

Bruxelles, le 19 mai 2016
(OR. en)

9061/16

JAI 394
GENVAL 59
DROIPEN 89
COPEN 158
CATS 37
COSI 85
CRIMORG 36
ENFOPOL 151

NOTE POINT "I/A"

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	8703/16
Objet:	Projet de conclusions du Conseil relatives à l'approche administrative à suivre pour prévenir la grande criminalité organisée et lutter contre ce phénomène

En mars 2016, la présidence a présenté un projet de conclusions du Conseil relatives à l'approche administrative à suivre pour prévenir la grande criminalité organisée et lutter contre ce phénomène. Dans ces conclusions, le Conseil encourage notamment les États membres à empêcher que des personnes impliquées dans des activités criminelles puissent utiliser l'infrastructure administrative légale à des fins criminelles.

À la suite des travaux menés au sein du groupe "Questions générales, y compris l'évaluation" (GENVAL), le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) a examiné le projet de conclusions, lors de sa réunion du 17 mai 2016, et a approuvé le texte figurant à l'annexe.

Sous réserve de l'accord du Comité des représentants permanents (Coreper), le Conseil (Justice et affaires intérieures) est invité à adopter ces conclusions lors de la session qu'il tiendra les 9 et 10 juin 2016.

(projet)

**Conclusions du Conseil relatives à l'approche administrative à suivre
pour prévenir la grande criminalité organisée et lutter contre ce phénomène**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

RECONNAISSANT que les États membres pâtissent de l'existence de groupes criminels organisés qui se servent des infrastructures administratives légales pour favoriser leurs activités illégales;

CONSCIENT du fait que la criminalité transfrontière de grande ampleur, en particulier lorsqu'il s'agit de grande criminalité organisée, a une incidence importante sur la vie quotidienne des citoyens de l'UE;

SOULIGNANT que cette situation exige un renforcement de l'efficacité des mesures de prévention et le recours à une approche pluridisciplinaire incluant, outre des mesures de droit pénal, des mesures administratives destinées à s'appliquer au niveau national et au niveau européen ainsi que dans les situations transfrontières entre deux ou plusieurs États membres;

CONSCIENT des différences qui existent entre les États membres dans la manière dont les mesures administratives sont appliquées à l'échelon local, régional et national pour prévenir et combattre la grande criminalité organisée;

SE RÉFÉRANT au programme européen en matière de sécurité¹, qui souligne que les autorités locales ont un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre la criminalité organisée, parallèlement aux services répressifs et aux autorités judiciaires. Le programme indique qu'il faut une approche pluridisciplinaire pour prévenir et combattre efficacement la criminalité organisée, et que l'on pourrait parvenir à la mettre au point en combinant des outils au niveau administratif pour prévenir l'infiltration de l'économie légale et en procédant à l'échange d'informations avec d'autres autorités administratives publiques ou avec les forces de l'ordre, en tenant compte des limites découlant du droit national;

¹ COM (2015) 185, p.18.

RAPPELANT les conclusions du Conseil sur la définition des priorités de l'UE pour la lutte contre la grande criminalité organisée entre 2014 et 2017, dans lesquelles l'accent est mis sur la nécessité que les autorités nationales compétentes, notamment les autorités administratives, coopèrent très étroitement à la mise en œuvre de ces priorités²;

COMPTE TENU des conclusions du Conseil de décembre 2014 sur la lutte contre l'infiltration de l'économie légale par la criminalité organisée au moyen de la traçabilité et de la surveillance des flux financiers, notamment en ce qui concerne les marchés publics³, ainsi que des discussions qui ont été menées au sein des instances du Conseil au deuxième semestre de 2014 sur l'échange, entre États membres, d'informations policières à des fins administratives⁴;

FAISANT RÉFÉRENCE aux initiatives prises récemment afin de renforcer encore la coopération au sein de l'UE et la coopération transfrontière entre États membres afin de lutter contre la criminalité transfrontière liée aux gangs de motards, en s'appuyant sur des mesures judiciaires ainsi que sur des mesures administratives appropriées⁵;

PRENANT NOTE des objectifs fixés par le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) dans le cadre de l'élaboration de l'approche administrative à suivre pour prévenir et combattre la criminalité, dans le programme de travail pluriannuel pour la période 2015-2017 du réseau informel de points de contact sur l'approche administrative visant à prévenir et à contrer la criminalité organisée⁶ ("le réseau informel");

TENANT COMPTE de la demande adressée par le Conseil au réseau informel, dans le cadre des conclusions du Conseil de décembre 2010⁷, d'examiner la possibilité de renforcer l'échange d'informations entre les services administratifs et les services répressifs des États membres, de promouvoir la mise en place de mesures administratives et de proposer de nouvelles initiatives en ce qui concerne la mise au point de mesures administratives;

² Doc. 9849/13.

³ Doc. 13311/5/14 REV 5.

⁴ Doc. 15617/14.

⁵ Doc. 12041/15.

⁶ Doc. 16407/14.

⁷ Doc. 15875/10.

