



PARLEMENT EUROPEEN

2009 - 2014

Commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux

1.10.2012

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur la criminalité organisée

Commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux

Rapporteur: Salvatore Iacolino

DT\913961FR.doc

PE496.559v01-00

FR

Unie dans la diversité

FR

SOMMAIRE

- I. Introduction: cadre général et objet du présent document
- II. La criminalité organisée: définition et dimension d'un phénomène paneuropéen (et mondial)
- III. Les modalités opérationnelles classiques du crime organisé
- IV. Analyse préliminaire des instruments en vigueur en matière de lutte contre le crime organisé
- V. L'importance de la coopération judiciaire et policière, ainsi que de l'intégration, entre les Etats membres de l'Union européenne et avec les pays tiers, dans la lutte contre la criminalité organisée
- VI. Réflexions finales

I. Introduction: cadre général et objet du présent document.

Comme indiqué dans le mandat qui lui a été confié¹, la commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux est invitée à présenter un rapport à mi-parcours et un rapport final, qui contiendront des recommandations quant aux mesures et initiatives à prendre.

Votre rapporteur se propose de préparer la mise au point de ces rapports dans le cadre de trois documents de travail qui, même s'ils tiennent compte des liens objectifs qui existent entre les phénomènes examinés, seront respectivement axés sur les questions que sont la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment d'argent.

Sur la base, entre autres, des précieuses informations recueillies dans le cadre des auditions organisées jusqu'ici par notre commission, le présent document vise dès lors, à orienter l'évolution du cadre législatif en matière de crime organisé, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau des États membres. Nous espérons en effet que le présent document permettra de comprendre de manière plus globale le phénomène du crime organisé et, dès lors, d'améliorer la législation européenne et nationale.

II. La criminalité organisée: définition et dimension d'un phénomène paneuropéen (et mondial).

Il convient de noter qu'il n'existe aucune définition universellement partagée de la notion de criminalité organisée, même dans les milieux spécialisés².

Comme on le sait, l'Union européenne s'est dotée d'une définition au niveau normatif qui a inspiré d'importants instruments de droit international et dont elle s'est, elle aussi, inspirée

¹ Voir décision du Parlement européen du 14 mars 2012 sur la constitution, les attributions, la composition numérique et la durée du mandat de la commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux, paragraphe 4.

² Le problème cesse en effet d'être purement théorique à partir du moment où, en particulier dans le cadre de la coopération judiciaire et policière (nous pensons plus particulièrement à l'échange d'informations sur certains actes criminels), il est nécessaire que chaque partie définisse avec précision ce qu'il convient de considérer comme étant lié à des phénomènes de criminalité organisée.

(pour de plus amples informations, voir paragraphe IV). L'on peut cependant peut-être privilégier une approche sociologique (et pragmatique) qui, s'appuyant sur l'ensemble des observations factuelles, des hypothèses théoriques et des définitions juridiques élaborées aux niveaux européen et international¹, ferait la synthèse de la phénoménologie criminelle et en identifierait les caractéristiques intrinsèques dans le contexte actuel.

Dans cette optique, l'organisation criminelle peut assurément être définie comme un groupe structuré, existant depuis un certain temps, composé de plus de deux personnes qui agissent de concert afin d'obtenir, par des manœuvres d'intimidation, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, et qui nuit gravement à la cohésion économique et sociale de l'Union européenne et de ses États membres et, par conséquent, au marché unique proprement dit.

Votre rapporteur propose notamment de travailler sur une base qui prenne en considération les aspects de la criminalité organisée que sont le secret structurel, l'adaptation à la modernité, la résistance à la répression, l'expansion géographique, l'infiltration socio-économique et l'indépendance de l'appareil organisationnel par rapport aux différents membres. Ces aspects permettent de distinguer le crime organisé des bandes criminelles habituelles, dans la mesure où celles-ci sont dépourvues de cette vocation "entrepreneuriale" à long terme propre aux mafias.

Ce qui est encore plus inquiétant, c'est que cette vocation revêt des caractéristiques transnationales. La criminalité organisée n'est plus un phénomène historiquement et territorialement délimité: les organisations traditionnelles de type mafieux qui existent dans certaines régions², bien qu'elles conservent un contrôle étroit sur leur territoire, ont progressivement développé leurs zones d'influence en profitant des nouvelles opportunités offertes par la mondialisation économique et par le progrès technologique³, en concluant des alliances avec des groupes criminels d'autres pays en vue de se partager les marchés et les zones d'influence.

