

Bruxelles, le 14 juin 2024  
(OR. en)

11153/24

COSI 118  
ENFOPOL 300  
CRIMORG 96  
CATS 60  
CORDROGUE 82  
COPEN 315  
JAI 1037

## RÉSULTATS DES TRAVAUX

---

Origine: Secrétariat général du Conseil  
en date du: 13 juin 2024  
Destinataire: délégations

---

N° doc. préc.: 10512/24

---

Objet: Conclusions du Conseil sur la cartographie des réseaux criminels  
présentant un risque élevé  
– Conclusions du Conseil (13 juin 2024)

---

Les délégations trouveront en annexe les conclusions du Conseil sur la cartographie des réseaux criminels présentant un risque élevé, approuvées par le Conseil (Justice et Affaires intérieures) lors de sa 4031<sup>e</sup> session qui s'est tenue le 13 juin 2024.

**Conclusions du Conseil**  
**sur la cartographie des réseaux criminels présentant un risque élevé**

**Introduction**

- a) La criminalité organisée, y compris le trafic de drogues, constitue une grave menace pour les citoyens, les entreprises et les institutions européens, ainsi que pour l'économie européenne et la sécurité des États membres. Les groupes criminels organisés recourent de plus en plus à la violence extrême, à la corruption, et à l'infiltration de l'économie légale et des chaînes d'approvisionnement, affaiblissant ainsi l'État de droit et mettant en péril les principes fondamentaux de nos démocraties.
- b) La stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025)<sup>1</sup> a pour objectifs de renforcer l'application du droit et la coopération judiciaire, de lutter contre les structures de la criminalité organisée et les formes de criminalité hautement prioritaires, d'éliminer les profits criminels et de garantir une réponse moderne aux évolutions technologiques. La stratégie de l'UE en matière de drogue (2021-2025)<sup>2</sup> et le plan d'action de l'UE en matière de drogue (2021-2025)<sup>3</sup> constituent le cadre politique global de la politique en matière de drogue. Ils visent à aborder le phénomène de la drogue selon une approche intégrée, équilibrée et pluridisciplinaire fondée sur des données probantes, aux niveaux national, européen et international. Plus récemment, la communication de la Commission sur la feuille de route de l'UE en matière de lutte contre le trafic de drogue et la criminalité organisée<sup>4</sup>, définit des actions de renforcement de la résilience des plateformes logistiques, y compris par l'intermédiaire de l'alliance des ports européens, de démantèlement des réseaux criminels à haut risque, de prévention et de coopération internationale.

---

<sup>1</sup> 8085/21 + ADD 1.

<sup>2</sup> Stratégie de l'UE en matière de drogue (2021-2025): JO C 102 I du 24.3.2021, p. 1.

<sup>3</sup> Plan d'action de l'UE en matière de drogue (2021-2025): JO C 272 du 8.7.2021, p. 2.

<sup>4</sup> 14114/23.

- c) En s'appuyant sur ce cadre, il est essentiel de prendre des mesures efficaces, y compris en ce qui concerne la criminalité organisée liée à la drogue, grâce à un effort de collaboration des États membres, des institutions et des agences de l'UE, et selon une approche multidimensionnelle. Les présentes conclusions portent sur les aspects de ces mesures relatifs à l'émergence et à la prolifération de réseaux criminels en tant que menace croissante pour la sécurité et la stabilité dans toute l'Europe, qui nécessite une réponse ferme, concertée et efficace de la part de l'Union européenne.
- d) La stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025) mettait en avant la nécessité "de disposer d'un tableau du renseignement plus solide des groupes criminels organisés qui sont au cœur d'une toile complexe des réseaux criminels organisés" et invitait Europol et les États membres "à élaborer des tableaux stratégiques et tactiques fondés sur le renseignement concernant les groupes qui représentent une menace accrue pour la sécurité de l'Europe, y compris par l'élaboration de rapports ad hoc qui complètent l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (SOCTA UE)".
- e) Dans le droit fil de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025), les conclusions du Conseil fixant les priorités de l'UE pour la lutte contre la grande criminalité organisée pour l'EMPACT 2022-2025<sup>5</sup> ont également adopté le recensement et le démantèlement des réseaux criminels présentant un risque élevé<sup>6</sup> actifs dans l'UE parmi les nouvelles priorités et parmi les objectifs stratégiques horizontaux communs (OSHC), réunissant les services répressifs et les autorités judiciaires des États membres de l'UE et leurs partenaires internationaux (y compris 37 pays tiers en 2023), avec le soutien des institutions, organes et organismes de l'UE.
- f) L'un des objectifs stratégiques importants relevant de la priorité des OSHC est de renforcer le tableau du renseignement des réseaux présentant un risque élevé.
- g) Conformément à la feuille de route de l'UE en matière de lutte contre le trafic de drogue et la criminalité organisée, il convient d'accorder une attention particulière aux réseaux qui représentent la menace la plus élevée pour notre société et le public.
- h) En outre, la feuille de route de l'UE invitait Europol, avec le soutien des États membres, à réaliser au début de l'année 2024 un recensement des réseaux criminels qui représentent la menace la plus élevée, qu'ils opèrent dans les pays de l'UE ou dans les pays tiers.

