



3^e manuel de l'UE

sur l'approche
administrative dans
l'Union européenne





Remerciements

Citation

ENAA (2020). 3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union. Brussels: ENAA.

Legal notice

The contents of this publication do not necessarily reflect the official opinion of any EU Member State or any agency or institution of the European Union or European Communities.

Author

Vincent Lauwers, Policy and Practice Officer, the ENAA Secretariat

Part of the project 'The further implementation of the MAS of the EUCPN and the Informal Network on the Administrative Approach' - ENAA Secretariat, March 2020, Brussels



With the financial support of the European Union's Internal Security Fund - Police

Ce troisième manuel de l'UE a été élaboré par le Secrétariat en coopération avec les points de contact nationaux.

Le secrétariat tient à remercier la présidence roumaine et le groupe de travail « Application de la loi » du Conseil de l'Union européenne pour avoir envoyé la demande d'initiatives d'approche administrative.

Notre gratitude va également aux points de contact nationaux de l'ENAA et à leurs remplaçants qui ont contribué à ce manuel.

Le Secrétariat tient à remercier les experts qui ont participé aux deux réunions d'experts, qui ont été organisées à Bruxelles :

- > M. Geerlings Luud (EURIEC)
- > Mme Idzikowska Ilona (ministère polonais de l'Intérieur et de l'Administration)
- > Prof. Dr. Janssens Jelle (Université de Gand)
- > Mme Liagre Febe (REPC)
- > Mme Linmans Anna (Ministère néerlandais de la Justice et de la Sécurité)
- > M. Maassen Tobias (Commission européenne)
- > M. Minten Dirk (Police fédérale belge)
- > Mme Mortelmans Nathalie (ARIEC Anvers)
- > M. Pettigrew David (Police écossaise)
- > M. Waldron Tony (Agence nationale britannique de lutte contre la criminalité)

Enfin, nous sommes particulièrement reconnaissants aux experts qui ont contribué à l'élaboration des sections et ont investi du temps et des efforts dans ce troisième manuel de l'UE :

- > Mme Hutten Lienke (Centre néerlandais pour la prévention de la criminalité et la sécurité)
- > M. Vig Joeri (Centre néerlandais pour la prévention de la criminalité et la sécurité)
- > Mme Kok Stella (stagiaire ENAA/REPC)

Table des matières

Remerciements	3
Résumé analytique	6
Avant-propos	9

1

Introduction	10
A. Nuire aux gouvernements nationaux	11
B. Pourquoi la criminalité organisée et la criminalité grave devraient être combattues par l'approche administrative	12

2

Réseau européen sur l'approche administrative de la lutte contre les formes graves et organisées de criminalité (ENAA)	14
---	-----------

3

L'approche administrative expliquée	18
A. Un labyrinthe de définitions	19
B. État actuel de l'approche administrative dans l'UE	21
C. Cinq piliers pour une approche administrative réussie	27
Prévenir et combattre l'utilisation abusive de l'infrastructure juridique par la criminalité grave et organisée	27
En complément	29
Coopération multi-agences	30
Partage d'informations	31
Prendre des mesures pour mettre en place des barrières	33
D. Évolutions récentes au sein de l'UE	34
1. Le modèle européen de barrière	34
2. Étude de l'ISEC - Approches administratives de la criminalité. Mesures administratives fondées sur la législation réglementaire pour prévenir et combattre la criminalité (grave et organisée). Possibilités juridiques et applications pratiques dans 10 États membres de l'UE	46
3. Confine	46
4. Centre d'expertise en matière d'information	48

4

Conclusion et recommandations	50
Endnotes	52
Bibliographie	53

Résumé analytique

Les groupes criminels organisés (GCO) sont actifs dans le monde entier et leurs activités constituent l'une des principales menaces pour la sécurité des citoyens européens. Ils ne sont pas limités par les frontières et ont un impact destructeur sur les économies et les communautés de toute l'UE. Le crime organisé perturbe la société car il sape l'infrastructure juridique. Selon les chiffres les plus récents d'Europol, plus de 5 000 GCO font actuellement l'objet d'une enquête dans l'UE. Le mode opératoire de la plupart des types de GCO nécessite l'utilisation de moyens légaux. Les gouvernements ont tout intérêt à empêcher ces GCO d'utiliser l'infrastructure juridique.

Les administrations publiques ne s'appuient pas exclusivement sur des activités répressives de maintien de l'ordre pour lutter contre la criminalité grave et organisée. Le droit pénal seul n'affecte pas toujours un criminel professionnel. Par conséquent, les mesures administratives peuvent être efficaces. L'approche administrative vise à compléter les instruments traditionnels du droit pénal et peut constituer un outil potentiellement puissant pour prévenir et combattre la criminalité grave et organisée. Cette nouvelle approche utilise des mécanismes administratifs et réglementaires, et

adopte une approche multidisciplinaire en impliquant un large éventail d'acteurs. Dans le cadre de l'approche administrative, les administrations publiques, en particulier au niveau local, prennent des mesures dans l'exercice de certains de leurs pouvoirs et responsabilités spécifiques, qui entravent ou contrarient les activités de la criminalité organisée.