Voilà à quoi ressemble le crime organisé aujourd'hui, un crime qui ressemble précisément de plus en plus à une entreprise commerciale transnationale, caractérisée par la fourniture simultanée de différents types de biens et de services illégaux. La criminalité organisée est par conséquent devenue une économie en soi et, profitant des importantes ressources financières accumulées grâce à ses activités illicites, elle agit sur la base d'énormes avantages concurrentiels qui altèrent le système de façon frauduleuse: elle dispose de ressources financières quasiment illimitées qui proviennent de ses délits et elle peut se débarrasser de ses concurrents en recourant à l'intimidation et à la violence.⁴

¹ Voir, respectivement, l'art. 1 de la décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée et internationale, et l'art. 2, paragraphe 1, points a) et c), de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par l'Assemblée générale avec la résolution n° 55/25 du 15 novembre 2000.

² Nous songeons à la Cosa Nostra en Sicile, à la camorra en Campanie et à la 'ndrangheta en Calabre.

³ Notamment celles qui sont liées aux protocoles de communication via l'internet, difficilement traçables.

⁴ L'on ne peut en outre fermer les yeux sur le fait que les mafias profitent aussi de cette zone grise de collusion avec d'autres parties (entreprises, administrateurs locaux, etc.) qui, bien qu'elles soient étrangères à la structure des organisations criminelles, entretiennent avec celles-ci des relations d'affaires réciproquement lucratives.

L'on observe dès lors une double sphère d'action de la criminalité organisée: d'une part, les organisations criminelles possèdent un nombre croissant d'activités économiques licites et, de l'autre, elles ont tendance à gérer également leurs propres activités illicites traditionnelles selon des méthodes propres au monde des entreprises, s'appuyant ainsi sur les méthodes de gestion et les bénéfices de ces deux sphères.

L'on observe en outre que, du moins dans les régions où les organisations criminelles sévissent traditionnellement, leur infiltration économique dépend du niveau de pauvreté et du degré de "réceptivité" du territoire, en ce sens que la fragilité du système productif, le manque de compétitivité par rapport aux régions plus développées, l'absence d'investissements appropriés y compris en provenance de l'étranger, la propagation de l'économie souterraine, le manque de confiance dans les institutions, les faibles niveaux de scolarisation, l'attrait de l'alternative criminelle au chômage en particulier chez les jeunes et la prédominance des logiques clientélistes sont autant de facteurs qui constituent un terrain propice à la criminalité organisée.

Parallèlement, l'insuffisance des possibilités de croissance est aussi la conséquence de la présence criminelle, dans la mesure où la criminalité organisée s'approprie illégalement les ressources de l'économie locale, ce qui nuit à la volonté normale d'entreprendre puisque les logiques prédatrices de la malhonnêteté viennent remplacer celles de la libre concurrence et du marché.¹

Cela vaut malheureusement aussi pour les régions où l'expansion des organisations criminelles est plus récente: l'influence sur l'économie, sur la société et sur les institutions locales est un phénomène de plus en plus tangible sous diverses latitudes². En effet, la capacité d'infiltration des organisations criminelles a évolué, passant de l'exploitation parasitaire des ressources économiques (par le biais de menaces, de vols, d'extorsions, de détériorations, etc.) à la transformation en véritables entreprises commerciales actives dans des secteurs comme les travaux publics, les transports, la grande distribution, la gestion des déchets, les énergies renouvelables et bien d'autres encore. Et ce phénomène s'observe dans plusieurs régions de l'Union européenne pour divers motifs: 1) l'attrait objectif de nouveaux marchés et les perspectives de blanchiment de capitaux d'origine illicite qui s'ensuivent; 2) le fait que la délocalisation des référents dans d'autres pays contribue aux activités illicites de type entrepreneurial dans les territoires d'origine (il est désormais prouvé, par exemple, que certaines organisations criminelles gèrent le trafic de stupéfiants à destination de leur pays par le biais de représentants installés directement dans les pays producteurs et/ou de transit); 3) la

¹ Ajoutons à cela que dans les régions caractérisées par une densité criminelle plus importante, l'accès au crédit pour les entreprises saines, en particulier celles de petite taille, est rendu plus difficile par le coût plus élevé et par les garanties plus importantes qui sont exigées par les banques, ce qui a des conséquences négatives potentielles sur les investissements et la croissance de ces entreprises. Dans le même ordre d'idées, les conditions difficiles auxquelles sont confrontées les entreprises dans les régions concernées finissent souvent par décourager les investissements directs à l'étranger.

