(Actes adoptés en application du titre VI du traité sur l'Union européenne)

PACTE DE PRÉADHÉSION SUR LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE ET LES CANDIDATS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE ET CHYPRE

(Texte approuvé par le Conseil JAI le 28 mai 1998)

(98/C 220/01)

Nous, ministres de la justice et des affaires intérieures des États membres de l'Union européenne, agissant en notre qualité de membres du Conseil de l'Union européenne, en pleine association avec la Commission,

et

Nous, ministres de la justice et des affaires intérieures des pays candidats d'Europe centrale et orientale, y compris les États baltes, et de Chypre,

ci-après dénommés respectivement «États membres de l'UE» et «PECO et Chypre»,

RÉUNIS à Bruxelles le 28 mai 1998,

AYANT PRIS CONNAISSANCE du programme d'action de l'Union européenne relatif à la criminalité organisée, approuvé par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997 [1], et notamment de sa recommandation n° 3,

RÉAFFIRMANT notre engagement commun à l'égard de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit et conscients de ce que la criminalité organisée constitue une menace grave pour ces valeurs dans la mesure où elle pénètre, contamine et corrompt la structure des gouvernements, les entreprises commerciales et financières légalement constituées et la société à tous les niveaux,

RECONNAISSANT qu'il convient, pour garantir l'efficacité de la coopération policière, douanière et judiciaire à l'échelon national et international, de disposer au moins des éléments suivants:

— une administration policière structurée de manière efficace, et dotée des pouvoirs d'action, du personnel qualifié et des équipements techniques nécessaires pour lutter efficacement contre la criminalité,

— un système judiciaire doté de pouvoirs appropriés et fonctionnant selon des normes modernes de droit matériel et de procédure,

— des bases juridiques satisfaisantes pour la lutte contre la corruption, et une application conséquente de ces bases,

— l'aptitude pratique des services répressifs à lutter contre la criminalité organisée, notamment la criminalité liée à la drogue et le trafic d'armes international, à confisquer les produits du crime et à empêcher le blanchiment d'argent,

— des moyens de prévention suffisants en matière de lutte contre la toxicomanie,

— des contrôles rigoureux à l'égard de l'acquisition légale d'armes,

RÉSOLUS à coopérer étroitement pour combattre la criminalité organisée et les autres formes graves de criminalité, notamment la traite des êtres humains et l'immigration illégale organisée,

RÉSOLUS également à améliorer la coopération internationale afin de faire face à ce phénomène,

VU la déclaration de Berlin de septembre 1994, la Conférence ministérielle mondiale des Nations unies sur la criminalité organisée transnationale, de novembre 1994, les 40 recommandations sur la criminalité

[1] JO C 251 du 15.8.1997, p. 1.

transnationale organisée du G7/P8 adoptées le 12 avril 1996, les 25 recommandations du G7/P8 adoptées par la Conférence ministérielle sur le terrorisme le 30 juillet 1996 et les 10 principes pour la lutte contre la criminalité exploitant les technologies avancées approuvés par le G8 le 10 décembre 1997;

CONSTATANT que nous avons déjà une certaine communauté de vues sur la manière de mener la lutte contre la criminalité organisée, puisque nous avons tous adhéré à certains instruments internationaux concernant la lutte contre la criminalité organisée;

VU les travaux sur la criminalité organisée qui ont lieu dans d'autres enceintes internationales comme les Nations unies qui envisagent actuellement la rédaction d'une Convention des Nations unies dans le domaine de la criminalité organisée, à l'initiative de la République de Pologne,

RECONNAISSANT la coopération qui a déjà lieu entre nos autorités et désireux de la renforcer, tant dans l'immédiat que dans une perspective à plus long terme,

DÉSIREUX d'arrêter à cette fin un pacte qui permettra de renforcer la coopération existante pendant la période de préadhésion;

TENANT COMPTE de la nécessité pour les PECO et Chypre de mettre en œuvre l'acquis de l'Union européenne avant d'entrer dans l'Union européenne,

DÉCLARONS CE QUI SUIT:

Principe 1

Nous affirmons notre détermination de coopérer pleinement dans la lutte contre toutes les formes de criminalité organisée et les autres formes graves de criminalité.