En 2010, un réseau informel de points de contact sur l'approche administrative pour prévenir et perturber la criminalité organisée, a été créé. Le réseau se compose de points de contact nationaux

(PCN). Ils servent de passerelle vers les services de police, les ministères, les organismes administratifs et les universités de leurs pays respectifs. L'accent est plus particulièrement mis sur les équipes, unités et services qui utilisent régulièrement des pouvoirs administratifs ou des méthodes de travail non traditionnelles au niveau pratique, dans le cadre d'une approche multidisciplinaire visant à prévenir et à perturber la criminalité organisée. En 2018, il a été décidé de formaliser le réseau et de le renommer Réseau européen sur l'approche administrative s'attaquant à la criminalité grave et organisée (ENAA). La mission de l'ENAA est d'améliorer la compréhension, la sensibilisation et l'application de l'approche administrative dans la lutte contre la criminalité grave et organisée dans l'UE.

La terminologie de l'approche administrative couvre de nombreuses définitions, approches et pratiques différentes dans toute l'UE. La première (et unique) définition de l'approche administrative convenue par tous les États membres (EM) figure dans les conclusions du Conseil du 6 juin 2016. L'approche administrative combine les éléments suivants, dans le plein respect du cadre administratif et juridique des États membres :

1. 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, d'appels d'offres et de subventions ;
2. Appliquer tous les types de règlements administratifs pertinents pour prévenir et combattre les activités illégales, lorsque le droit national le permet, y compris le filtrage et la surveillance préventifs des demandeurs (personnes physiques et morales) de permis, d'offres et de subventions, ainsi que la fermeture ou l'expropriation de locaux lorsque des nuisances publiques se produisent dans ou autour de ces locaux en raison de

l'atteinte portée aux activités criminelles ;

3. Coordonner les interventions, en utilisant les outils administratifs en complément des actions de droit pénal, pour prévenir, contrer, perturber et réprimer la criminalité grave et organisée.

Le 8 novembre 2019, l'ENAA a convenu d'une définition plus courte, simple et facile à traduire de l'approche administrative, qui est basée sur la conclusion du Conseil de la définition de 2016 :

« Une approche administrative de la criminalité grave et organisée est un moyen complémentaire de prévenir et de combattre l'utilisation abusive de l'infrastructure juridique par une coopération entre plusieurs agences, en partageant des informations et en prenant des mesures afin de créer des obstacles ».

Cinq piliers ont été formulés à partir de la définition afin de clarifier pour les praticiens en quoi consistent exactement les initiatives d'approche administrative. Il est inutile que les cinq piliers soient tous présents dans une initiative concrète, mais il s'agit d'un bon indicateur de la réussite de l'application de l'approche administrative.

1. Prévenir et combattre l'utilisation abusive de l'infrastructure juridique par la criminalité grave et organisée

Les administrations nationales et locales doivent être dotées d'outils pour s'attaquer aux problèmes sérieux et aux GCO, car ils jouent tous deux un rôle majeur. Les autorités ont donc un intérêt particulier à empêcher les criminels soit d'utiliser l'infrastructure économique et juridique pour acquérir un revenu légal, soit d'utiliser abusivement des entreprises pour faciliter des crimes et orienter leurs produits criminels à cette fin. Il existe également des mesures administratives qui se concentrent sur les nuisances publiques, mais dans le

cadre de l'ENAA, nous utilisons l'approche administrative pour lutter contre la criminalité grave et organisée.

2. En complément

L'approche administrative consiste à utiliser des mécanismes administratifs et réglementaires et à adopter une approche pluridisciplinaire en faisant intervenir un large éventail d'acteurs pour compléter les mesures de justice pénale traditionnelles dans le but de lutter contre la criminalité organisée. Une approche administrative appliquée en coordination avec les instruments traditionnels du droit pénal est un outil plus puissant que lorsqu'il est simplement mis en œuvre comme un complément. De plus, les mesures administratives ne pourront pas à elles seules s'attaquer aux GCO. Par conséquent, l'approche administrative doit être considérée comme complémentaire des approches traditionnelles de lutte contre la criminalité organisée.

3. Coopération multi-agences

Outre les obstacles juridiques, de nombreux États membres sont malheureusement confrontés à des problèmes liés aux structures organisationnelles. Souvent, les agences ont leur propre back-office, qui se concentre sur la protection de leurs propres intérêts, sur la base de domaines de responsabilité, de contrôle et de responsabilité politique mutuellement exclusifs. Cela peut poser des problèmes pour une approche administrative efficace. L'approche administrative est souvent dénommée « collaborer séparément », ce qui signifie que les différentes autorités et administrations s'attaquent à la criminalité grave et organisée en fonction de leurs qualités. Dès lors, le succès de l'approche administrative dépend de la coopération avec d'autres partenaires dans le domaine de la sécurité, tels que la police, le ministère public et les autorités fiscales.