TENANT COMPTE des conclusions et des recommandations énoncées dans l'étude financée par le programme spécifique "Prévenir et combattre la criminalité" (ISEC) intitulée "Administrative measures to prevent and tackle crime" (Mesures administratives de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène)⁸ sur les possibilités juridiques et l'application pratique de l'approche administrative dans les États membres ainsi qu'en ce qui concerne les possibilités qui s'offrent en matière d'échanges d'informations entre leurs autorités afin de soutenir l'approche administrative destinée à prévenir et à combattre la criminalité organisée;

PRENANT NOTE des résultats, des enseignements tirés, des difficultés et des recommandations figurant dans le projet financé par l'ISEC intitulé "Administrative approach to organised crime: support European local authorities in combating local outcomes of organised crime", élaboré par la ville belge de Genk de 2013 à 2015, et se référant au manuel et à la boîte à outils de l'approche administrative à l'égard de la criminalité organisée adressés aux autorités locales au sein de l'Union européenne;

COMPTE TENU des conclusions et des recommandations de l'étude intitulée "Administrative approach – towards a general framework" (Approche administrative - vers un cadre général)⁹, dans laquelle l'accent est mis sur l'élaboration d'une approche administrative et sur les bonnes pratiques des États membres visant à soutenir une approche administrative à l'égard de la prévention de la criminalité organisée et de la lutte contre ce phénomène;

PRENANT ACTE d'une série d'initiatives qui ont déjà été prises pour promouvoir et partager l'intérêt que présente l'adoption d'une approche administrative, au nombre desquelles la publication de deux manuels de l'UE sur les approches complémentaires à l'égard de la criminalité et la mise en place de la plateforme d'experts Europol (EPE), sur la base de l'approche administrative;

INSISTANT sur le fait qu'il convient de continuer à améliorer la coopération entre autorités administratives au sein de l'UE et de lui donner une forme officielle, en vue de prévenir et de combattre la criminalité organisée, en complément de la coopération en matière répressive et judiciaire qui existe déjà entre les États membres;

⁸ SPAPENS A.C.M., PETERS, M. & VAN DAELE, D., "Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime – Legal possibilities and practical applications in 10 EU Member States", Eleven International Publishing, 2015.

⁹ Réseau européen de prévention de la criminalité, Boîte à outils n° 5, dans le cadre du projet "Towards a European Centre of Expertise on Crime Prevention" (Vers un centre européen d'expertise sur la prévention de la criminalité) – secrétariat du REPC, juin 2014.

SOULIGNANT la nécessité de respecter les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH);

CONSCIENT du fait que l'article 84 du TFUE autorise le Parlement européen et le Conseil à établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres dans le domaine de la prévention du crime, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres,

CONCLUT QU'IL EST NÉCESSAIRE DE METTRE AU POINT L'APPROCHE ADMINISTRATIVE À SUIVRE POUR PRÉVENIR LA CRIMINALITÉ ET LUTTER CONTRE CE PHÉNOMÈNE, EN PARTICULIER LA GRANDE CRIMINALITÉ ORGANISÉE, ET DE CONTINUER À L'AMÉLIORER, ET À CETTE FIN

INVITE LES ÉTATS MEMBRES À:

1. Utiliser de manière optimale et améliorer la coopération avec le réseau européen de prévention de la criminalité (REPC) existant et l'approche administrative;
2. Combiner les éléments ci-après dans l'approche administrative, dans le respect absolu du cadre administratif et juridique des États membres:
 - a) empêcher les personnes impliquées dans des activités criminelles d'utiliser l'infrastructure administrative légale à des fins criminelles, y compris, le cas échéant, les procédures d'obtention de permis, de marchés et de subventions;
 - b) appliquer tous les types pertinents de règlements administratifs pour prévenir et lutter contre les activités illégales, lorsque le droit national le permet, y compris le contrôle et la surveillance à des fins préventives des demandeurs (personnes physiques et entités légales) de permis, de marchés et de subventions, ainsi que la fermeture ou l'expropriation de locaux lorsque des nuisances publiques se produisent à l'intérieur ou aux alentours de ces locaux, dans le cadre de la lutte contre les activités criminelles;
 - c) coordonner les interventions, en utilisant des outils administratifs pour compléter les actions en vertu du droit pénal, afin de prévenir, combattre, contrer et réprimer la grande criminalité organisée.
3. Continuer à investir dans les efforts visant à promouvoir l'élaboration et l'utilisation de mesures administratives par les autorités administratives locales et d'autres autorités administratives, tant par les décideurs politiques que par les professionnels dans les États membres, afin d'empêcher que les personnes impliquées dans des activités criminelles utilisent les infrastructures légales à mauvais escient, notamment les procédures de licence ou les procédures d'attribution des marchés.
4. Continuer de s'efforcer de garantir une coopération efficace entre les autorités répressives nationales et les autorités administratives, en particulier afin de faciliter l'échange d'informations, et d'adapter ou d'affiner, le cas échéant, le cadre institutionnel et juridique, de façon à permettre un tel échange, et de traiter les questions pertinentes relatives à la protection de la vie privée et des données.

