adopté en 2003 le *Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme* (STE n° 190) ratifié, comme la convention de 1977, par la Russie et dont les principales caractéristiques sont :

. la liste des infractions à « dépolitiser » a été allongée considérablement, pour englober toutes les infractions décrites dans les conventions et protocoles pertinents de l'ONU concernant la lutte contre le terrorisme ; de même, les dispositions relatives aux infractions annexes ont été mises à jour en tenant compte des initiatives les plus récentes prises dans le cadre des Nations Unies ;

. une procédure d'amendement simplifiée a été instaurée permettant d'ajouter à l'avenir de nouvelles infractions à la liste ; ainsi qu'une procédure d'amendement générale, permettant aux futures révisions de ne pas nécessairement prendre la forme d'un protocole d'amendement ;

. la convention a été ouverte aux Etats ayant le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres peut aussi décider, au cas par cas, d'inviter d'autres Etats à adhérer à la convention ;

. alors que la convention elle-même ne régleme pas directement les questions générales d'extradition (elle traite uniquement des infractions politiques en tant qu'infractions dont l'extradition des auteurs peut être refusée), la clause traditionnelle de non-discrimination (corollaire nécessaire de la dépolitisation) a été

étendue afin d'y intégrer une clause autorisant le refus d'extrader une personne vers un pays où elle risque d'être condamnée à mort, d'être soumise à la torture ou d'être condamnée à une peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine ;

. un suivi actif ou « monitoring » est introduit pour que l'État dont la demande d'extradition a été refusée puisse saisir un comité de suivi, et en dernier ressort le Comité des Ministres, qui pourra faire une déclaration sur la question de savoir si le refus d'extrader est conforme à la Convention ;

. ainsi, le Protocole prévoit un mécanisme de suivi le *COSTER* qui sera chargé d'appliquer la nouvelle procédure relative aux réserves ainsi que d'effectuer d'autres tâches liées au suivi de la Convention. Ce mécanisme fonctionnera en complément de la mission remplie par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) en ce qui concerne les Conventions européennes relatives au droit pénal ;

. cependant le protocole à la Convention pour la suppression du terrorisme qui établit le *COSTER* n'est pas encore entré en vigueur devant être ratifié par toutes les parties contractantes à la Convention.

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STE n° 196) (2005) ratifiée par la Russie et entrée en vigueur en 2007. Elle vise à intensifier les efforts de ses États membres dans la prévention du terrorisme. Deux voies sont utilisées pour atteindre cet objectif ; en qualifiant d'infractions pénales certains actes pouvant conduire à la commission d'infractions terroristes comme la provocation publique, le recrutement et l'entraînement; en renforçant la coopération pour la prévention, tant au niveau national (politiques nationales

de prévention), qu'au niveau international (modification des accords d'extradition et d'entraide judiciaire en vigueur et moyens supplémentaires).

. La Convention comprend une disposition relative à la protection et à l'indemnisation des victimes du terrorisme. Un processus de consultation des Parties est prévu pour assurer une mise en œuvre et un suivi effectifs.

. Un mécanisme de suivi (« monitoring ») la « Concertation des Parties » est prévu afin :

a. de faire des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'usage et la mise en œuvre effectifs de la convention, y compris l'identification de tout problème en la matière ;

b. de formuler un avis sur la conformité d'un refus d'extrader qui leur est soumis ;

c. de faire des propositions d'amendement à la convention ;

d. de formuler un avis sur toute proposition d'amendement à la Convention.

La concertation des Parties a eu lieu pour la première fois à Madrid en 2009.

Il convient également de mentionner les instruments suivants :

- *Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198) (2005).*

- *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (2002).*

- *Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes (2005).*

- *Recommandation de politique générale sur la législation nationale pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme (2004).*
- *Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme (2005).*
- *Recommandation Rec(2005)7 du Comité des Ministres aux États membres relative aux documents d'identité et de voyage et la lutte contre le terrorisme.*
- *Recommandation Rec(2005)9 du Comité des Ministres aux États membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice.*
- *Recommandation Rec(2005)10 du Comité des Ministres aux États membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme.*

Ces nouvelles normes viennent compléter la série de normes que le Conseil de l'Europe a élaborées au fil des ans.