² Europol, dans son rapport annuel sur l'évaluation de la menace représentée par la criminalité organisée (*OCTA 2011*), épingle cinq régions de transit des trafics illicites en Europe: nord-ouest (Belgique et Pays-Bas), nord-est (Pays baltes), sud-est (Bulgarie, Roumanie et Grèce), sud (Italie méridionale) et sud-ouest (Espagne et Portugal). Ces centres de tri sont aussi des points d'appui de la logistique criminelle, qui reçoivent des flux illicites de nombreuses sources et dont l'influence s'étend à l'ensemble de l'Union européenne, à tel point qu'ils facilitent non seulement les trafics illicites, mais qu'ils contribuent aussi à ouvrir de nouveaux marchés criminels et à offrir ainsi de nouvelles opportunités de profit au crime organisé.

pression investigatrice-judiciaire qui pousse les "familles" à occuper localement des postes moins visibles, selon une stratégie inspirée du mimétisme, en vue d'investir plutôt dans la diversification des ressources opérationnelles et dans la consolidation économique-criminelle loin des territoires d'origine; 4) les différences (quelquefois sensibles) entre les législations pénales, qui finissent par ouvrir des voies inespérées aux organisations criminelles; 5) l'opportunité offerte par des "filiales" installées dans d'autres régions de fournir une couverture valable à ceux qu'on appelle les "absents"¹.

Il ne faut cependant pas penser que la présence d'organisations criminelles dans des endroits éloignés de ceux d'origine est exclusivement le résultat d'un phénomène d'expansion parallèle et indépendant des différents groupes. Au contraire, on enregistre depuis un certain temps une propension grandissante à l'entraide entre les différentes organisations criminelles, qui parviennent ainsi à transcender les différences linguistiques, ethniques ou d'intérêts commerciaux pour converger vers des trafics communs, qui permettent de réduire les coûts et de maximiser les profits. Dans ce contexte, les transactions entre les différents groupes criminels se font souvent sous forme de troc afin d'échapper aussi aux canaux de contrôle des autorités.

III. Les modalités opérationnelles classiques du crime organisé.

Il ressort de l'analyse de leurs modalités opérationnelles classiques que les groupes criminels sont désormais polyvalents, tant en ce qui concerne les "biens" qu'ils traitent que les "activités" auxquelles ils se consacrent. Cela est d'autant plus vrai que le crime organisé a su prendre de nouvelles formes, qui envahissent le tissu socio-économique grâce à la mobilité croissante des groupes criminels et à l'utilisation des technologies informatiques modernes².

Les délits généralement assimilés à la criminalité organisée – qui constituent précisément son "cœur de métier" – représentent également un préjudice grave pour la société et une menace, notamment, pour la survie des entrepreneurs honnêtes et la sécurité des consommateurs: extorsions, chantages, détériorations, vols, *hold-up*; corruption des autorités politiques et administratives; fraudes aux cartes de crédit; usure; espionnage industriel; obtention illicite de fonds de l'Union européenne; adjudication frauduleuse de marchés publics; contrefaçon d'aliments, de médicaments, de pesticides, de vêtements; contrebande de cigarettes, d'alcool, de bijoux, d'œuvres d'art; paris illégaux, matchs truqués et jeux de hasard, notamment en ligne; traite des êtres humains, trafic illicite d'armes, d'organes, de stupéfiants, d'animaux en voie d'extinction; élimination illégale de déchets toxiques, etc.; toutes ces activités (et bien

¹ Cela explique la présence diffuse en Europe d'organisations criminelles apparues ailleurs historiquement: par exemple, il est bien connu des organes d'enquête que la Cosa Nostra est active également, bien qu'avec des modalités et une intensité variables, en Espagne, aux Pays-Bas, en Grèce et en Hongrie; la 'ndrangheta, en Allemagne, en Espagne et aux Pays-Bas; la camorra, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne, en Pologne et en Roumanie.

² L'internet, par exemple, se présente désormais comme un véritable outil de facilitation de nombreuses activités criminelles, y compris des activités traditionnelles. À côté des délits de criminalité informatique au sens strict, des fraudes à la carte de paiement, de la distribution de matériel pédopornographique, ainsi que de la piraterie audiovisuelle, une grande partie de l'usage de l'internet est aujourd'hui lié à l'écoulement de substances illicites, au recrutement et à la vente des victimes de la traite des êtres humains, à l'immigration clandestine, à la fourniture de produits de la contrefaçon, au trafic d'espèces en voie d'extinction et à bien d'autres activités criminelles. Il est en outre très utilisé comme moyen de communication entre les groupes criminels et comme instrument pour le blanchiment d'argent.

d'autres encore) portent également atteinte à la santé physique des consommateurs, en plus de nuire à la santé socio-économique du marché.