---

<sup>5</sup> 8665/21.

<sup>6</sup> 14542/2/23 REV 2.

- i) En avril 2024, Europol a publié son rapport intitulé "Decoding the EU's most threat criminal networks" (Décoder les réseaux criminels les plus menaçants de l'UE), qui constitue une étape essentielle dans la compréhension de la dynamique et de la complexité des réseaux criminels présentant un risque élevé.
- j) Ce rapport constitue un important tableau complémentaire du renseignement quant à la SOCTA UE en analysant plus en détail les capacités et l'intention des principaux acteurs responsables de ces crimes et en décrivant les caractéristiques des réseaux criminels qui constituent la principale menace pour la sécurité intérieure de l'UE.
- k) Le rapport d'Europol a donné lieu à un ensemble de données unique détaillant les 821 réseaux criminels présentant les risques les plus élevés, avec de nombreuses informations sur leurs activités, la nationalité de leurs membres et leur mode opératoire, ainsi que sur leur recours à des structures commerciales légales, leurs ramifications avec d'autres réseaux criminels et leurs relations avec d'autres pays. Toutes ces informations sont disponibles dans une base de données centralisée au sein d'Europol.
- l) Selon le rapport d'Europol, ces réseaux criminels font montre d'une agilité remarquable pour adapter leurs processus d'activité criminelle, ils savent combiner souplesse et degré élevé de résilience en cas de désorganisation par des services répressifs et ils ont recours à des techniques de blanchiment de capitaux, telles que les systèmes bancaires souterrains, en mêlant souvent des bénéfices illicites avec des actifs légaux de façon n'impliquant aucune transaction financière.
- m) Le rapport souligne que 86 % des réseaux criminels présentant un risque élevé utilisent des structures commerciales légales comme moyen de faciliter leurs activités criminelles, comme contre-mesure pour éviter la détection ou à des fins de blanchiment de capitaux. Il en ressort que la majorité des réseaux criminels présentant un risque élevé se concentrent sur une seule activité criminelle, les activités de trafic de drogue constituant le domaine de criminalité le plus important.
- n) Les réseaux criminels présentant un risque élevé sont souvent des réseaux qui durent très longtemps (un tiers d'entre eux étant actifs depuis plus de 10 ans). Le rapport d'Europol conclut que l'action répressive devrait continuer à se concentrer sur ces réseaux, même s'ils font déjà l'objet d'un suivi attentif par les services répressifs.

- o) Compte tenu du fait que ledit rapport est le premier de ce type, il a été détecté d'importantes lacunes en matière de renseignement. Premièrement, pour environ un réseau signalé sur cinq, on ne savait pas s'ils recourent à la violence ou à la corruption. Deuxièmement, pour plus d'un réseau criminel sur trois présentant un risque élevé, aucune information n'était disponible sur l'étendue des produits de leurs crimes. Troisièmement, il existe un déficit de renseignement en ce qui concerne l'origine des armes à feu et des explosifs et les réseaux impliqués dans leur trafic.
  
- p) Des échanges de vues sur la cartographie des réseaux criminels présentant un risque élevé pour la société ont eu lieu lors de la réunion informelle et des réunions formelles du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) qui se sont tenues au cours de la présidence belge.

## **Conclusions du Conseil**

### **Considérations générales:**

1. Réaffirmant la détermination à lutter contre la grande criminalité organisée et reconnaissant que les réseaux criminels présentant un risque élevé constituent une menace persistante pour la sûreté, la sécurité et la prospérité de l'Union et de ses citoyens.
2. Reconnaisant le caractère évolutif et la sophistication de ces réseaux et soulignant qu'il importe de renforcer les capacités de collecte de renseignements dans le but d'intensifier la coopération opérationnelle entre les États membres et les agences de l'UE.
3. Saluant les informations, conclusions et enseignements précieux tirés du rapport d'Europol intitulé "Decoding the EU's most threat criminal networks" (Décoder les réseaux criminels les plus menaçants de l'UE) et réaffirmant la détermination à adopter une approche globale et fondée sur le renseignement pour lutter contre la grande criminalité organisée – en particulier les réseaux criminels à haut risque – grâce à une coopération étroite entre les autorités nationales compétentes, y compris les autorités répressives concernées des États membres, les autorités judiciaires, les institutions, organes et organismes de l'UE, conformément à leurs mandats respectifs.
4. Réaffirmant la valeur ajoutée et le rôle central de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT), en tant qu'instrument dirigé par les États membres, soutenu par les institutions, organes et organismes de l'UE, qui utilise une approche pluridisciplinaire pour recenser, hiérarchiser et combattre les menaces posées par la grande criminalité organisée.
5. Saluant le rapport et ses actions de suivi décrites plus en détail dans les présentes conclusions du Conseil comme un complément nécessaire à la SOCTA UE et au cycle EMPACT, qui sont principalement guidés par l'examen des phénomènes criminels.

