

Criminalité organisée dans l'Union européenne

2010/2309(INI) - 29/09/2011

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a adopté le rapport d'initiative de Sonia ALFANO (ADLE, IT) sur la criminalité organisée dans l'Union européenne.

Les députés constatent que le chiffre d'affaires des organisations criminelles à caractère mafieux en Europe est considérable, notamment en ce qui concerne les organisations italiennes dont les revenus atteindraient au moins **135 milliards EUR**, un chiffre supérieur au produit intérieur brut total de 6 États membres. C'est la raison pour laquelle ils accueillent favorablement les mesures visant à lutter contre la criminalité organisée proposées par le [programme de Stockholm](#), ainsi que par le plan d'action et la stratégie de sécurité intérieure y relatifs et appellent les trois prochaines présidences à faire de la lutte contre la criminalité organisée **une priorité politique**.

Les députés sont convaincus que la criminalité organisée, qu'elle soit ou non de type mafieux, constitue l'une des principales menaces pesant sur la sécurité intérieure et la liberté des citoyens de l'Union européenne. Ils considèrent qu'il existe un risque réel que les organisations criminelles coopèrent avec des organisations terroristes et appellent à l'élaboration d'une stratégie de l'Union européenne spécifique et horizontale en la matière incluant des mesures législatives et opérationnelles, des fonds adéquats et un calendrier de mise en œuvre.

Entérinant les [conclusions du Conseil des 8 et 9 novembre 2010](#) sur le cycle politique de l'Union sur le crime organisé, les députés invitent le Conseil à **réviser la décision et à prévoir la participation et l'engagement du Parlement dans ce domaine**.

D'une manière générale, les députés appellent les États membres à :

- renforcer leurs autorités judiciaires et leurs forces de police sur la base des meilleures pratiques actuelles ;
- assigner des ressources humaines et financières adéquates à cette fin ;
- élaborer une méthode d'enquête proactive et des plans nationaux de lutte contre la criminalité organisée ;
- assurer une coordination centrale des actions par le truchement de structures appropriées.

Dans le même temps, les députés soulignent que toutes les mesures en matière de lutte contre la criminalité organisée doivent pleinement **respecter les droits fondamentaux et être proportionnées** sans restreindre indûment la liberté des individus. Au passage, les députés expriment leur profonde inquiétude face aux tentatives de la criminalité organisée d'infiltrer les milieux politiques et les administrations publiques ainsi que l'économie et les finances. Ils invitent dès lors la Commission, le Conseil et les États membres à s'attaquer avant tout aux patrimoines criminels, y compris ceux qui sont souvent dissimulés derrière un réseau de prête-noms, de partisans, d'institutions politiques et de groupes de pression et à lutter contre la "criminalité en col blanc".

Améliorer le cadre législatif de l'Union européenne : pour faire front à la criminalité organisée, les députés appellent les États membres à améliorer leur coopération et à harmoniser leurs cadres normatifs, en particulier en ce qui concerne l'élaboration de **pratiques et d'incriminations pénales communes et homogènes** inspirées d'exemples de bonnes pratiques. Il faut également veiller à la ratification et/ou à la transposition de tous les instruments juridiques européens et internationaux liés directement ou indirectement à la lutte contre la criminalité organisée.

Parmi les autres mesures suggérées et vu l'impact très limité de la [décision-cadre 2008/841/JAI](#) sur la lutte contre la criminalité organisée, les députés appellent la Commission à **présenter, d'ici à la fin de l'année 2013, une proposition de directive** qui :

- contienne une définition de la criminalité organisée plus concrète et qui cerne mieux les caractéristiques essentielles du phénomène, en s'attachant tout particulièrement au concept clé **d'organisation** ;
- propose l'abolition de la double approche actuelle qui criminalise aussi bien la participation que la conspiration et intègre la criminalisation de toute forme de soutien aux organisations criminelles;
- s'attaque aux **patrimoines criminels**, y compris ceux indirectement liés aux organisations criminelles et à leurs affiliés.