En effet, la présence criminelle a des conséquences négatives immédiates pour l'économie européenne que l'on ne peut ignorer, en particulier durant les périodes difficiles comme celle que nous connaissons aujourd'hui. Il suffit de penser à ce qu'on appelle les "fraudes communautaires": si 10 % à peine des enquêtes de l'OLAF concernent le crime organisé, ces procédures représentent 40 % de la valeur économique sur laquelle portent les enquêtes de l'Office. Sans parler des conséquences pour le Trésor public qui découlent de la non-perception des recettes douanières et fiscales relatives aux produits de contrebande: pour les seules cigarettes, le manque à gagner est estimé à dix milliards d'euros en Europe et à cinquante milliards dans le monde. Songeons ensuite aux conséquences pour le marché du travail de l'exploitation de la main-d'œuvre illégale dans des secteurs comme l'agriculture, la pêche, la construction et l'industrie textile, et au dumping social qui s'ensuit grâce au faible coût de la main-d'œuvre. Songeons enfin à la contrefaçon de l'euro: bien qu'en diminution relative, le phénomène n'en reste pas moins inquiétant, puisqu'il s'élève à près de 310 000 billets saisis au cours du second semestre de 2011 en Europe et dans le reste du monde.

Comme cela a été dit plusieurs fois, on est passé de la criminalité violente à l'infiltration dans l'économie légale, avec pour double conséquence que: a) peu de secteurs échappent aux criminels, qui contrôlent de plus en plus d'activités formellement licites (hôtels, restaurants, supermarchés, autobus, discothèques, etc.); b) la violence qui a toujours caractérisé le crime organisé finit par être nécessaire à l'acquisition de pouvoir et de ressources économiques et, lorsqu'e l'organisation est menacée, à la survie même de celle-ci.

Enfin, il est évident que la crise économique qui sévit depuis quelques années a épargné, voire favorisé, la criminalité organisée. D'une part, les États en difficulté sont tentés de réduire les crédits consacrés à la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. D'autre part, les entreprises en général, indépendamment de leur dimension, ne peuvent plus accéder facilement au crédit car les banques, en manque de liquidités, ont tendance à exiger des garanties de plus en plus importantes. Il est dès lors évident que certaines entreprises, notamment les plus petites, peuvent avoir besoin de recourir à l'usure, permettant ainsi à la criminalité organisée d'accélérer sa pénétration dans l'économie légale.

IV. Analyse préliminaire des instruments en vigueur en matière de lutte contre la criminalité organisée

Face à la propagation d'un phénomène criminel qui revêt désormais des dimensions paneuropéennes, voire mondiales, l'Union européenne s'est dotée, depuis un certain temps, d'instruments normatifs axés sur la lutte contre la criminalité organisée transnationale. Il s'agit, plus particulièrement, de la décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée, qui s'accompagne d'autres instruments, comme la décision-cadre du Conseil 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, ou de la décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des

instruments et des biens en rapport avec le crime, en cours de révision¹, ou encore de la décision du Conseil 2001/427/JAI du 28 mai 2001 instituant un Réseau européen de prévention de la criminalité, de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, ou de la directive 2011/93/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil.

Sans oublier la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, ainsi que la décision du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol).

Cependant, malgré ces importantes tentatives d'harmonisation des législations nationales, la criminalité organisée continue à faire l'objet d'un intérêt variable de la part des États membres, à l'instar du degré d'infiltration et de dangerosité relatif des organisations criminelles qui y sont actives. L'on peut ainsi passer d'une absence totale de dispositions pénales spécifiquement axées sur les organisations criminelles (comme c'est par exemple le cas au Danemark et en Suède) à l'existence de dispositions qui définissent de façon détaillée (ou punissent) les organisations criminelles de type mafieux (comme c'est par exemple le cas en Italie, où un véritable Code des lois antimafia est en vigueur²). Sans parler des innombrables solutions intermédiaires imaginées par les autres États membres qui, en matière de criminalisation de la conduite, visent les éléments plus disparates: par exemple, la finalité conspiratrice au Royaume-Uni, la nature-le but des crimes-' en Espagne, le caractère armé de l'organisation en Lettonie.

Dans un contexte aussi peu homogène à l'échelle des États membres de l'Union européenne, il serait souhaitable d'identifier avec précision le phénomène criminel afin d'assurer une lutte plus efficace contre le crime organisé³.

À cette fin, votre rapporteur considère le modèle italien comme l'un des exemples à suivre. Ce modèle définit en effet les organisations criminelles de type mafieux (mais la réglementation concernée s'étend explicitement aux autres organisations criminelles, de toute façon désignées localement, même étrangères) sur la base du fait que "*ceux qui en font partie se servent de la force d'intimidation du lien associatif et de la condition d'assujettissement et de loi du silence*

¹ Voir la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne [COM(2012) 85 final].

² Voir le décret législatif n° 159 du 6 septembre 2011.