6. Reconnaissant que la menace que représente la grande criminalité organisée dépasse les frontières nationales et nécessite une réponse stratégique et opérationnelle collective axée sur l'ensemble des structures, reposant sur une coopération renforcée par l'échange d'informations, la conduite d'enquêtes conjointes et la poursuite des principaux membres des réseaux criminels présentant un risque élevé, avec la participation active des États membres de l'UE, du Parquet européen, d'autres agences de l'UE et de partenaires internationaux.
7. Soulignant que la poursuite de l'élaboration du tableau du renseignement sur les réseaux criminels à haut risque représente une prochaine étape fondamentale pour renforcer encore notre approche en matière de démantèlement de ces réseaux.
8. Convaincu qu'il est nécessaire de continuer à assurer une réponse efficace à la menace que représentent les réseaux criminels présentant un risque élevé sous la forme de mesures politiques, stratégiques, tactiques et opérationnelles, selon qu'il convient.
9. Réaffirmant qu'Europol continuera d'appuyer et de renforcer les actions menées par les autorités compétentes des États membres et leur coopération mutuelle en matière de détection, de prévention et de lutte contre la grande criminalité organisée affectant deux États membres ou davantage.

## **Le Conseil invite les États membres à:**

10. Faire en sorte que leurs services répressifs collaborent avec Europol dans l'objectif de continuer à exploiter et analyser les données pertinentes sur les réseaux criminels disponibles au sein d'Europol afin de compléter et d'intégrer, le cas échéant, leurs positions nationales en matière de renseignement en ce qui concerne ces réseaux criminels.
11. Veiller à ce que, grâce aux règles et procédures applicables, leurs services répressifs soient en mesure de partager les informations pertinentes avec les services répressifs d'autres États membres de l'UE ou de partenaires tiers.
12. Demander aux chefs de file, co-chefs de file, et responsables et co-responsables de projets des priorités de l'EMPACT concernées d'exploiter davantage les résultats du rapport d'Europol en vue de prendre les mesures nécessaires afin que actions de l'EMPACT mettent plus l'accent sur les réseaux criminels présentant un risque élevé qui ont été identifiés.
13. Demander à leurs autorités compétentes de tenir compte des résultats pertinents du rapport afin d'orienter davantage le soutien prioritaire d'Europol en faisant appel au concept de cible de grande importance/task force opérationnelle, à des équipes d'enquête communes et à des actions opérationnelles ciblées de l'EMPACT.
14. Mener des enquêtes proactives et globales en ce qui concerne les réseaux criminels prioritaires afin d'y inclure toutes les activités d'appui pertinentes de ces réseaux, et contacter Eurojust, le cas échéant, afin de faciliter la participation des autorités judiciaires compétentes à un stade précoce en vue de continuer à soutenir les enquêtes et les poursuites à l'encontre des principaux membres des réseaux criminels présentant un risque élevé.
15. Demander à leurs autorités nationales d'investir davantage dans les enquêtes financières et de les renforcer, soit isolément, soit parallèlement à celles qui se concentrent sur d'autres infractions pénales, en associant Eurojust et d'autres parties prenantes, le cas échéant, afin de garantir un recouvrement efficace des avoirs des produits de la criminalité – conformément à la directive (UE) 2024/1260 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs – et de renforcer la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux.



16. Poursuivre le développement de leurs méthodes nationales d'analyse et de détection afin de détecter de manière plus complète et plus précise les réseaux criminels présentant un risque élevé qui sont actifs dans leur État membre. Dans ce contexte, les États membres sont invités à envisager leur participation à la création d'une méthode commune de diagnostic de la criminalité organisée, comme le prévoit déjà le PAO 2024-2025 dans le cadre de la priorité EMPACT concernant les réseaux criminels présentant un risque élevé (HRCN). Cette méthodologie devrait être développée davantage au cours des prochaines années afin que chaque État membre puisse l'appliquer avec souplesse en fonction de sa propre organisation nationale, mais devrait également, à terme, définir des normes visant à faciliter la comparaison et la cartographie des menaces des réseaux criminels au niveau de l'UE.
17. Améliorer les initiatives de formation et de renforcement des capacités à l'intention du personnel des services répressifs et des autorités judiciaires afin de renforcer leurs capacités en matière de détection, d'enquête, de poursuite et de désorganisation des réseaux criminels présentant un risque élevé, le cas échéant en étroite coopération avec le CEPOL.

