

Bruxelles, le 1^{er} février 2022
(OR. fr)

5757/22

LIMITE

COSI 25
ENFOPOL 39
CRIMORG 11
ENFOCUSTOM 16
JAI 107

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	délégations
Objet:	Bilan des dix ans de l'European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT) et perspectives

Sérieuse menace pour la sécurité des citoyens européens et pour l'économie de l'Union, la criminalité organisée exploite des secteurs relativement nouveaux (cybercriminalité et trafic de migrants) comme plus traditionnels (trafic de stupéfiants, fraude) dans une logique permanente de profit. Le niveau croissant de sophistication des modes opératoires, l'importance des recettes engendrées par les activités criminelles, notamment le trafic de stupéfiants (équivalentes à 1 % du PIB européen en 2019)¹ ainsi que leur caractère transfrontalier (près de 70 % des groupes criminels opèrent dans plus de trois États membres²) appellent une réponse commune, afin de mieux identifier, saisir et confisquer les avoirs criminels et combattre cette menace de façon efficace et coordonnée dans l'ensemble ses aspects.

¹ [COM/2021/170 final](#)

² Europol (2021), [European Union serious and organised crime threat assessment](#), A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime, Publications Office of the European Union, Luxembourg, p. 19

L'*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT)* est le cadre européen permanent et global de la lutte contre la criminalité grave et organisée au sein de l'Union européenne. Il prévoit une étroite coopération entre les États membres, les agences européennes et les partenaires de l'Union européenne, qui mènent des actions conjointes de nature opérationnelle, répressives comme préventives (saisies, interpellations et démantèlement de filières criminel, surveillances et contrôles simultanés de zones, structures et individus, campagnes de prévention, rapports de situation etc.), ou encore de formation et de coopération avec des pays partenaires extra-européens. Les analyses fournies par Europol dans le rapport SOCTA UE (*EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*) guident l'action d'EMPACT. The SOCTA UE a recommandé les domaines prioritaires de lutte contre la criminalité organisée sur une période de quatre ans. Sur la base de ce rapport, et les discussions au sein du SG COSI/COSI, le Conseil de l'Union européenne a ainsi adopté en mai 2021 des conclusions fixant les dix priorités contre la criminalité mises en œuvre entre 2022 et 2025³. Des plans d'action opérationnels annuels sont ainsi élaborés puis appliqués et suivis pour chacune de ces priorités.

Bilan et évolutions des priorités

Depuis 2010⁴ et la décision du Conseil d'établir des cycles politiques pluriannuels, EMPACT s'est imposé comme le cadre stratégique de la lutte contre la criminalité grave et organisée transfrontalière qui touche l'Union européenne. Le mécanisme s'est développé autour de priorités renouvelées au cours des deux derniers cycles quadriennaux (2014-2017 et 2018-2021), donnant lieu à des progrès conséquents permis par la coopération entre les services des États membres, les agences, institutions et organes de l'Union européenne, et leurs partenaires. Les évolutions que le mécanisme a connues pour mieux s'adapter à celles du crime organisé sont à souligner.

³ [8665/21](#)

⁴ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/117583.pdf

Depuis ses débuts, EMPACT s'attache à lutter contre les phénomènes persistants de la criminalité grave et organisée observés dans l'Union européenne tout en s'adaptant aux activités et tendances émergentes des organisations criminelles. La cybercriminalité, le trafic de migrants, la criminalité environnementale font partie des priorités pérennisées aux côtés de pratiques illégales plus communes. Non seulement les résultats opérationnels permis par EMPACT connaissent des progressions manifestes en matière d'interpellations, de saisies et de contributions aux enquêtes, mais l'amélioration de la coopération et de la confiance entre nos différents services, agences, institutions et organes de l'Union européenne et avec nos partenaires constitue en elle-même une réussite à part entière.