³ Comme on peut l'imaginer, les différences entre les législations pénales peuvent malheureusement faire le jeu des organisations criminelles, et c'est la raison pour laquelle il convient d'investir dans l'harmonisation des systèmes juridiques. Un certain niveau d'harmonisation au niveau de l'Union européenne est en effet nécessaire pour garantir la certitude du droit, tant du point de vue des autorités concernées (notamment aux fins de la coopération judiciaire et policière) que de celui des citoyens concernés (notamment aux fins de l'application du principe du *ne bis in idem*). L'harmonisation contribue en outre à assurer une plus grande cohérence du droit pénal européen dans sa globalité (dans la mesure où la participation à une organisation criminelle est utilisée comme circonstance aggravante dans d'autres contextes), ainsi qu'à faciliter le fonctionnement du principe de reconnaissance mutuelle en matière pénale ainsi que les enquêtes des organes comme Europol et Eurojust.

*'qui en découle pour commettre des délits, pour acquérir, de façon directe ou indirecte, la gestion ou, de toute façon, le contrôle d'activités économiques, de concessions, d'autorisations, de marchés et de services publics ou pour réaliser des profits ou des avantages injustes pour soi ou pour autrui, ou en vue d'empêcher le libre exercice du vote ou du vote par procuration ou d'y faire obstacle à l'occasion de consultations électorales'*¹.

Cette définition a l'avantage de définir *la nature prédatrice, la force d'intimidation et les objectifs de pouvoir et de profit* comme étant les caractéristiques propres au *'crime organisé'*².

Mais ce n'est pas tout. Le modèle italien propose en outre des solutions de droit procédural particulièrement efficaces dans la lutte contre la criminalité organisée. Premièrement, le régime carcéral d'isolement (qui, sous certaines conditions, peut être appliqué aux détenus en présence d'éléments qui donnent à penser que des liens existent avec une association criminelle, terroriste ou subversive ("prison dure"³) a fait ses preuves au fil des ans, surtout parce qu'il a empêché les chefs de la mafia détenus de continuer à diriger leur organisation (en donnant des ordres à leurs subalternes) malgré leur incarcération.

Deuxièmement, on peut également s'inspirer de ce modèle en ce qui concerne la règle portant sur la confiscation *"des choses ayant servi ou qui étaient destinées à commettre le crime et des choses qui en sont le prix, le produit, le profit ou qui en constituent l'emploi"*⁴. Il faut en effet éviter que la criminalité organisée puisse trouver des États-refuges pratiques où elle pourra investir ses profits illicites avec la certitude qu'ils ne pourront jamais être confisqués.

Plus particulièrement, la législation italienne permet non seulement la confiscation en cas de condamnation, mais aussi avant celle-ci, sous forme de mesure de prévention patrimoniale (ce qu'on appelle la "confiscation préventive"; un contrôle juridictionnel est cependant toujours possible), et non seulement pour les biens qui se rapportent directement ou indirectement à la personne concernée par la sanction, mais aussi pour les sommes d'argent ou d'autres biens de valeur équivalente lorsque la personne concernée disperse, détourne, cache ou dévalue ses biens afin d'échapper à l'exécution de la sanction (ce qu'on appelle la "confiscation pour équivalent"), et la confiscation est toujours possible, même à l'égard des héritiers de la personne concernée (la "confiscation à l'égard de tiers")⁵.

Votre rapporteur suggère dès lors d'étendre l'applicabilité des mesures de prévention patrimoniale antimafia (confiscation sans condamnation) à l'ensemble du territoire de l'Union, afin que les richesses qui appartiennent aux mafias ne trouvent aucun refuge sûr au sein des frontières des 27 États membres. Un débat est en cours en commission LIBE sur cet aspect bien précis dans le cadre du rapport sur la confiscation et le gel des produits illicites⁶.

¹ Voir l'article 416 bis du Code pénal italien.

² En vérité, les articles 324 bis et 324 ter du Code pénal belge et le paragraphe 278a du Code pénal autrichien semblent eux aussi adopter une vision analogue du phénomène.

³ Voir l'article 41 bis du système pénitentiaire italien (loi n° 354 du 26 juillet 1975).

⁴ Voir encore l'article 416 bis du Code pénal italien.

⁵ Voir les articles 16 et suivants du Code italien des lois antimafia. Il est en outre intéressant de noter, comme il est ressorti des auditions organisées par notre commission, que le système allemand, en particulier après les faits sanguinaires de Duisbourg du 15 août 2007, a essayé de se rapprocher du modèle italien, sans toutefois parvenir à prévoir la "confiscation préventive".

⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne [COM (2012) 85].