La Commission est également appelée à présenter une **proposition-cadre de directive exhaustive sur la procédure de saisie et de confiscation des produits du crime** intégrant les éléments suivants :

- des normes pour l'utilisation efficace d'instruments telles que la confiscation élargie et la confiscation sans condamnation;
- des normes en matière d'allègement de la charge de la preuve après la condamnation d'une personne pour infraction grave (y compris pour une infraction liée au crime organisé) en ce qui concerne l'origine des biens en sa possession;
- l'introduction, dans les systèmes nationaux, d'instruments permettant d'alléger, sur le plan du droit pénal, civil ou fiscal, la charge de la preuve concernant l'origine des avoirs détenus par une personne reconnue coupable d'une infraction liée à la criminalité organisée;
- des normes qui autorisent la saisie et la confiscation en cas d'enregistrement de biens au nom de tiers;
- la sanction du comportement du prête-nom, puisqu'il vise à empêcher l'application de mesures de saisie du patrimoine ou à faciliter la pratique d'infractions telles que le recel, le blanchiment et l'utilisation de capitaux d'origine illicite.

Les députés invitent également la Commission à : i) adopter, sans tarder, des normes européennes en matière de réaffectation à des fins sociales des produits du crime ; ii) renforcer le rôle et les compétences des bureaux de recouvrement des avoirs ; iii) réaliser en 2013, une étude sur les méthodes d'enquête contre le crime organisé en vigueur dans les États membres, en se concentrant plus particulièrement sur l'utilisation d'instruments tels que les écoutes téléphoniques, la surveillance discrète, les modalités de perquisition, les arrestations et saisies retardées, les opérations sous couverture ainsi que les livraisons contrôlées et surveillées ; vi) **présenter fin 2014 une proposition sur les techniques communes d'enquête concernant la détection de formes graves de criminalité organisée**, conformément à l'article 87, paragraphe 2, point c), du traité FUE ; v) prévoir une législation de l'Union qui couvre les droits des témoins de justice, des repentis et de leurs familles en garantissant l'égalité de traitement entre catégories de victimes (en particulier, celles de la criminalité organisée, celles tombées dans l'exercice de leur devoir et celles du terrorisme) ; vi) mettre en place un fonds européen destiné à protéger et à assister les victimes de la criminalité organisée et les témoins de justice ; vii) promouvoir le rôle des associations des familles des victimes.

Lutter contre le profond enracinement de la criminalité organisée de type mafieux au sein de l'Union européenne : les députés demandent à la Commission **d'élaborer une proposition de directive visant à criminaliser l'association avec une mafia** ou tout autre réseau criminel dans tous les États membres, afin de punir les organisations criminelles qui tirent profit de leur seule existence, grâce à leur capacité d'intimidation et même en l'absence de menaces ou d'actes de violence concrets, dans l'intention de commettre des infractions, d'agir sur le système de gestion des secteurs économique et administratif, des services publics et du système électoral. Dans ce contexte, les députés annoncent la création d'une commission spéciale du Parlement sur la propagation des organisations criminelles agissant au niveau international, y compris les mafias, qui aura notamment pour mission d'approfondir la connaissance du

phénomène. Ils invitent également la Commission à réaliser, d'ici juin 2013, et avec la collaboration d'EUROPOL et d'EUROJUST, une étude visant à estimer l'impact négatif sur l'Union européenne de la criminalité transnationale organisée.

Améliorer l'efficacité des structures européennes engagées à divers titres dans la lutte contre la criminalité organisée et renforcer les relations avec les autres institutions internationales : les députés invitent les États membres à transposer et à mettre en œuvre immédiatement la [décision 2009/426/JAI sur le renforcement d'EUROJUST](#) et à se conformer à toutes les recommandations qu'elle contient. Ils réaffirment l'importance d'EUROJUST pour lutter contre la criminalité transnationale organisée et demandent l'extension du champ d'action du Parquet européen à la lutte contre la criminalité transnationale organisée.

Parallèlement, ils invitent EUROPOL à s'engager plus efficacement dans la lutte contre la criminalité organisée et la criminalité à caractère mafieux en renforçant une section spécifique au sein de son organisation, en collaborant plus étroitement avec Interpol et en renforçant ses liens avec les autorités compétentes des pays tiers. D'autres mesures sont préconisées comme l'amélioration de la collaboration pratique entre les services de police nationaux et entre les autorités judiciaires des États membres afin de renforcer les échanges de bonnes pratiques et les informations. Des collaborations sont en outre suggérées entre EUROPOL, EUROJUST, l'OLAF et le coordonnateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains en déterminant au mieux les actions à mettre en œuvre afin d'éviter tout chevauchement.