Concrètement, chaque année sont organisées entre 200 et 250 actions opérationnelles (environ 300 sont planifiées pour 2022). Au cours de l'année 2020 et en dépit de la situation sanitaire, l'instrument EMPACT a concouru à la réalisation de 7487 interpellations, de diligenter 2737 enquêtes d'envergure internationale et de saisir près de 33,3 tonnes de drogues et 570 millions d'euros.

Certains de ces résultats sont particulièrement emblématiques. On notera ainsi l'affaire EMMA qui, grâce à l'appui opérationnel et financier d'Europol⁵, a permis de démanteler le gigantesque réseau criminel crypté EncroChat et a abouti à près de deux mille interpellations. Dans un autre domaine, l'équipe opérationnelle DUNQUETT destinée à la lutte contre les groupes criminels organisés facilitant l'entrée en Europe de candidats à l'immigration irrégulière qui empruntent la route méditerranéenne occidentale a quant à elle, au-delà des bons résultats opérationnels, permis d'ouvrir une coopération de qualité avec le Niger et le Sénégal.

⁵ L'opération EMMA a également bénéficié de la doctrine et des financements mis en place par Europol en matière de task-force opérationnelle et d'identification des cibles à haute valeur (HVT).

La valeur ajoutée d'EMPACT ne fait plus de doute. La multidisciplinarité, le caractère inclusif et la transversalité du mécanisme, qui couvre aussi la prévention de la criminalité, la formation de nos agents, l'échange d'informations et la coopération avec les pays tiers enregistre des résultats suffisamment significatifs pour favoriser une large utilisation de l'instrument par les États membres. Si une marge de progression subsiste, nous ne pouvons que nous féliciter que ces avancées aient permis la pérennisation et le renforcement des capacités d'EMPACT et espérons qu'elles permettront d'exploiter son plein potentiel pour lutter contre la criminalité organisée transfrontière. Nul doute que l'approche intégrée des priorités verticales (par domaine criminel, tels le trafic de drogues ou la traite des êtres humains) et des objectifs stratégiques horizontaux communes à toutes les pratiques criminelles (comme la fraude documentaire) permettra de rendre plus efficient le mécanisme EMPACT lors du cycle nouvellement lancé.

À la recherche d'une efficacité amplifiée d'EMPACT

En cohérence avec la stratégie pour l'Union de la sécurité 2020-2025⁶, la Commission a présenté en avril 2021 sa stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025)⁷, accompagnée d'un document de travail présentant plusieurs axes pour renforcer EMPACT⁸.

La Commission a notamment exprimé l'idée de proposer une initiative législative afin d'inscrire le cycle EMPACT comme l'axe structurant de la politique de lutte contre la criminalité grave et organisée. Elle s'est par ailleurs engagée à renforcer significativement le soutien financier octroyé aux activités EMPACT et a pour cela, en décembre 2021, diffusé auprès des autorités de gestion des États membres un appel à propositions dans le cadre du Fonds de Sécurité Intérieure (FSI)⁹. Au total, six axes de travail ont été présentés et initiés. Elle a ainsi fait d'EMPACT, devenu pérenne, l'instrument phare de la réponse opérationnelle des États membres aux agissements des groupes criminels organisés qui sévissent en Europe.

⁶ COM(2020) 605

⁷ [COM/2021/170 final](#)

⁸ [SWD \(2021\) 74 final](#)

⁹ La note « *HOME-Funds/2021/30* » lançant l'appel à manifestation d'intérêt pour l'action spécifique EMPACT a été envoyée aux autorités de gestion des États membres, membres du Comité du Fonds Affaires Intérieures le 22 décembre 2021.

Concomitant à la présidence française du Conseil de l'Union européenne, le cycle qui s'ouvre marque les dix ans d'EMPACT. Il est l'occasion d'approfondir notre utilisation de l'instrument et multiplier ainsi nos résultats et notre résilience face à la criminalité grave et organisée. Nous devons être en capacité de faire face rapidement et efficacement aux tendances émergentes et nouveaux modes opératoires des organisations criminelles dans toute leur pluralité. Ce nouveau cycle et les ressources exceptionnelles mises à disposition par la Commission européenne et les agences, apparaissent comme l'occasion de renforcer notre implication, d'amplifier nos actions et d'opérer une montée en gamme des compétences de nos agents. Afin de saisir cette occasion, pour que la sécurité des citoyens et les intérêts de l'Union européenne en sortent renforcés, il importe enfin de communiquer sur les bénéfices d'EMPACT auprès de nos services pour qu'ils puissent y avoir recours plus fréquemment.