24

Conventions

- *Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 90) et Protocole d'amendement (STE n° 190).*
- *Convention européenne d'extradition (STE n° 24) et premier et deuxième Protocoles additionnels (STE n° 86 et STE n° 98)*
- *Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116).*
- *Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141).*
- *Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) et Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189).*
- *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme (STCE n° 196).*

- *Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198).*

Résolution et Recommandations

- *Résolution Res(74)3 sur le terrorisme international*

- *Recommandation Rec(82)1 concernant la coopération internationale en matière de poursuite et de répression des actes de terrorisme et Exposé des motifs.*

- *Recommandation Rec(2001)11 concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé .*

- *Recommandation Rec(2005)7 du Comité des Ministres aux États membres relative aux documents d'identité et de voyage et la lutte contre le terrorisme.*

- *Recommandation Rec(2005)9 du Comité des Ministres aux États membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice.*

- *Recommandation Rec(2005)10 du Comité des Ministres aux États membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme*

Police et éthique

Alors que le travail intergouvernemental sur les questions criminelles était principalement fondé sur une coopération avec les ministères de la justice, la tendance des dernières années a été d'utiliser également les connaissances spécialisées et le savoir-faire des ministères responsables de la police qui jouent un rôle important au sein du système de justice pénale.

De nombreux pays européens ont réorganisé ou réorganisent leur police pour en faire un élément central du processus de promotion et de consolidation des idéaux et des valeurs démocratiques de la société. Il est également nécessaire d'améliorer la coopération policière internationale. Celle-ci devenant de plus en plus opérationnelle, il convient de la faciliter en établissant des bases juridiques solides à cet effet.

Le Comité des Ministres a adopté la *Recommandation Rec(2001)10 sur le Code européen d'éthique de la police*. Le texte traite notamment les questions liées à l'éthique de la police, au rôle et les missions de la police dans une société démocratique, à la place de la police dans le cadre de l'Etat de droit et au contrôle de celle-ci.

26

Sur proposition des Ministres européens de l'Intérieur, un Conseil pour les questions de police (PC-PM) a été créé, comme organe consultatif permanent chargé du suivi de la mise en œuvre du Code d'éthique de la police et d'aborder d'autres questions relatives à la police. Le PC-PM mène une étude sur la mise en œuvre par les Etats membres du Code européen d'éthique de la police.

Un volet des activités de coopération pour le renforcement de l'Etat de droit est également consacré à la coopération avec les ministères de l'intérieur et la police, avec pour objectif d'encourager les réformes de celle-ci fondées sur les valeurs démocratiques et de promouvoir l'éthique au sein de la police. Ainsi, par exemple, des séminaires sur l'éthique ont été organisés dans plusieurs Etats d'Europe centrale et orientale, de même que des réunions d'experts visant à élaborer des codes nationaux d'éthique de la police.

Systèmes pénitentiaires et alternatives à l'emprisonnement

• *La Convention sur le transfèrement des personnes condamnées* (STE n° 112) de 1983 a pour objet principal de favoriser la réinsertion sociale des personnes condamnées en permettant à un étranger privé de sa liberté à la suite d'une infraction pénale de purger sa peine dans son pays d'origine. Elle procède également de considérations humanitaires, puisqu'elle part de la constatation que les difficultés de communication, les barrières linguistiques et l'absence de contact avec la famille, peuvent avoir des effets néfastes sur le comportement des détenus étrangers.

Un transfèrement peut être demandé aussi bien par l'Etat dans lequel la condamnation a été prononcée (Etat de condamnation) que par l'Etat dont le condamné est ressortissant (Etat d'exécution). Il est subordonné au consentement de ces deux Etats, ainsi que du condamné.

La Convention définit également les procédures d'exécution de la condamnation après le transfèrement. Néanmoins, quelle que soit la procédure retenue par l'Etat d'exécution, une sanction privative de liberté ne peut pas être convertie en une sanction pécuniaire et toute période de privation de liberté déjà subie par la personne condamnée doit être prise en considération par l'Etat d'exécution. La peine ou la mesure appliquée ne doit, ni par sa nature, ni par sa durée, être plus sévère que celle qui a été prononcée dans l'Etat de condamnation.

. *Le Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées* (STE n° 167) 2000. Ce texte définit les règles applicables au transfert de l'exécution des peines, d'une part des personnes condamnées s'étant évadées

de l'Etat de condamnation pour regagner l'Etat dont elles sont ressortissantes, d'autre part des personnes condamnées faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière en raison de leur condamnation.

Le *Conseil de coopération pénologique (PC-CP)* recueille des informations et élabore des projets d'instruments juridiques concernant le traitement des prisonniers et les alternatives à l'emprisonnement. A cet effet, plusieurs recommandations ont été adoptées concernant, par exemple, le personnel des prisons, les aspects éthiques et l'organisation des soins médicaux en prison, le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée, ainsi que la libération conditionnelle.

28

En 2006 le Comité des Ministres a adopté la mise à jour *des règles pénitentiaires européennes (Recommandation (2006) 2* afin de prendre en compte les derniers développements dans ce domaine, notamment les standards développés par le Comité contre la torture et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans le domaine pénitentiaire, l'objectif des *activités de coopération* pour le renforcement de l'Etat de droit est de rendre l'administration des prisons consciente des mesures à prendre pour assurer un traitement humain aux prisonniers et une bonne gestion des prisons.