Mon collègue Gay Mitchell, auteur d'une contribution thématique sur la confiscation en tant que moyen d'attaquer les patrimoines criminels, a affirmé que des obstacles institutionnels, juridiques et opérationnels subsistaient en vue d'une coopération internationale en matière de confiscation. Au niveau européen, la création de normes juridiques communes est souhaitable, dans un cadre législatif qui permette des niveaux élevés de communication, de partage des informations et de coordination entre les agences de récupération des patrimoines, qui devront être opérationnelles dans tous les États membres en 2014.¹

La reconnaissance réciproque des ordres de saisie et de confiscation est une priorité si l'on veut garantir une coopération véritable en matière de justice civile et pénale dans l'Union européenne. Le renforcement du cadre normatif européen doit prendre en considération les expériences réussies de certains États membres – comme l'Irlande ou le Royaume-Uni pour la confiscation sans condamnation pénale – afin de proposer des modèles et des instruments efficaces pour la saisie et la confiscation des patrimoines criminels².

Plus particulièrement, la possibilité (par ailleurs déjà prévue dans les systèmes italien et espagnol) de réutiliser à des fins sociales les biens confisqués aux mafias (immeubles, moyens de transport, etc.) revêt une importance décisive dans la lutte contre les organisations criminelles et afin de rendre à la collectivité ce que la mafia a soustrait à l'économie légale et à la société civile.

Votre rapporteur suggère également d'intervenir en matière de marchés publics pour s'attaquer aux principaux moyens d'approvisionnement financier des mafias. Les procédures en question sont en effet souvent à l'origine de bénéfices considérables pour les organisations criminelles, si bien qu'une réglementation rigoureuse des causes d'exclusion des appels d'offres (applicable uniformément dans toute l'Europe) représenterait un instrument particulièrement efficace.

V. L'importance de la coopération judiciaire et policière, ainsi que de l'intégration, entre les États membres de l'Union européenne et avec les pays tiers, dans la lutte contre la criminalité organisée

À côté de l'harmonisation (ou du rapprochement) des mesures juridiques – qu'elles relèvent du droit matériel (comme celles qui portent sur une définition plus complète du phénomène criminel) ou du droit procédural (comme celles axées sur la confiscation et la saisie des produits du crime, ainsi que sur la protection des témoins ou le rôle des victimes) – il convient également d'investir dans la coopération judiciaire et policière, ainsi que dans des formes innovantes d'intégration. Cela doit se faire non seulement entre les États membres de l'Union européenne, de préférence par le biais du développement des possibilités offertes par le traité de Lisbonne (voir plus loin), mais aussi et surtout avec les pays tiers en vue de garantir la sécurité des personnes.

¹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 22 novembre 2012 - La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre (COM/2010/0673 final).

² L'expérience irlandaise est particulièrement intéressante, puisque la confiscation peut être prononcée par le juge civil après évaluation de la probabilité que les biens en question ont été acquis avec les produits d'un délit ou ont servi à en commettre un.

Il est en effet tout à fait logique que, face à des phénomènes de criminalité *mondialisée*, la réponse doive être d'une intensité équivalente. Plus particulièrement, des accords de mobilité et de sécurité doivent être conclus avec les pays tiers frontaliers.¹ Les flux migratoires clandestins et la traite des êtres humains sont en effet souvent gérés par la criminalité organisée².

Un cadre législatif européen sur la traite des êtres humains a été défini de façon complète avec la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes; des conventions et des stratégies cohérentes existent en outre au niveau de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Ma collègue Ayala Sender a rédigé une contribution sur cette question, dans laquelle elle soulignait que le crime organisé génère des bénéfices énormes grâce aux victimes de la traite, qui sont recrutées, par la contrainte ou la tromperie, à des fins d'exploitation sexuelle, de travail forcé, d'esclavage, d'activités criminelles, d'adoption ou de mariage forcé, ou encore d'extraction d'organes.

Il est dès lors urgent de mettre en place un système de données fiables et comparables, s'appuyant sur des indicateurs solides, dont l'absence, aujourd'hui, nuit à une action efficace sur le plan international. Il convient en outre d'augmenter la visibilité du problème et de sensibiliser davantage les citoyens à ces phénomènes, afin de rendre les personnes qui font appel aux "services" rendus par les victimes non seulement socialement inacceptables, mais aussi passibles de poursuites judiciaires au pénal.³ Des codes de conduite et de responsabilité sociale, à adopter volontairement par les entreprises, les syndicats et les agences d'intermédiation, s'imposent également. Selon la commissaire Malmström, 79 % des victimes sont des femmes et parmi celles-ci, 12 % sont des filles mineures: des mesures de protection complémentaires doivent dès lors être prévues pour assurer la protection des enfants victimes de la traite. Des enquêtes financières ciblées, l'organisation de formations pour les agents de police et la mise à disposition de ressources suffisantes pour les agences européennes pourraient faciliter la réalisation d'une coopération transfrontalière concrète entre les États membres et les pays tiers, notamment dans le cadre d'accords bilatéraux conclus par l'Union dans le contexte de son action extérieure.