Un premier échange de vues a eu lieu lors de la réunion du groupe de soutien du COSI, au cours de laquelle les délégations ont été invitées à proposer des moyens de rendre EMPACT plus efficace dans la lutte contre la criminalité organisée. Les délégations ont fait référence aux recommandations suite à l'évaluation indépendante du cycle 2018-2021, qui comprenaient des solutions pour améliorer EMPACT. Certaines de ces recommandations ont déjà été mises en œuvre pour le cycle 2022-2025, dont l'impact ne sera visible qu'à un stade ultérieur. Les délégations ont également souligné l'importance de la sensibilisation à EMPACT (au niveau national, européen et international) ainsi que les avantages de la numérisation d'EMPACT. En ce qui concerne le financement d'EMPACT, les États membres ont réitéré la nécessité d'un processus de demande et de mise en œuvre simple et flexible, ainsi que la nécessité de partager les bonnes pratiques (les taux de consommation diffèrent considérablement entre les PAO). Les délégations ont souligné qu'elles appréciaient le travail effectué par le groupe de travail ad hoc sur le financement EMPACT. En ce qui concerne le rôle des coordinateurs nationaux EMPACT (CNE) et la manière dont les délégations envisagent son évolution, elles ont confirmé que les CNE sont le principal point de contact EMPACT et qu'ils devraient continuer à coordonner la mise en œuvre d'EMPACT 2022+ au niveau national en impliquant tous les acteurs concernés. Les CNE devraient également être informés des stratégies européennes pertinentes et des sujets EMPACT discutés dans d'autres forums.

Questions

- Bien qu'EMPACT soit l'instrument principal de la lutte contre la criminalité organisée en Europe, ce dispositif reste assez méconnu. Au-delà de la nécessaire mise en œuvre de la nouvelle stratégie conjointe de communication pour EMPACT, comment mieux faire connaître EMPACT dans les États-membres? La proposition de la Commission visant à moderniser et renommer les quatre étapes actuelles d'EMPACT avec une séquence plus compréhensible et opérationnelle¹⁰ peut-elle y contribuer?
- Dans la mesure où le soutien financier aux activités EMPACT a été renforcé (notamment au travers de l'action spécifique EMPACT), comment mieux accompagner les services opérationnels des États membres – tant au niveau national qu'eupéen, et garantir un meilleur suivi et une meilleure consommation des fonds?
- Quelles sont les pistes d'amélioration d'EMPACT afin d'éviter le cloisonnement du traitement d'une criminalité organisée protéiforme, et dont les modes opératoires sont en perpétuel changement?
- Quelle direction souhaiteriez-vous donner à EMPACT au cours de la prochaine décennie? Que pensez-vous de la proposition formulées par la Commission européenne, visant à examiner la possibilité d'intégrer le mécanisme et le cadre EMPACT dans une législation européenne?

¹⁰ Selon la Commission, la description de la méthodologie EMPACT reste trop technocratique et axée sur les processus pour attirer l'attention des enquêteurs, des magistrats, des experts en criminalité organisée, et du public. Aussi, une proposition est formulée d'utiliser une nouvelle séquence: 1. observer, détecter & orienter (au lieu de « élaboration de la politique ») ; 2. décider & planifier ensemble (au lieu de « définition des politiques et prise de décision ») ; 3. combattre, (prévenir) & entraver/interrompre (au lieu de « mise en œuvre ») ; 4. tenir, apprendre & répéter (au lieu de « suivi et évaluation »). Voir: [SWD \(2021\) 74 final](#).