**Le Conseil invite les États membres et Europol à:**

18. Intégrer les résultats de l'exercice actuel de cartographie dans la SOCTA UE 2025 et en tenir compte lors de la définition des nouvelles priorités du prochain cycle de l'EMPACT 2026-2029, en mettant, dans un premier temps, particulièrement l'accent sur les plans d'action opérationnels (PAO) 2026-2027 de l'EMPACT.
19. Mener un exercice de cartographie des réseaux criminels présentant un risque élevé tous les deux ans, en commençant par un rapport à présenter en 2026 afin qu'il puisse être pris en compte dans les PAO 2028-2029 de l'EMPACT. À ce titre, les résultats du rapport de suivi devraient être intégrés dans la SOCTA UE/SOCTA UE à mi-parcours et alimenter les PAO bisannuels de l'EMPACT. Afin de réduire au minimum la charge de travail et de garantir une vue d'ensemble actualisée des réseaux présentant un risque élevé, Europol mettra l'ensemble de données actuel à la disposition des États membres et les États membres auront la possibilité de mettre à jour leurs données en permanence, selon ce qui convient.

20. Affiner davantage – sur la base des enseignements tirés et en collaboration avec le groupe consultatif sur la SOCTA – la méthodologie de l'exercice de cartographie en recueillant des données plus représentatives et en réajustant la méthodologie sur la base des indicateurs de menace utilisés pour la poursuite de l'analyse commune.
21. Convenir conjointement, dans le cadre des futurs exercices de cartographie et à leur fin, d'une définition commune des réseaux criminels présentant un risque élevé.
22. Examiner les possibilités – tout en tenant compte des progrès accomplis par les États membres dans la poursuite de l'élaboration de leurs méthodes nationales – de passer à un rapport dans lequel la menace la plus inquiétante des réseaux criminels peut être comparée pour les zones géographiques concernées au sein de l'UE.
23. Comblent conjointement les lacunes en matière de renseignement détectées dans le présent rapport, en ce qui concerne le recours à la violence, l'ampleur des produits du crime et l'utilisation d'armes à feu. Sur ce dernier point, des progrès supplémentaires sont nécessaires en matière de mise en place complète des points focaux nationaux sur les armes à feu, d'élaboration d'une collecte harmonisée de données sur les saisies d'armes à feu au niveau national et quant à la future contribution des données au pôle "armes à feu" de l'UE au sein d'Europol.

**Le Conseil invite la Commission à:**

24. Continuer à soutenir l'EMPACT et ses activités en tant que plateforme pilotée par les États membres pour une approche pluridisciplinaire visant à prévenir et à combattre la grande criminalité organisée, notamment en offrant des possibilités de financement adéquates.
25. Progresser davantage dans la négociation des accords de l'UE avec les pays de la région MENA et d'Amérique du Sud, pour lesquels le Conseil a déjà donné son autorisation, afin d'accroître les possibilités de partage de données à caractère personnel avec Europol et Eurojust.

**Le Conseil invite en outre Europol à:**

26. Mettre l'ensemble de données actuel concernant les réseaux criminels à la disposition des États membres dans une seule application ou base de données afin de donner aux États membres la possibilité de mettre à jour leurs propres données en permanence, et déployer cette application au cours de l'année 2025 en veillant à ce que les États membres n'aient un accès direct qu'à leurs propres données.
27. Publier, d'ici fin 2024, un rapport spécifique sur le recours à des structures commerciales légales par les réseaux criminels présentant un risque élevé. Ce rapport contribuera également à la voie à suivre en ce qui concerne l'importance de poursuivre l'approche administrative en tant que contre-mesure importante dans notre lutte contre la grande criminalité organisée.
28. Publier, d'ici fin 2024, un rapport spécifique qui donne davantage d'informations sur le lien entre la criminalité et le terrorisme et sur la manière dont les réseaux de criminalité organisée sont liés aux activités terroristes.

**Le Conseil invite les États membres et la Commission européenne à:**

29. Poursuivre les travaux en matière de lutte contre la grande criminalité organisée et de promotion de la désorganisation de l'infiltration de la criminalité dans l'économie légale par des actions administratives, en recourant à l'"approche administrative", et intensifier les efforts de prévention de la criminalité et, en particulier, du recrutement d'enfants et de jeunes par des groupes criminels organisés, y compris en soutenant le travail des autorités compétentes aux niveaux local, régional et national à cet égard.