4. Partage d'informations

La clé du « travail en commun » est l'échange d'informations entre les services administratifs, fiscaux et répressifs d'un même État ou d'une même région. Pour les autorités locales, l'accès à l'information et aux sources ouvertes est fondamental pour prendre des décisions fondées. Il convient donc de disposer de bases juridiques pour cet accès et pour l'échange d'informations entre les acteurs concernés. Les données judiciaires doivent être accessibles aux autorités locales afin de confirmer les liens suspects entre les GCO, les entrepreneurs, les entreprises et les citoyens. L'administration locale est très dépendante des informations fournies par le procureur et la police. Malheureusement, dans de nombreux États membres, le partage d'informations est actuellement unidirectionnel, à savoir des autorités locales vers les autres partenaires et non l'inverse. Cette situation est problématique et principalement due à des obstacles juridiques.

5. Prendre des mesures pour mettre en place des barrières

Les administrations publiques, en particulier au niveau local, ont le pouvoir, dans le cadre de leurs responsabilités, de prendre des mesures pour décourager et entraver les GCO. L'idée de l'approche administrative est de doter les administrations locales des outils nécessaires (par exemple, le retrait des licences pour des raisons de santé) pour éviter que l'infrastructure juridique ne soit utilisée par les criminels. Elles peuvent trouver des moyens d'action contre les phénomènes criminels ainsi que les GCO. Les autorités peuvent identifier les domaines dans lesquels le *milieu criminel* « touche » la société légitime. Ensuite, elles peuvent coordonner les interventions dans ces domaines avec différents partenaires ou outils administratifs complétant les actions du droit pénal pour lutter contre la criminalité grave et organisée.

Avant-propos

Le Réseau est heureux de présenter cette troisième version du Manuel de l'UE sur l'approche administrative dans l'UE. Ce manuel de l'UE est destiné aux décideurs politiques, aux fonctionnaires, aux agents des services répressifs et aux autres acteurs clés des États membres de l'UE qui participent à la prévention et à la lutte contre la criminalité grave et organisée.

Ce manuel contient un bref historique de l'évolution du réseau et se concentre ensuite sur la définition et les cinq piliers de l'approche administrative en utilisant les initiatives de l'approche administrative comme exemples. In fine, un aperçu de ce qui a déjà été fait dans l'UE est fourni.

Ce manuel complète la première (2011) et la deuxième (2014) version du manuel de l'UE, qui a fourni un aperçu des initiatives d'approche administrative appliquées dans les États membres et a contribué à accroître la sensibilisation. La troisième version sera traduite dans toutes les langues de l'UE. Le manuel sera accessible au public sur le site www.administrativeapproach.eu. Les initiatives d'approche administrative ne seront disponibles que sur la plate-forme d'Europol pour le groupe d'experts de l'approche administrative et sur la page réservée aux membres du site Internet de l'ENAA. Vous pouvez toujours contacter votre point de contact national si vous souhaitez avoir accès à ces informations.

Nous espérons que le manuel continuera à être un guide de référence précieux pour les praticiens et les décideurs politiques, en faisant mieux comprendre les avantages de l'utilisation d'une méthode non traditionnelle pour lutter contre la criminalité grave et organisée et en stimulant une plus grande coopération et le partage d'expériences et de connaissances, dans toute l'UE.

Enfin, nous espérons que cette troisième publication du manuel de l'UE sera largement diffusée auprès des principaux acteurs des autorités administratives nationales compétentes dans les États membres. Tout commentaire et toute nouvelle contribution pour les prochaines éditions seraient les bienvenus et peuvent être adressés au réseau par l'intermédiaire des points de contact nationaux désignés.

1

Introduction

La criminalité organisée est un phénomène dynamique et en constante évolution, qui a une portée mondiale. Elle a un impact destructeur sur l'économie et les communautés dans toute l'UE. Selon les chiffres les plus récents d'Europol, plus de 5 000 GCO font actuellement l'objet d'une enquête dans l'UE¹. Le nombre de GCO opérant au niveau international met en évidence l'ampleur considérable et l'impact potentiel de la criminalité grave et organisée sur l'UE. Ces GCO sont très polyvalents et font preuve de souplesse dans la rapidité avec laquelle ils changent leur mode opératoire. Ils sont également très résilients et très habiles à se soustraire à la loi. Non limités par les frontières géographiques, les GCO exploitent la libre circulation des personnes créée par l'espace Schengen et développent de nouveaux

itinéraires pour faciliter la traite des êtres humains, le blanchiment d'argent, de drogues, d'armes et d'autres marchandises illicites. Ces activités criminelles sont de plus en plus complexes et nécessitent, pour être menées à bien, des compétences variées ainsi qu'une expertise technique. Les GCO les plus menaçants sont ceux qui sont capables d'investir leurs profits dans l'économie légitime en sapant l'infrastructure juridique.²

L'approche administrative vise à compléter les mesures traditionnelles de justice pénale en perturbant et en prévenant la criminalité organisée. Cette nouvelle approche utilise des mécanismes administratifs et réglementaires, et adopte une approche multidisciplinaire en impliquant un large éventail d'acteurs. La terminologie de « l'approche administrative » couvre de nombreuses définitions, approches et pratiques différentes dans toute l'UE. Cela génère parfois une confusion quant à la nature réelle de cette approche. Un des objectifs de ce manuel est d'éliminer cette confusion et de fournir une description claire de l'approche administrative et de ce qui est nécessaire pour l'utiliser efficacement.