Principe 2

Nous notons avec satisfaction que les PECO et Chypre ont annoncé leur intention d'adopter et de mettre effectivement en œuvre la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 ainsi que les conventions internationales visées dans la recommandation n° 13 du programme d'action relatif à la criminalité organisée de l'Union européenne, et ce dès que possible comme le prévoit la recommandation n° 13.

Les conventions internationales visées dans la recommandation n° 13, dont nous avons tous ratifié un certain nombre, sont les suivantes:

— Convention européenne d'extradition, Paris 1957,

— deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition, Strasbourg 1978,

— protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, Strasbourg 1978,

— Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, Strasbourg 1990,

— Convention relative à l'assistance mutuelle entre les administrations douanières et protocole, Naples 1967 ([1]),

— 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, Strasbourg 1995,

— Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, Vienne 1988,

— Convention européenne pour la répression du terrorisme, Strasbourg 1977.

Nous notons, en outre, avec satisfaction l'intention des PECO et de Chypre d'adopter et de faire appliquer une législation qui leur permette de ratifier d'ici leur adhésion les conventions mentionnées dans la recommandation n° 14 du programme d'action relatif à la criminalité organisée.

Principe 3

Nous avons l'intention de coopérer à la création et au fonctionnement efficace d'organes centraux répressifs et judiciaires chargés de la lutte contre la criminalité organisée. Ces organes sont notamment ceux dont il est question dans les recommandations n° 1 (organes centraux

([1]) Il convient de noter que cette convention n'est pas ouverte à la signature des pays candidats.

nationaux chargés de la coordination de la lutte contre la criminalité organisée), n° 19 (points de contact centraux nationaux pour l'échange d'informations), n° 20 (équipes nationales pluridisciplinaires) et n° 21 (réseau judiciaire européen) du programme d'action relatif à la criminalité organisée.

Conformément au cadre législatif national en la matière, ces organes faciliteront également:

— la coopération internationale rapide et efficace entre les services répressifs et les instances judiciaires dans la lutte contre la criminalité organisée,

et

— la coordination nationale des actions de lutte contre la criminalité organisée.

Nous notifierons les points de contact nationaux créés conformément à la recommandation n° 19 du programme d'action au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, qui se chargera de diffuser ces informations à tous les intéressés.

Sachant que la coordination des enquêtes criminelles est essentielle pour le succès de la lutte contre la criminalité organisée, nous estimons, tout en tenant pleinement compte des structures constitutionnelles de chacun de nos États, qu'il est souhaitable d'envisager la constitution d'équipes intégrées pluridisciplinaires au niveau national, ainsi que le prévoit la recommandation n° 20 du programme d'action relatif à la criminalité organisée. Nous nous proposons d'organiser épisodiquement des réunions entre ces équipes afin qu'elles discutent de stratégies et d'actions communes, les cas échéant avec le concours d'Europol.

Nous sommes d'accord pour prévoir et mettre au point, avec le concours d'Europol, une stratégie annuelle commune afin de définir quelles sont en matière de criminalité organisée les principales menaces auxquelles nous sommes tous confrontés. À cette fin, chaque présidence du Conseil devra organiser des réunions de mise au point et de réexamen de cette stratégie annuelle, qui pourrait se fonder utilement sur les expériences relatées dans le rapport annuel de l'Union européenne sur la criminalité organisée. Les PECO et Chypre sont prêts à répondre au questionnaire élaboré à cette fin par l'Union européenne et seront dûment tenus au courant des travaux du réseau de contact et de soutien du Conseil et des travaux d'Europol.

Principe 4

Nous soulignons l'importance d'une étroite coopération sur les questions liées à l'échange rapide et efficace d'informations aux fins d'enquêtes et d'entraide judiciaire ainsi que sous la forme d'un soutien apporté aux opérations et aux enquêtes.

Les PECO et Chypre envisageront de créer des points de contact pour la coopération judiciaire afin de faciliter la coopération judiciaire entre eux et avec les États membres de l'Union européenne en vue de leur intégration progressive dans le réseau de l'Union européenne.

Principe 5

Nous attachons une grande importance à l'échange mutuel de renseignements entre services répressifs, tout en garantissant la protection des données à caractère personnel. L'échange de renseignements devrait se faire non pas uniquement à l'occasion de l'échange d'informations dans le cadre d'enquêtes, mais aussi dans le but de recueillir et de partager les informations en vue de définir des stratégies à long terme.

