

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0485/2003

18 décembre 2003

*

RAPPORT

1. sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée
(COM(2003) 512 – C5-0487/2003 – 2003/0195(CNS))

2. sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée
(COM(2003) 512 – C5-0488/2003 – 2003/0196(CNS))

3. sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée
(COM(2003) 512 – C5-0489/2003 – 2003/0197(CNS))

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Martine Roure

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
majorité des suffrages exprimés
- **I Procédure de coopération (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- **II Procédure de coopération (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- *** Avis conforme
majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE
- ***I Procédure de codécision (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- ***II Procédure de codécision (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- ***III Procédure de codécision (troisième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué en gras et italique. Le marquage en italique maigre est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE.....	4
1. PROJET DE RÉOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN	6
2. PROJET DE RÉOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN	7
3. PROJET DE RÉOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN	8
EXPOSÉ DES MOTIFS	9
OPINION MINORITAIRE.....	12

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Par lettre du 17 octobre 2003 le Conseil a consulté le Parlement, conformément à l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, du traité CE, sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (COM(2003) 512 – 2003/0195(CNS)).

Par lettre du 17 octobre 2003 le Conseil a consulté le Parlement, conformément à l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, du traité CE, sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (COM(2003) 512 – 2003/0196(CNS)).

Par lettre du 17 octobre 2003 le Conseil a consulté le Parlement, conformément à l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, du traité CE, sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (COM(2003) 512 – 2003/0197(CNS)).

Au cours de la séance du 5 novembre 2003, le Président du Parlement a annoncé qu'il avait renvoyé ces propositions, pour examen au fond, à la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures et, pour avis, à la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances (C5-0487/2003, C5-0488/2003, C5-0489/2003).

Au cours de sa réunion du 30 septembre 2003, la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures avait nommé Martine Roure rapporteur.

Au cours de ses réunions des 25 novembre et 16 décembre 2003, la commission a examiné les propositions de décisions du Conseil ainsi que le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les projets de résolution législative par 24 voix contre 1.

Étaient présents au moment du vote Jorge Salvador Hernández Mollar (président), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (vice-présidente), Giacomo Santini (vice-président), Kathalijne Maria Buitenweg (suppléant Alima Boumediene-Thiery), Felipe Camisón Asensio (suppléant Gérard M.J. Deprez conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Marco Cappato (suppléant Maurizio Turco), Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero, Giuseppe Di Lello Finuoli, Jacqueline Foster (suppléant Giuseppe Brienza conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Marie-Thérèse Hermange (suppléant Thierry Cornillet), Georg Jarzembowski (suppléant Timothy Kirkhope conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Eva Klant, Alain Krivine (suppléant Fodé Sylla), Marjo Matikainen-Kallström (suppléant Mary Elizabeth Banotti), Marcelino Oreja Arburúa, Hubert Pirker, Heide Rühle, Olle Schmidt (suppléant Baroness Ludford), Ingo Schmitt (suppléant Hartmut Nassauer), Ole Sørensen (suppléant Bill Newton Dunn), Ulrich Stockmann (suppléant Michael Cashman conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Joke Swiebel, Christian Ulrik von Boetticher et Diana Wallis (suppléant Francesco Rutelli conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement).

La commission des droits de la femme et de l'égalité des chances a décidé le 10 décembre 2003 qu'elle n'émettrait pas d'avis.

Le rapport a été déposé le 18 décembre 2003.

1. PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

**sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée
(COM(2003) 512 – C5-0487/2003 – 2003/0195(CNS))**

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de décision du Conseil (COM(2003) 512)¹,
 - vu les articles 47, 55, 95, 135, 179 et 280 du traité CE,
 - vu l'article 300, paragraphe 2, premier alinéa, et l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa du traité CE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C5-0487/2003),
 - vu l'article 67 et l'article 97, paragraphe 7, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures (A5-0485/2003),
1. approuve la conclusion de l'accord;
 2. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

¹ Non encore publiée au JO.

2. PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée

(COM(2003) 512 – C5-0488/2003 – 2003/0196(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de décision du Conseil (COM(2003) 512)¹,
 - vu l'article 62, point 2, et l'article 63, point 3, du traité CE,
 - vu l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, du traité CE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C5-0488/2003),
 - vu l'article 67 et l'article 97, paragraphe 7, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures (A5-0485/2003),
1. approuve la conclusion de l'accord;
 2. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

¹ Non encore publiée au JO.

3. PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (COM(2003) 512 – C5-0489/2003 – 2003/0197(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de décision du Conseil (COM(2003) 512)¹,
- vu l'article 62, point 2, et l'article 63, point 3, du traité CE,
- vu l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, du traité CE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C5-0489/2003),
- vu l'article 67 et l'article 97, paragraphe 7, de son règlement,
- vu le rapport de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures (A5-0485/2003),

1. approuve la conclusion de l'accord;
2. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

¹ Non encore publiée au JO.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Rappel

La Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles contre la traite des personnes et contre le trafic de migrants, instruments sur la conclusion desquels le Parlement européen est convié à se prononcer, trouvent leur origine dans la résolution 53/111 du 9 décembre 1998 de l'Assemblée générale des Nations unies. Cette résolution envisageait en effet la création d'un comité intergouvernemental chargé d'élaborer une convention internationale contre le crime organisé, complétée par des protocoles.

La Commission a, en étroite collaboration avec les États membres de l'UE, participé aux négociations qui se sont achevées en juillet 2000 pour la convention elle-même, et en octobre 2000 pour les deux protocoles sur le trafic de migrants et la traite des personnes. En décembre 2000 a eu lieu à Palerme une conférence de haut niveau en vue de la signature de la convention et des protocoles susmentionnés. A cette occasion, la Communauté a officiellement signé ces trois instruments, dont l'un, la convention, est entré en vigueur le 29 septembre suite au dépôt du quarantième instrument de ratification.

Objet de la convention

La convention vise à permettre aux pays signataires de coopérer efficacement en matière de lutte contre le crime organisé en harmonisant les définitions des infractions dans les différents systèmes juridiques nationaux, de telle sorte qu'un acte constituant une infraction dans un État partie soit également reconnu comme tel dans les autres pays signataires. A ce titre, il s'agira du premier instrument global de lutte contre les réseaux criminels qui présentera des définitions universelles de certaines notions fondamentales de droit pénal en matière de lutte contre le crime organisé. Il s'agit également du premier instrument juridiquement contraignant des Nations unies dans ce domaine.

La convention instaure l'obligation pour les États d'ériger en infraction pénale quatre types d'infractions graves: la participation à un réseau criminel organisé, le blanchiment d'argent, l'entrave au bon fonctionnement de la justice et la corruption. Elle prévoit également des moyens d'améliorer la coopération entre les États, notamment dans des domaines tels que l'entraide judiciaire, les enquêtes communes et l'extradition. Des dispositions spécifiques sont en outre prévues pour assurer la traçabilité de l'argent sale, ainsi que la saisie et la confiscation des avoirs criminels, et pour protéger les victimes et les témoins. Les deux protocoles prévoient quant à eux des mesures strictes destinées à combattre le trafic illicite de migrants et la traite des êtres humains – en particulier les femmes et les enfants –, en les protégeant contre l'esclavage, l'exploitation sexuelle et le travail clandestin. L'on notera dans ce contexte que le protocole sur la traite prévoit des mesures d'assistance tant juridique que matérielle aux victimes de la traite. Ainsi, l'article 6 impose aux États parties de veiller non seulement à ce que des informations soient dispensées sur les procédures judiciaires et administratives applicables, mais également à ce que des mesures soient prises afin d'assurer le rétablissement physique et psychologique des victimes de la traite.

Position du rapporteur

Votre rapporteur approuve sans réserves la conclusion par la Communauté de cet instrument de droit international adopté sous l'égide des Nations unies, qui constitue à son sens la seule réponse possible à des phénomènes d'envergure mondiale. Face à des réseaux superorganisés utilisant pleinement toutes les failles des systèmes juridiques nationaux, il importe d'instaurer une coopération aussi vaste que possible, fondée sur des procédures communes et une harmonisation minimale des normes juridiques. A cet égard, l'on ne peut que se féliciter que la convention ait été signée par 147 États, même si seuls 56 d'entre eux l'ont ratifiée à ce jour, et si parmi ces 56 pays l'on ne retrouve que 3 des quinze États membres que compte actuellement l'Union européenne¹.