A. Nuire aux gouvernements nationaux

Le crime organisé perturbe la société car il sape l'infrastructure juridique. Lorsque nous parlons de la criminalité organisée, nous faisons principalement référence aux crimes systématiques. Il peut s'agir d'actes violents commis, par exemple, dans le cadre du fonctionnement des marchés illicites des drogues, dans le cadre de l'activité de fourniture, de distribution et de consommation de drogues.³ Ces crimes génèrent des avoirs illégaux et conduisent à des positions économiquement dominantes, avec corruption et perturbation du marché, et interdépendance entre le *milieu criminel* et la société légitime. Ce type de crime est souvent invisible, mais peut également se manifester dans l'espace public par l'intimidation et la violence.⁴ Les GCO utilisent la violence comme stratégie de contrôle dans plusieurs situations, notamment les conflits territoriaux, la répression des fraudes, le recouvrement des dettes et les affrontements avec la police.

Alors que les auteurs de ces crimes opèrent souvent au niveau suprarégional ou international, la lutte contre la criminalité s'exprime sous de nombreuses formes et a de nombreux liens avec le niveau local.⁵

Une des principales caractéristiques de l'affaiblissement réside dans le fait que les criminels essaient de remplacer le pouvoir de l'État en appliquant leurs propres règles.

Par exemple : « Les criminels se promènent dans les quartiers pauvres avec des voitures de luxe très chères. Il est clair que quelque chose ne va pas. Ils souhaitent uniquement prouver que la rue est à eux ». Il ne fait aucun doute que l'affaiblissement fait partie de l'industrie criminelle, tous ceux qui ne veulent pas coopérer sont menacés ou éloignés par la violence ou la corruption. Mais saper l'autorité ne se limite pas à ce constat ; c'est l'expression d'un désir d'autonomie et d'une aversion pour le progrès de la société civile. C'est également une opposition à l'ordre établi et à l'État en tant que représentant de celui-ci.⁶

B. Pourquoi la criminalité organisée et la criminalité grave devraient être combattues par l'approche administrative

Les administrations publiques ne s'appuient pas exclusivement sur des activités répressives de maintien de l'ordre pour lutter contre la criminalité grave et organisée. Le droit pénal seul n'affecte pas toujours un criminel professionnel. Une peine de prison est généralement vécue comme faisant partie des risques professionnels des criminels. Alors que les mesures administratives pourraient arrêter toute une entreprise criminelle et sa procédure pénale et peuvent donc être plus efficaces.⁷

Les criminels actifs dans la criminalité grave et organisée ne limitent souvent pas leurs activités à des activités purement illégales comme le trafic de drogue, la fraude ou les crimes contre la propriété. Ils investissent également de l'argent dans des activités et des entreprises légales, par exemple pour exploiter les revenus de leurs crimes ou pour générer un revenu légal. Les criminels peuvent créer ou reprendre une entreprise de construction et ensuite soumissionner pour des marchés publics. Les « processus commerciaux » de la plupart des types de criminalité organisée nécessitent également des facilités juridiques. Les autorités ont donc un intérêt particulier à empêcher les criminels soit d'utiliser l'infrastructure économique et juridique pour acquérir un revenu légal, soit d'utiliser abusivement des entreprises pour faciliter des crimes et orienter leurs produits criminels à cette fin.

Par exemple : dans certains pays, les autorités locales ou les inspections compétentes peuvent, en vertu de la loi administrative, décider de fermer pendant un certain temps un bâtiment abritant une culture de cannabis. Les autorités fiscales et les services sociaux peuvent infliger des pénalités et des amendes supplémentaires. La poursuite des propriétaires du bâtiment abritant la culture relève du droit pénal.

L'approche administrative peut également inclure des mesures administratives telles que le contrôle ou la sélection des entreprises qui soumissionnent à des marchés publics et/ou le refus ou la révocation des permis des entreprises qui ont un lien avec la criminalité organisée. Dans le cadre de l'approche administrative, les administrations publiques, en particulier au niveau local, prennent des mesures dans l'exercice de certains de leurs pouvoirs et responsabilités spécifiques, qui entravent ou contrarient les activités de la criminalité organisée. L'idée est de doter l'administration des outils nécessaires pour éviter que l'infrastructure juridique ne soit utilisée à des fins criminelles et pour lutter contre les phénomènes criminels ainsi que les moyens d'action des groupes criminels.

Le principe central de cette approche réside dans le fait que les organes administratifs nationaux et locaux (c'est-à-dire les communes et les ministères de

L'approche administrative vise à compléter les instruments traditionnels du droit pénal et peut constituer un outil potentiellement puissant pour prévenir et combattre la criminalité grave et organisée.