Développer le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions pénales et améliorer la coopération judiciaire et policière au sein de l'Union et avec les pays tiers : les députés estiment que des mesures s'imposent pour mieux informer et sensibiliser les autorités judiciaires et de police dans ce domaine. Ils estiment en particulier qu'il faut renforcer la coopération judiciaire, y compris entre les États membres, car elle s'avère essentielle si l'on veut **créer un espace commun de sécurité et de justice**.

Parmi les autres mesures envisagées, les députés envisagent :

- la mise en œuvre efficace du mandat d'arrêt européen;
- la transmission de tous les mandats d'arrêt européens à Interpol;
- le renforcement des équipes communes d'enquête prévues à [décision-cadre 2002/465/JAI](#) ;
- l'amélioration de l'efficacité des accords de coopération en matière judiciaire et d'enquête avec les pays tiers afin de lutter contre la criminalité organisée internationale ;
- la réalisation d'analyses régulières et ciblées sur les organisations criminelles non européennes dont l'activité a des répercussions, directes ou indirectes, sur l'Union européenne (ex : criminalité issue des Balkans ou de l'Afrique occidentale).

Les députés détaillent par ailleurs une série d'autres mesures pour lutter contre la criminalité organisée dont on retiendra notamment les mesures suivantes : a) le développement d'une culture de la légalité ; b) la mise en place d'un cadre garantissant la transparence et le suivi efficace des enfants abandonnés et des enfants adoptés; c) le renforcement de la transparence dans le secteur public (ex. : sur l'utilisation des fonds publics, notamment) ; d) un système de sanctions mettant les responsables de la criminalité organisée emprisonnés dans l'impossibilité de diriger les organisations criminelles depuis leur prison.

Mesures de lutte relatives à des domaines d'action spécifiques de la criminalité organisée : les députés soulignent la nécessité d'une **approche proactive en matière de lutte contre la corruption** et invitent la Commission à mettre l'accent sur les mesures de lutte contre la corruption dans le secteur public et dans le secteur privé. Des mesures s'imposent notamment pour vérifier que le phénomène de la corruption n'ait pas infiltré des programmes tels que la politique de voisinage, la préadhésion et la politique développement, etc.

Par ailleurs, les députés appellent le Parlement à tout faire pour empêcher tout individu condamné pour des infractions de participation à des organisations criminelles de se porter candidats aux élections au Parlement européen.

Enfin, les députés invitent la Commission et les États membres à :

- empêcher que les entreprises liées à la criminalité organisée et à la mafia participent aux appels d'offres publics et à leur gestion ;
- garantir la traçabilité des flux financiers dans le cadre de procédures relatives à des travaux, services et fournitures publics ;
- présenter des propositions destinées à prévoir des motifs d'exclusion des marchés publics ou des précautions particulières pour les personnes faisant l'objet d'enquêtes ou de procédures pénales en cours ;
- créer des "**listes noires**" destinées à empêcher le détournement de fonds publics au sein de l'Union européenne ;
- améliorer les politiques concernant les paradis fiscaux et les juridictions qui ne coopèrent pas, en adoptant notamment une liste de juridictions à surveiller ;
- créer un cadre réglementaire européen en matière de cybercriminalité et de lutte contre la criminalité en ligne ;
- lutter contre le blanchiment d'argent en prévoyant une meilleure réglementation du contrôle des capitaux, en encourageant la réduction de l'omniprésence des marchés financiers pour les opérations à court terme et en imposant une plus grande transparence dans le domaine de l'utilisation des fonds publics ;
- contrôler la transposition juridique, par les États membres, de la directive de l'Union européenne sur la défense pénale de l'environnement;
- adopter une approche proactive pour enquêter sur les cas d'extorsion de fonds (par exemple en offrant des modalités de soutien financier destinées à la poursuite de l'activité des entreprises dont les dirigeants dénoncent la corruption);
- lutter contre la contrefaçon en améliorant le processus de coopération destiné à plus facilement confisquer les marchandises illicites dans toute l'Union européenne.