Nous savons l'importance de la collecte d'informations sur les organisations criminelles et leur localisation pour permettre un travail d'analyse utile.

Nous soulignons l'importance de veiller à ce que tout échange d'informations soit conforme aux règles pertinentes en matière de protection des données, notamment aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Nous notons avec satisfaction l'intentions des PECO et de Chypre de ratifier cette convention dès que possible, s'ils ne l'ont pas déjà fait.

Nous soulignons la nécessité de faire bénéficier du niveau de protection le plus élevé possible les informations sensibles reçues d'autres pays. Les autorités compétentes de chacun de nos États sont invitées à s'informer mutuellement des conditions à respecter en matière de divulgation d'informations dans les procédures judiciaires et administratives et à discuter à l'avance des difficultés que ces conditions risquent de susciter. Nous estimons à cet égard que l'État de transmission devrait pouvoir imposer des conditions, que devrait respecter l'État de réception, en matière de protection des informations sensibles avant de décider de leur transmission.

Principe 6

Nous attachons une importance majeure à l'octroi d'un soutien mutuel pratique dans les enquêtes et les opérations.

Ce soutien mutuel pratique peut se traduire notamment par:

— une aide en matière d'équipement et de formation,

— des activités d'enquête et des opérations spéciales conjointes, avec le concours d'Europol les cas échéant,

— la facilitation de la coopération policière, douanière et judiciaire transfrontière pour ce qui est des enquêtes à long terme et des opérations à court terme, notamment par le traitement rapide des demandes en la matière et un soutien logistique dans le cadre de la coopération transfrontière,

— l'échange mutuel de policiers, de douaniers et de magistrats en vue de stages dans le cadre d'enquêtes touchant à nos pays.

Nous soulignons l'importance et l'efficacité de techniques telles que la surveillance électronique, les opérations sous couverture et les livraisons surveillées. Nous entendons faciliter la coopération internationale dans ces domaines, en tenant pleinement compte de ses conséquences sur le plan des droits de l'homme.

Principe 7

Nous attachons une grande importance aux projets conjoints bilatéraux ou multilatéraux dans le domaine de la répression. Cette forme de coopération devrait être recherchée notamment pour les aspects de la criminalité organisée qui posent des problèmes transfrontières communs et devrait se fonder sur l'approche par projets approuvée par le Conseil de l'Union européenne lors de sa session du 4 décembre 1997.

Nous sommes conscients de la nécessité de mettre en place et d'appliquer, si besoin est et en conformité avec les résolutions pertinentes du Conseil de l'Union européenne, des programmes de protection des témoins et des personnes qui coopèrent à l'action de la justice, et de s'entraider à cette fin, en particulier en prévoyant la possibilité d'accepter dans nos pays, d'un commun accord, les personnes susvisées.

Principe 8

Nous soulignons l'importance que revêt Europol pour la transmission des informations et pour l'apport de compétences d'analystes et d'un soutien opérationnel, aussi, sur le long terme, aux PECO et à Chypre.

Les PECO et Chypre ont donc l'intention d'entamer, dès que possible, les préparatifs nécessaires pour pouvoir adhérer à la Convention Europol au moment de leur adhésion et créer les unités nationales requises.

Nous constatons avec satisfaction que les PECO et Chypre prennent déjà des contacts préliminaires avec l'unité «Drogues» d'Europol, ce que nous ne pouvons qu'encourager, et qu'ils ont l'intention, une fois la Convention Europol entrée en vigueur, de commencer à élaborer des accords en bonne et due forme après l'adoption du présent pacte, notamment en ce qui concerne l'envoi d'officiers de liaison à La Haye. Le Conseil de l'Union européenne et la Commission se proposent d'apporter leur aide aux PECO et à Chypre pour commencer à mettre sur pied les unités nationales requises et de favoriser un financement dans le cadre des programmes communautaires appropriés, conformément aux règles qui leur sont applicables.

Principe 9

Nous avons pris acte avec satisfaction de ce que, pour assurer rapidité et efficacité dans l'exécution des commissions rogatoires et d'autres demandes judiciaires, les PECO et Chypre ont accepté de faire une déclaration de bonnes pratiques conformément à l'action commune relative aux meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière pénale[1], adoptée par le Conseil le 29 juin 1998.