En raison de l'enjeu et des implications que présente la conclusion de ces instruments, votre rapporteur regrette toutefois que le Parlement européen n'ait pas été associé plus étroitement à leur élaboration. Cela d'autant plus que la convention dite "de Palerme" crée des obligations juridiques qui déboucheront vraisemblablement sur l'adoption d'actes communautaires. Il eût donc été souhaitable que le Parlement soit consulté en amont, c'est-à-dire avant que la convention ne produise des effets sur l'ordre juridique communautaire. Il ne s'agit d'ailleurs pas que de la transposition d'obligations: la convention constituera à n'en pas douter une source d'inspiration pour la législation communautaire, à laquelle l'UE pourra utilement se référer en vue de l'amélioration du cadre juridique en matière de coopération dans le domaine pénal.

Depuis la signature de la convention par la Communauté, en décembre 2000, la volonté de l'UE de progresser sur la voie de l'instauration d'un espace de liberté, de sécurité et de justice s'est manifestée par l'élaboration d'un certain nombre d'instruments relevant du champ d'application de la présente convention, qu'il s'agisse du mandat d'arrêt européen, ou de mesures adoptées dans les domaines du blanchiment de l'argent, de la traite ou de la lutte contre l'immigration clandestine, pour n'en citer que quelques-uns.² Par l'adoption de ces instruments, l'UE a pu aller plus loin que les Nations unies, en raison du nombre inférieur d'États qu'elle regroupe, de la confiance mutuelle qui régit, dans une large mesure, les rapports entre ses États membres, de la relative homogénéité de leurs systèmes juridiques et de leurs procédures. Elle a également dû aller plus loin, du fait de la suppression des frontières intérieures, qui a constitué une incitation puissante à lever les obstacles à une coopération transfrontalière renforcée. Votre rapporteur estime néanmoins que l'adoption d'un trop grand nombre d'initiatives distinctes – pour ne pas dire éparses – dont l'on peut parfois regretter qu'elles ne soient pas mieux coordonnées, nuit à la lisibilité du système et compromet le projet d'instauration d'un espace judiciaire commun. Le degré élevé de "fragmentation" et d'hétérogénéité de l'arsenal juridique européen en ce domaine risque ainsi de déboucher sur une situation de flou, sinon d'insécurité juridique³. Votre rapporteur estime dès lors que l'on devrait s'efforcer de contrer cette évolution et de parer à ce danger par l'adoption au niveau communautaire d'un instrument plus global, s'inspirant de la convention de

¹ Situation au 15 novembre 2003. Il s'agit du Danemark, de l'Espagne et de la France.

² Voir notamment le rapport A5-0073/03 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention du blanchiment de capitaux par la coopération douanière, le rapport A5-0397/02 sur la proposition de directive du Conseil relative au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités compétentes et le rapport A5-0183/01 sur la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre la traite des êtres humains.

³ Voir à ce propos Stefano Betti, "The European Union and the United Nations Convention against Transnational Organised Crime".

Palerme, qui reprendrait à tout le moins les grands principes autour desquels pourrait s'articuler de manière homogène et efficace la lutte contre le crime organisé. C'est là une option qui pourrait en tous les cas être envisagée pour l'avenir.

OPINION MINORITAIRE

de Maurizio Turco et Marco Cappato

La convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles relatifs respectivement au trafic illicite de migrants et à la traite des personnes présentent quelques lacunes qui ne sauraient être passées sous silence. Tout d'abord, nous ne pouvons souscrire aux dispositions proposées à l'article 12, qui, tendant à faciliter la confiscation du produit du crime, font passer du ministère public au contrevenant présumé la charge de la preuve, imposant à ce dernier d'établir l'origine licite du produit en cause. Il y a là une contradiction avec un principe fondamental du droit pénal. Fait également problème l'établissement, conformément à l'article 10, de la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction. La convention précitée favorise en outre l'application au niveau international du système italien des repentis, alors qu'en Italie ce système ne s'est pas révélé propice à l'administration d'une justice équitable. Les garanties traditionnellement reconnues aux personnes dont est demandée l'extradition se voient subordonnées au souhait d'accélérer les procédures d'extradition. Les protocoles renforcent les restrictions à l'immigration et à la prostitution légale. Il convient de relever, par ailleurs, que, pour des raisons qui nous échappent et auxquelles nous ne pouvons adhérer, le Vatican n'est partie à aucune convention de ce type ni autre sur le blanchiment d'argent ou le contrôle des opérations financières, et ce, sans que la communauté internationale y trouve à redire. Pour tous ces motifs, nous sommes opposés au présent rapport.