Des réunions de gestion des programmes pénitentiaires (PPMM) ont été établies avec la Fédération de Russie, pour accompagner les réformes du système pénitentiaire. Le travail

concerne en particulier la détention préventive, le recrutement et la formation du personnel pénitentiaire, le traitement des prisonniers, le surpeuplement, la préparation à la libération et l'assistance médicale dans les prisons.

La coopération est réalisée dans le cadre de Plans d'Action (expertises juridiques, séminaires, réunions d'experts et visites d'étude) adaptés aux besoins de chaque pays. Des partenariats ont également été établis entre des établissements pénitentiaires de divers pays. Leur objectif est de faciliter l'échange d'expériences entre les personnels pénitentiaires des différents pays et de contribuer à l'amélioration des conditions matérielles des établissements pénitentiaires dans les pays concernés.

Les *sanctions et mesures non carcérales* alternatives à l'emprisonnement connaissent un développement sans précédent dans la plupart des législations des États membres, ce qui permet une approche plus créative de la manière de traiter le problème de la délinquance et de la sanction. L'implication des services de probation ainsi que celle de la communauté (locale) est essentielle à leur mise à exécution.

C'est pourquoi le Conseil de l'Europe oeuvre dans ses États membres au développement de ces mesures. Ainsi, dans le cadre des activités de coopération pour le renforcement de l'État de droit, sont organisés des séminaires multilatéraux et bilatéraux destinés à promouvoir de telles mesures .

Conventions

- *Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112).*

- *Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 167) 2000.*

Recommandations

- *Recommandation Rec(98)7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire.*

- *Recommandation Rec(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale.*

- *Recommandation Rec(2000)22 concernant l'amélioration de la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté.*

- *Recommandation Rec(2003)5 sur les mesures de détention des demandeurs d'asile.*

- *Recommandation Rec(2003)22 concernant la libération conditionnelle.*

- *Recommandation Rec(2003)23 concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée .*

- *Recommandation (2006) 2 concernant les règles pénitentiaires européennes.*

- *Recommandation n° Rec (2008)11 sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures de justice pénale.*

Conclusions

Le Conseil de l'Europe pourrait jouer à l'avenir un rôle plus dynamique dans trois directions qui ont été discutées lors de la Conférence de Moscou en 2006 réunissant des Ministres de la Justice et de l'Intérieur qui a traité du thème « AMELIORER

LA COOPERATION EUROPEENNE EN MATIERE DE JUSTICE PENALE ».

Ces directions sont :

- *la facilitation de l'application des conventions*, notamment en collectant auprès des États membres les données essentielles à l'application des conventions principales – je pense à l'extradition, l'entraide judiciaire et le transfèrement des personnes condamnées. Ces données pourraient être rassemblées, comme il a été proposé, dans une base de données informatique, simple et pratique ;

- *l'évolution normative* : l'on devrait identifier, au vu des problèmes rencontrés, les éléments des traités à moderniser pour rendre les mécanismes plus rapides et plus efficaces, tout en respectant les droits et libertés individuelles .

- le renforcement du capital des relations personnelles développé au fil des années. *La mise en place d'un réseau de points de contacts nationaux* serait à cet égard une réelle valeur ajoutée. Chaque État pourrait nommer un maximum de 2 ou 3 personnes qui pourraient être contactées pour toute question relative au fonctionnement pratique de la coopération internationale avec ce pays.

J'estime qu'il s'agit d'un enjeu fondamental pour une lutte efficace contre la criminalité en Europe et au-delà et je suis certain que le Conseil de l'Europe peut mener à bien ce défi, suite à la conférence de Moscou en 2006.

L'on peut d'ailleurs se féliciter que la Présidence russe du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait retenu en 2006 ce sujet parmi les priorités de son programme de Présidence.

- Le Conseil de l'Europe a mis en place et développé différents *mécanismes de suivi* et de contrôle de l'application des conventions pénales. Leur contribution à la mise en oeuvre effective des conventions est essentielle et indispensable et devrait être renforcée.

J'en terminerai par un appel et un souhait : le fonctionnement effectif de ces conventions repose d'abord sur l'engagement de tous les Etats à adhérer aux normes internationales qui leur sont proposées en vue d'une coopération efficace contre la criminalité.

Je voudrais réitérer d'une part la conviction exprimée, à Moscou d'ailleurs, lors de la 24^e Conférence des Ministres européens de la Justice en octobre 2001 et lors de la Conférence de 2006, du besoin urgent d'accroître la coopération internationale et l'appel aux Etats *de ratifier les conventions pertinentes dans les meilleurs délais*.