En matière de trafics illégaux, une intervention décisive de la part des États membres s'avère

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 18 novembre 2011 – "L'approche globale de la question des migrations et de la mobilité" (COM/2011/0743 final).

² La Commission négocie en effet actuellement des partenariats axés sur la mobilité et la sécurité avec la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, ainsi qu'avec la Tunisie (évolution positive), l'Égypte, l'Algérie (où la situation politique a cependant nuï aux contacts), la Libye (où l'on préfère mettre en sécurité les frontières avant de développer un partenariat) et la Jordanie.

³ La directive 2009/52/CE prévoit déjà des mesures de sanction pour les employeurs qui emploient des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière sachant que ceux-ci sont victimes de la traite des êtres humains. L'art. 18 de la directive 2011/36/UE encourage les mesures de nature pénale pour les "utilisateurs", sur la base d'expériences nationales en faveur de la criminalisation des clients des prostituées (Royaume-Uni, Suède, Finlande, Bulgarie et Grèce).

tout aussi fondamentale afin d'endiguer le trafic de stupéfiants, en facilitant la coopération avec les autorités judiciaires et policières des pays tiers d'origine et de transit des stupéfiants.

À ce propos, notre collègue Diaz De Mera a décrit les relations entre les cartels sud-américains et les organisations criminelles européennes dans la production et le trafic illégal de stupéfiants destinés au marché européen. Le trafic de cocaïne est, de loin, l'activité la plus rentable pour les organisations criminelles sud-américaines, qui prennent part à une série d'autres activités illicites et souvent liées ou mêlées à la guérilla, à des groupes paramilitaires ou à des groupes terroristes. Les contrôles informatiques et bancaires ont amené les groupes criminels à recourir à des échanges informels des stupéfiants contre d'autres produits illégaux et à des paiements en liquide non traçables.

Les criminels colombiens dominent l'importation à grande échelle de la drogue dans l'Union européenne et sont parvenus à établir leurs propres bases opérationnelles en Espagne et au Portugal. L'amélioration de la lutte contre les organisations criminelles par les autorités colombiennes ces dernières années a facilité la montée en puissance de cartels mexicains (Sinaloa et Los Zetas). L'Afrique occidentale est devenue une plateforme de transit importante à destination de l'Espagne; dans le même ordre d'idées, les Balkans occidentaux représentent une région de transit déterminante, tant pour la cocaïne en provenance d'Amérique latine que pour l'héroïne qui arrive dans l'Union par le Canal de Suez-la mer Noire-Odessa.¹ La péninsule ibérique, la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la France et l'Italie, ainsi que les pays des Balkans représentent les principaux points d'accès pour les trafics en provenance d'Amérique du Sud et à destination du territoire des États membres. Les organisations espagnoles et portugaises entretiennent des rapports solides avec les cartels sud-américains. Cependant, la 'ndrangheta et la camorra italiennes, les trafiquants britanniques et les bandes de motocyclistes au Danemark ont développé des liens stables avec les fournisseurs dans la mesure où ils sont en mesure de s'occuper de l'ensemble du processus, de l'importation au petit trafic.

Il est évident que face à ces phénomènes criminels de portée transnationale, on ne peut baisser la garde au niveau européen et il convient d'assurer une coordination plus étroite entre les États membres, les institutions européennes, les agences et les organisations internationales, comme Europol, Eurojust, Frontex, COSI (Comité permanent de sécurité intérieure du Conseil), GRECO (Groupe d'États du Conseil de l'Europe contre la corruption) et GAFI (Groupe d'action financière, un organisme intergouvernemental composé de 36 États de par le monde).

Il est en outre évident que la lutte contre la criminalité organisée transnationale doit pouvoir compter sur des ressources humaines et financières suffisantes. L'appel en faveur d'une augmentation des ressources en faveur d'Eurojust et d'Europol, notamment en vue d'assurer le soutien financier et logistique offert aux équipes d'enquête communes et de répondre aux nouveaux défis représentés par la création, au sein d'Europol, d'un centre européen contre la

¹ Le caractère central des Balkans occidentaux dans les trafics illégaux a été confirmé par les rencontres avec les autorités judiciaires et policières organisées à Belgrade en juillet 2012 à l'occasion de la délégation CRIM en Serbie.

cybercriminalité, s'inscrit dans ce cadre¹.

Dans sa contribution thématique sur les nouvelles stratégies d'enquête et les nouvelles technologies, ma collègue Emma McClarkin a démontré que les réseaux informatiques étaient aujourd'hui à l'origine d'activités illicites lucratives de la part de groupes criminels et terroristes: attaques contre les systèmes informatiques, usurpation d'identité, fraudes, virus informatiques, distribution de matériel pédopornographique, attaques contre les infrastructures critiques, recrutement et incitation au radicalisme religieux. Si, d'un côté, l'internet garantit l'anonymat et une possibilité de mouvement importante – comme si les crimes commis étaient "sans visage" –, l'impact socio-économique sur la croissance et l'emploi, ainsi que sur la santé des consommateurs, est vraiment inquiétant.