Principe 10

Afin d'empêcher les délinquants de tirer parti des différences entre nos systèmes juridiques, qui sont susceptibles de leur garantir l'impunité, nous soulignons l'importance d'une ratification rapide des conventions d'extradition de l'Union européenne de 1995 et 1996, établies dans le cadre de l'Union européenne et, pour les PECO et Chypre, de l'adoption d'une législation qui leur permette d'adhérer à ces conventions au moment de leur adhésion à l'Union européenne. Nous exprimons par là notre intention de recourir aussi peu que possible aux possibilités de formuler des réserves qu'offrent ces conventions. Nous veillerons à l'application efficace du principe «aut dedere, aut iudicare».

Principe 11

Il faudrait continuer à explorer les possibilités qu'offrent les différents programmes, comme les programmes PHARE et MEDA et certains programmes pertinents relevant du domaine de la justice et des affaires intérieures tels que OISIN, Grotius, STOP, Odysseus et Falcone, pour les agents des services répressifs ou des services judiciaires. Il faudrait notamment stimuler la formation, dans le but de parvenir à une connaissance complète de la criminalité organisée, de même que l'évaluation et l'amélioration des moyens mis en œuvre pour y faire face. En matière de formation, il pourrait être approprié de recourir à des modules de formation semblables à ceux qui ont été mis au point par l'Association des écoles de police européennes (AEPE).

Principe 12

Nous considérons que la corruption constitue pour nos sociétés une menace majeure, flouant aussi bien les citoyens que les établissements publics et privés. C'est pourquoi nous insistons sur la nécessité de mettre au point ensemble une vaste politique de lutte contre la corruption sous toutes ses formes. À cette fin, nous organiserons régulièrement des concertations avec les organes concernés du Conseil et de la Commission

[1] JO L 191 du 7.7.1998, p. 1.

lorsque ces politiques seront mises au point et les États membres de l'UE s'efforceront d'y associer les PECO et Chypre.

Principe 13

Nous sommes d'accord pour estimer que la lutte contre le blanchiment d'argent nécessite une pleine application des 40 recommandations du GAFI, de la directive 91/308/CEE du Conseil du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux [1] et de la Convention de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

Nous déclarons notre intention de créer au niveau national, si nous ne l'avons pas encore fait, des cellules de renseignement financier conformes à la définition qu'en a donnée le groupe EGMONT, à savoir une «Agence centrale nationale chargée de recevoir (et, si possible, de demander), d'analyser et de diffuser aux autorités compétentes des informations financières:

i) concernant des avoirs suspects d'être des produits du crime

ou

ii) exigées par des dispositions nationales législatives ou réglementaires dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent.»

Principe 14

Afin d'améliorer la coopération existant entre les États membres de l'UE, les PECO et Chypre, nous devrions tirer le meilleur parti possible de nos officiers de liaison et de nos magistrats de liaison et nous insistons sur le fait qu'il serait souhaitable d'étendre ces dispositions.

Principe 15

Nous confierons la mise en œuvre du présent pacte, tel qu'il résulte des principes énoncés ci-dessus, à un groupe comprenant des experts de tous les États participant au présent pacte.

Les principaux éléments de la mise en œuvre seront les suivants:

— identifier et contrer les menaces que fait planer la criminalité organisée internationale, en prenant pour point de départ le programme d'action de l'Union européenne relatif à la criminalité organisée,

— surveiller et évaluer régulièrement l'évolution de la situation en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée dans chacun de nos pays et définir, le cas échéant, les priorités pour chaque pays. Cette surveillance et cette évaluation s'inspireront des évaluations collectives effectuées par les experts des États membres et de la Commission dans le cadre plus large des aspects du processus d'élargissement qui portent sur la justice et les affaires intérieures,

— planifier, exécuter et évaluer en commun les projets de lutte contre la criminalité organisée, le cas échéant en y associant Europol, en vue, notamment, d'identifier les domaines dans lesquels une assistance technique et financière aiderait les PECO et Chypre à préparer leur adhésion à l'Union.

Bruxelles, le 28 mai 1998.

Pour le Conseil

Le président

J. STRAW

[1] JO L 166 du 28.6.1991, p. 77.