(l'Intérieur, des Finances, de l'Emploi et des Affaires sociales) jouent un rôle majeur dans la prévention et la lutte contre la criminalité organisée.

Les administrations nationales et locales ne sont pas les seules à pouvoir bénéficier d'un « travail en commun ». Il peut également être bénéfique au niveau international. Par exemple, en raison de l'augmentation des actions répressives contre les bandes criminelles de motards (OMCG) en Allemagne et aux Pays-Bas, la partie belge de l'Eurégion Meuse-Rhin risque d'être confrontée à une augmentation des activités de ces OMCG. Dans le Limbourg belge, par exemple, les clubs se sont multipliés, le territoire a été revendiqué et marqué, et les confrontations mutuelles ont donné lieu à des meurtres.⁸ Les gouvernements doivent donc tenir compte d'un effet de déplacement. Les GCO chercheront la voie de la moindre résistance et déplaceront donc leurs activités vers des villes/régions où elles seront moins contrariées. C'est ce qui est également appelé l'effet de déplacement ou du *lit d'eau*.⁹ Les tout premiers modèles de barrières de l'UE sont présentés au **chapitre 3.D.1**. Ces modèles de barrières sont importants pour lutter contre un phénomène criminel au niveau européen afin d'éviter un effet de déplacement dans d'autres États membres.

Le succès de cette approche administrative dépend de la coopération avec d'autres partenaires dans le domaine de la sécurité, tels que la police et le ministère public.

Dans ce contexte, le partage d'informations entre les différentes organisations, et pas seulement au niveau national, est une des conditions préalables les plus importantes.



2

**Réseau européen
sur l'approche
administrative
de la lutte
contre les
formes graves
et organisées
de criminalité
(ENAA)**

Le traité de Lisbonne¹⁰ stipule que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne (ci-après le Conseil), statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour promouvoir et soutenir l'action des États membres dans le domaine de la prévention de la criminalité, à l'exclusion de toute harmonisation des lois et règlements des États membres.

En 2009, il a été indiqué pour la première fois dans le programme de Stockholm ¹¹qu'une approche multidisciplinaire peut être utilisée comme une mesure efficace pour réduire le niveau de criminalité. Les mesures administratives peuvent être utilisées dans le cadre d'une réponse globale à la lutte contre la criminalité organisée. Les organes administratifs (c'est-à-dire les communes et les ministères de l'Intérieur, des Finances, de l'Emploi et des Affaires sociales) sont souvent chargés de superviser les questions de conformité et de réglementation (par exemple, les systèmes de permis et de licences) en rapport avec des secteurs d'activité particuliers utilisés par les criminels dans les États membres de l'UE.

En réponse, le **réseau informel de points de contact sur l'approche administrative pour prévenir et perturber la criminalité organisée** (ci-après le réseau informel) a été créé sous la présidence belge (2010) dans la conclusion du Conseil du 5 novembre 2010¹². Il a été décidé qu'il devait se composer de Points de contact nationaux (PCN) servant de passerelle vers les services de police, les ministères, les organismes administratifs et les universités de leurs pays respectifs. L'accent est plus particulièrement mis sur les équipes, unités et services qui utilisent régulièrement des pouvoirs administratifs ou des méthodes de travail non traditionnelles au niveau pratique, dans le cadre d'une approche multidisciplinaire visant à prévenir et à perturber la criminalité organisée.

Il a été décidé que les objectifs du réseau informel étaient de stimuler et de faciliter un réseau de points de contact, compétents dans le domaine des mesures administratives visant à lutter contre le phénomène des GCO et, le cas échéant, dans d'autres domaines de criminalité pertinents, en tenant compte des besoins nationaux et des circonstances particulières.

Le premier manuel de l'UE a été publié sous la présidence hongroise (2011). Le manuel de l'UE était intitulé « Approches et actions complémentaires pour prévenir et combattre la criminalité organisée »¹³ et proposait un recueil d'exemples de bonnes pratiques des États membres de l'UE.

Sous la présidence polonaise (2011), il a été convenu que le réseau informel devrait élargir son champ d'action pour inclure tous les domaines de la criminalité organisée, car il a été reconnu que des mesures administratives pourraient être utilement appliquées contre un large éventail de menaces criminelles, et pas seulement contre les groupes criminels mobiles. En outre, il a été proposé que le réseau informel :

- › promeuve le concept de mesures administratives ;
- › évalue les possibilités de renforcer l'échange d'informations entre les organes administratifs et les organismes traditionnels chargés de l'application de la loi
- › encourage le partage des meilleures pratiques ;
- › propose de nouvelles initiatives en matière d'élaboration de mesures administratives ;
- › rapporte, par l'intermédiaire de la présidence du Conseil, sur les conclusions de la réunion au groupe de travail compétent du Conseil ; et
- › se réunisse au moins tous les 6 mois.