Si l'on veut éviter que la criminalité prive l'économie licite de ressources considérables, il convient de créer des réseaux informatiques entre les gouvernements, les entreprises, les consommateurs et les investisseurs afin d'effectuer des évaluations des risques appropriées, de partager les meilleures pratiques, de promouvoir le respect des droits de propriété intellectuelle, ainsi que de protéger les catégories les plus vulnérables. Une lutte efficace contre la cybercriminalité doit se fonder sur un cadre législatif nettement plus homogène aux niveaux européen et international; des partenariats solides s'imposent en outre entre les secteurs public et privé afin de faire face aux menaces et d'investir dans la recherche et les nouvelles technologies de lutte contre le phénomène; il convient de renforcer les niveaux de conscience, de connaissance et de formation des consommateurs afin de pouvoir profiter du marché européen en ligne avec une confiance renouvelée et une assistance juridique adaptée; la coopération internationale et entre les agences de l'Union doit en outre être renforcée.

Enfin, l'utilisation des nouvelles technologies pourrait s'avérer déterminante dans la lutte contre les phénomènes criminels "traditionnels": les systèmes satellitaires d'observation terrestre de l'Institut européen de recherches spatiales de l'Agence spatiale européenne, par exemple, pourraient permettre d'enregistrer les routes des navires qui effectuent clandestinement des opérations de transport, de déchargement ou de transbordement de marchandises illégales.

VI. Réflexions finales

Votre rapporteur estime, pour conclure, qu'une réponse efficace au crime organisé doit s'inspirer des lignes directrices suivantes:

- a) prévoir le délit d'association de type mafieux dans tous les États membres de l'Union européenne;
- b) harmoniser et/ou rapprocher les règles juridiques qui existent dans les différentes législations nationales afin de définir des modèles d'intégration et de coopération entre les États membres, basés sur l'exécution immédiate des condamnations et des ordres de confiscation;

¹ Le niveau de crédits pour l'année 2013 pour Europol proposé par la Commission et confirmé par le Conseil ne cadre pas avec les exigences de l'Agence en ce qui concerne la création de ce nouveau centre, soutenue d'autre part par le Conseil "Affaires intérieures" des 7 et 8 juin derniers.

- c) en matière de confiscation, privilégier un modèle de saisie préventive des patrimoines criminels, en favorisant leur réemploi à des fins sociales;
- d) prévoir, parmi les causes d'exclusion de la participation aux appels d'offres dans l'ensemble de l'Europe, le fait d'avoir subi une condamnation définitive pour participation à une organisation criminelle, blanchiment, corruption et autres délits graves contre l'administration publique, y compris lorsque cette cause d'exclusion survient dans le cadre de la procédure d'adjudication¹;
- e) renforcer le rôle des magistrats et des agents de liaison;
- f) stimuler et sensibiliser les partis à la responsabilité politique afin de garantir la formation des listes électorales dans le cadre d'un code de déontologie rigoureux, s'appuyant sur le principe de l'inéligibilité au Parlement européen des personnes qui ont été condamnées de façon définitive pour des délits relevant de la criminalité organisée, du blanchiment, de la corruption et d'autres crimes graves contre l'administration publique;
- g) renforcer l'utilisation des nouvelles technologies, y compris les relevés satellitaires, comme moyen supplémentaire de lutter contre les phénomènes criminels.

À terme, il faudra également œuvrer à la création d'un Parquet européen, comme proposé à l'article 86 du TFUE, notamment dans le cadre de la lutte contre les délits qui nuisent aux intérêts financiers de l'Union européenne (songeons, par exemple, aux fraudes dans l'accès aux fonds de l'Union). Le scénario le plus souhaitable serait que le Parquet européen ait une structure souple, avec des fonctions de coordination et de direction des autorités nationales afin de garantir une plus grande cohésion dans les enquêtes.

Eurojust pourrait continuer à s'occuper de ce qu'on appelle les "eurocrimes", définis à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE (ainsi que, le cas échéant, des délits ayant une nature complémentaire par rapport à la mise en œuvre des politiques de l'Union, comme prévu à l'article 83, paragraphe 2, du TFUE). Enfin, dans le cadre de l'échange d'informations nécessaires à l'exercice de l'action pénale, un rapport structuré du Parquet européen avec Europol aurait une importance déterminante.

¹ L'amendement que votre rapporteur a déposé à l'article 55, paragraphe 1, du rapport du député Tarabella sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics [COM(2011)0896 final] va dans cette direction.