5. Privilégier l'utilisation des instruments administratifs, en plus de recourir à l'approche fondée sur la justice pénale, afin de prévenir la grande criminalité organisée et de lutter contre ce phénomène dans le cadre des actions convenues dans les plans stratégiques pluriannuels et dans les plans d'action opérationnels annuels pour chaque priorité du cycle politique de l'UE, en particulier les actions liées à la traite des êtres humains, à la criminalité organisée contre les biens, au blanchiment d'argent, au trafic de migrants, et les crimes impliquant des groupes fermés fonctionnant en réseau, tels que les groupes criminels organisés de type mafieux, ou crimes liés aux gangs de motards organisés;
6. Le cas échéant, encourager la représentation des autorités administratives tant au niveau local qu'au niveau régional dans le réseau informel sur l'approche administrative.

INVITE LES ÉTATS MEMBRES ET LA COMMISSION EUROPÉENNE À:

7. Mettre en place, à partir du 1^{er} octobre 2016, un secrétariat distinct et indépendant pour le réseau informel, lié au secrétariat du REPC, en tenant compte des tâches confiées au réseau définies dans les conclusions du Conseil concernant l'approche administrative de 2010;
8. Donner suite à l'étude financée par l'ISEC sur les mesures administratives de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène et continuer à élaborer des projets transfrontaliers, tels qu'un projet pilote du Benelux dans l'Eurégio Meuse-Rhin, afin de mieux identifier les possibilités et les obstacles pour les échanges d'informations transfrontières à des fins administratives dans le cadre de la lutte contre la grande criminalité organisée, de se pencher sur le cadre institutionnel permettant un tel échange et de traiter les questions pertinentes relatives à la protection de la vie privée et des données.

INVITE LES ÉTATS MEMBRES ET EUROPOL À:

9. Continuer de soutenir l'approche administrative de la criminalité au niveau de l'UE, par l'intermédiaire de la plateforme d'experts Europol (EPE) et en facilitant, dans la mesure du possible, la tenue des réunions du "groupe restreint" constitué d'États membres et institutions de l'UE¹⁰ faisant partie du réseau informel, et le cas échéant, intégrer les autorités administratives lors de la mise en œuvre de certaines actions, comme convenu dans les plans d'action opérationnels annuels du cycle politique de l'Union pour la lutte contre la grande criminalité transfrontière organisée;
10. Encourager, soutenir et faciliter, autant que possible, les activités liées à la coopération transfrontière entre plusieurs services avec les autorités administratives et répressives. De telles initiatives devraient explorer les solutions qui peuvent être apportées aux difficultés juridiques et pratiques dans ce domaine, en tenant compte de la structure disponible pour l'échange d'informations soutenue par Europol;
11. Étudier les possibilités d'élaborer un cadre institutionnel pour une plateforme avancée regroupant plusieurs services au niveau de l'UE, y compris les autorités administratives, qui échangeront des informations aux fins d'affaires transfrontières et afin de favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les États membres. Une telle plateforme devrait utiliser autant que possible les structures existantes.

INVITE LA COMMISSION EUROPÉENNE À:

12. Examiner la possibilité et l'opportunité de réviser et d'élargir les instruments actuels de l'UE, qui sont mis en place aux fins de l'échange d'informations sur les affaires criminelles dans le cadre de dossiers transfrontaliers et aux fins d'une approche administrative visant à prévenir la criminalité et à lutter contre ce phénomène, notamment en tenant compte des conclusions et des recommandations de l'étude financée par l'ISEC;

¹⁰ Le groupe restreint est composé de la Belgique, de la Hongrie, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Pologne, du Royaume-Uni et de la présidence tournante de l'UE, de la Commission européenne, d'Eurojust et d'Europol.

13. Engager les ressources nécessaires pour réaliser des projets axés sur le démantèlement des groupes criminels organisés, comme le prévoit le programme européen en matière de sécurité; et
14. Veiller à ce que les fonds nécessaires soient disponibles pour garantir que des services de secrétariat puissent être apportés au réseau informel à partir du 1^{er} octobre 2016. S'il convient d'établir un lien entre les services de secrétariat apportés au réseau informel et le secrétariat du REPC, de façon à tirer le meilleur parti de l'expertise et des connaissances existantes au niveau du secrétariat du REPC, le secrétariat du réseau informel doit avoir un caractère distinct et indépendant. L'objectif n'est pas, au moins à ce stade, de fusionner le réseau informel et le REPC.

CHARGE LE COSI, dans le cadre de son mandat, de coordonner, de soutenir, de surveiller et d'évaluer la mise en œuvre et l'évolution de l'approche administrative, qui est exposée dans les présentes conclusions.

INVITE LA PRÉSIDENCE à rendre compte au Conseil, ou à une instance préparatoire compétente du Conseil, de l'avancement des actions de l'UE sur l'élaboration de l'approche administrative, telle qu'elle est exposée dans les présentes conclusions, au moins tous les deux ans à partir de juin 2017.