Au cours des présidences suivantes du Conseil de l'Union européenne, un groupe restreint d'États membres et d'institutions de l'UE a contribué à la

mise en œuvre de ces propositions et au développement et au renforcement du rôle du réseau informel. Ce travail a notamment consisté à développer la plateforme d'experts d'Europol (EPE) sur l'approche administrative, et à rédiger et publier le deuxième manuel de l'UE intitulé « Approches et actions complémentaires visant à prévenir et à perturber la criminalité organisée ». Le deuxième manuel a été publié sous la présidence lituanienne en 2013.¹⁴

Sous la présidence néerlandaise (2016), il a été conclu qu'il était nécessaire de développer et d'améliorer encore l'approche administrative pour prévenir et combattre la criminalité, en particulier la criminalité grave et organisée. À cette fin et pour la première fois, une définition de l'approche administrative convenue par tous les EM dans les conclusions du Conseil du 6 juin 2016¹⁵.

L'approche administrative combine les éléments suivants, dans le plein respect du cadre administratif et juridique des États membres :

- › 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, d'appels d'offres et de subventions ;
- › Appliquer tous les types de règlements administratifs pertinents pour prévenir et combattre les activités illégales, lorsque le droit national le permet, y compris le filtrage et la surveillance préventifs des demandeurs (personnes physiques et morales) de permis, d'offres et de subventions, ainsi que la fermeture ou l'expropriation de locaux lorsque des nuisances publiques se produisent dans ou autour de ces locaux en raison de l'atteinte portée aux activités criminelles ;
- › Coordonner les interventions, en utilisant les outils administratifs en complément des actions de droit pénal, pour prévenir, contrer, perturber et réprimer la criminalité grave et organisée.



Programme de Stockholm



Présidence belge

**Conclusion du Conseil du
5 novembre (15875/10) dans
laquelle le réseau informel a
été créé**



Présidence hongroise

**Premier manuel
de l'UE**

2010

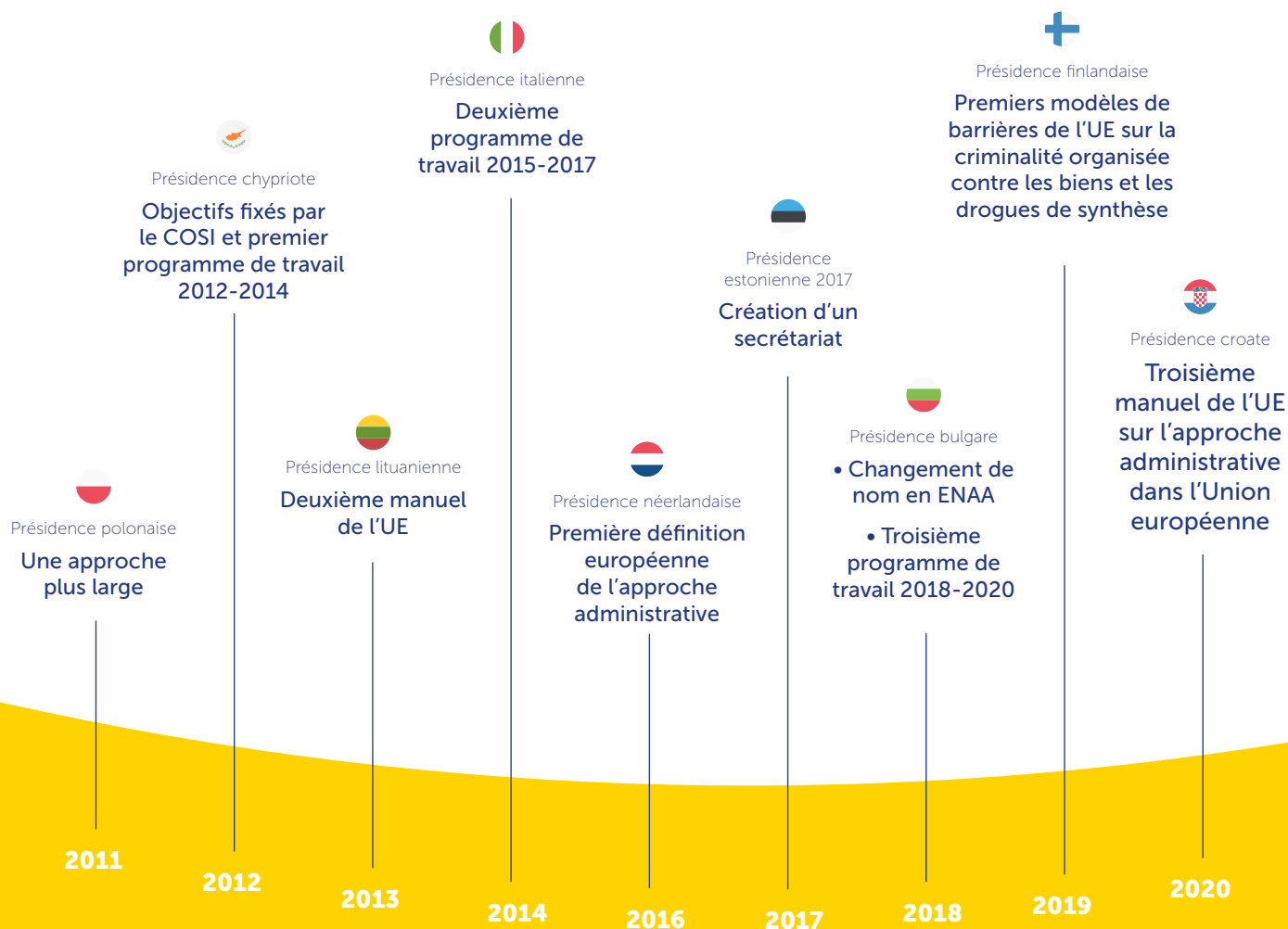
2011

HISTORIQUE DE L'ENAA

En août 2017, le secrétariat de l'ENAA a été créé au sein du secrétariat du Réseau européen de prévention de la criminalité (REPC). L'objectif était de soulager les PCN et de mettre en place un secrétariat pleinement opérationnel pour prendre en charge et gérer le travail quotidien du réseau.

Lors de la réunion plénière du réseau le 1^{er} février 2018, le troisième programme de travail pluriannuel pour 2018-2020 a été adopté par les États membres. Il vise à tirer parti des résultats obtenus dans le cadre du programme précédent. En mars 2018, un rapport de clôture du programme de travail 2015-2017 a été présenté au sein du groupe de travail sur l'application des lois (LEWP). Il a également été proposé au

cours de cette réunion d'affilier le réseau informel au LEWP et de changer le nom de réseau informel en *Réseau européen sur l'approche administrative de la lutte contre la criminalité grave et organisée* (ENAA). Le 30 octobre 2018, un nouveau règlement intérieur a été élaboré pour donner un caractère plus formel au réseau.



3

L'approche administrative expliquée

A. Un labyrinthe de définitions

La terminologie de « l'approche administrative » couvre de nombreuses définitions, approches et pratiques différentes dans toute l'UE. Cela génère parfois une confusion quant à la nature réelle de cette approche. Outre les différentes interprétations et définitions nationales, il existe actuellement trois définitions possédant une dimension européenne.

Premièrement, la définition suivante est principalement axée sur la prévention de la criminalité. Cette définition est utilisée dans le livre publié par l'Université de Tilburg & Leuven en 2015. Au cours des recherches, il est apparu clairement qu'une approche administrative est tout aussi pertinente pour la répression et la perturbation de la criminalité, ce qui les a incités à modifier la définition comme suit :

« Une approche administrative de la criminalité (grave et organisée) englobe la prévention de la facilitation des activités illégales en refusant aux criminels l'utilisation de l'infrastructure administrative légale ainsi que des interventions coordonnées (« collaborer séparément ») pour perturber et réprimer la criminalité (grave et organisée) et les problèmes d'ordre public¹⁶ ».

Deuxièmement, et c'est la plus importante, il convient de citer la définition convenue sous la présidence néerlandaise en 2016. Il s'agit de la première (et unique) définition de l'approche administrative convenue par tous les EM dans les conclusions du Conseil du 6 juin 2016.¹⁷

L'approche administrative combine les éléments suivants, dans le plein respect du cadre administratif et juridique des États membres :

1. 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, d'appels d'offres et de subventions ;
2. Appliquer tous les types de règlements administratifs pertinents pour prévenir et combattre les activités illégales, lorsque le droit national le permet, y compris le filtrage et la surveillance préventifs des demandeurs (personnes physiques et morales) de permis, d'offres et de subventions, ainsi que la fermeture ou l'expropriation de locaux lorsque des nuisances publiques se produisent dans ou autour de ces locaux en raison de l'atteinte portée aux activités criminelles ;
3. Coordonner les interventions, en utilisant les outils administratifs en complément des actions de droit pénal, pour prévenir, contrer, perturber et réprimer la criminalité grave et organisée.

Dans l'UE, principalement aux Pays-Bas et en Belgique, l'approche administrative est plus avancée que ce qui avait été estimé précédemment. Dès lors, au début du projet CONFINE (voir chapitre 3.D.3.), ils ont donné une définition commune claire pour souligner le fait que ce concept peut signifier beaucoup plus que ce qui était prévu initialement :

« Une approche administrative de la criminalité organisée et/ou subversive signifie que les organisations dotées de pouvoirs administratifs préviennent et/ou combattent la facilitation d'activités illégales en empêchant l'utilisation abusive de structures administratives légales pour des activités criminelles¹⁸ ».

Au cours des deux réunions d'experts organisées en vue de la préparation de ce troisième manuel de l'UE, plusieurs experts, décideurs politiques et universitaires ont convenu que les

définitions ci-dessus étaient rédigées de manière complexe. Actuellement, la définition convenue dans les conclusions du Conseil de 2016 est la seule définition acceptée par tous les États membres de l'UE et donc la seule définition officielle de l'approche administrative. La définition et la portée des activités adoptées par les Conclusions du Conseil étaient relativement compliquées. Il était évident que l'idée d'une approche administrative devait être présentée de manière simple et pratique. À la suite des réunions des experts, il a été convenu d'une définition plus courte, simple et facile à traduire de l'approche administrative, qui se fonde sur la définition visée dans les Conclusions du Conseil de 2016 :

Le 8 novembre 2019, l'ENAA a convenu d'une définition plus courte, simple et facile à traduire de l'approche administrative, qui se fonde sur la définition visée dans les Conclusions du Conseil de 2016 :

« Une approche administrative de la criminalité grave et organisée est un moyen complémentaire de prévenir et de combattre l'utilisation abusive de l'infrastructure juridique par une coopération entre plusieurs agences, en partageant des informations et en prenant des mesures afin de créer des obstacles ».



B. État actuel de l'approche administrative dans l'UE

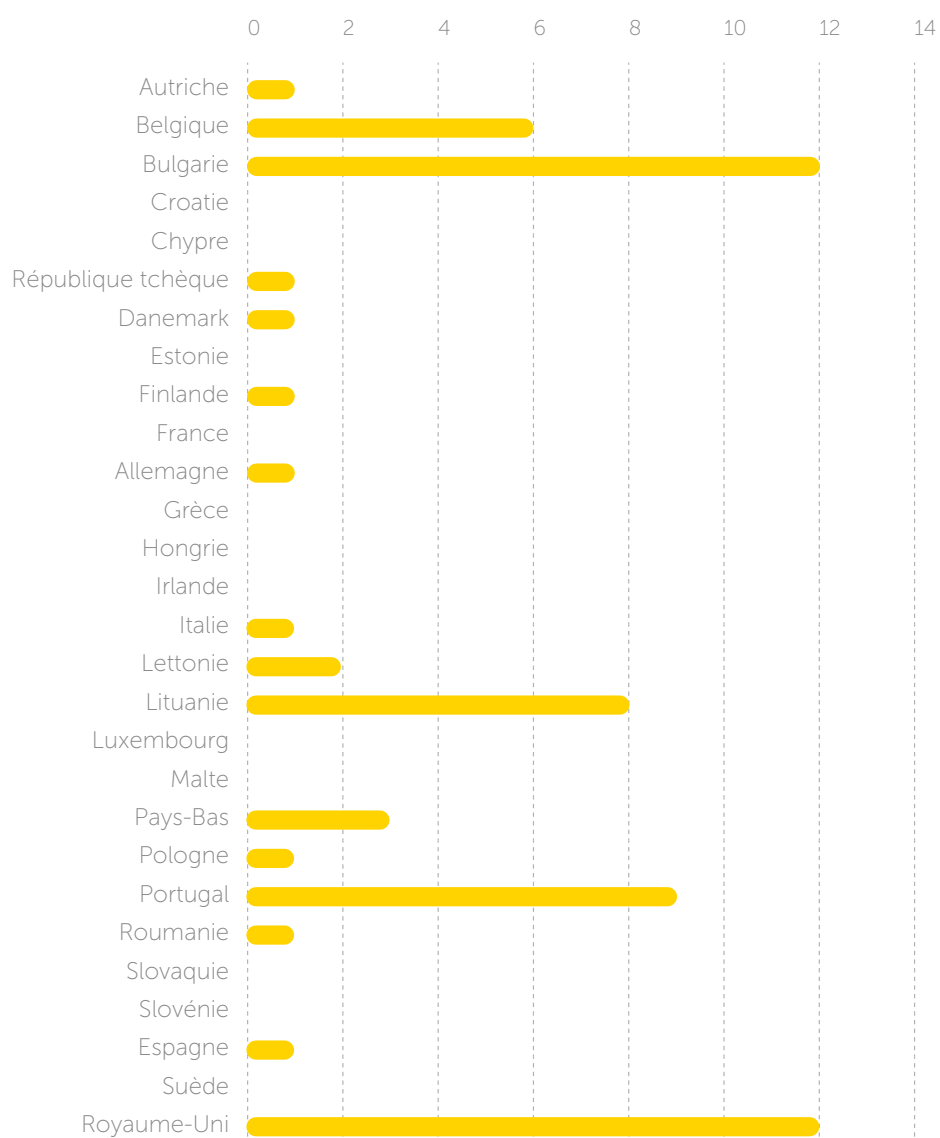
REMARQUE : un des objectifs de ce manuel est de partager les initiatives d'approche administrative. Ces initiatives en matière d'approche administrative figurent dans une annexe publiée sur la plate-forme d'experts d'Europol (EPE)¹⁹ dans l'Approche administrative du groupe de lutte contre le crime organisé. Les PCN ont décidé de ne pas publier les initiatives d'approche administrative. Cette décision est motivée par la nécessité de ne pas divulguer les informations aux personnes malintentionnées. L'annexe sera également publiée sur la page réservée aux membres du site Internet de l'ENAA. Pour plus d'informations, vous pouvez toujours contacter le point de contact national de l'ENAA, disponible sur le site Internet www.administrativeapproach.eu.



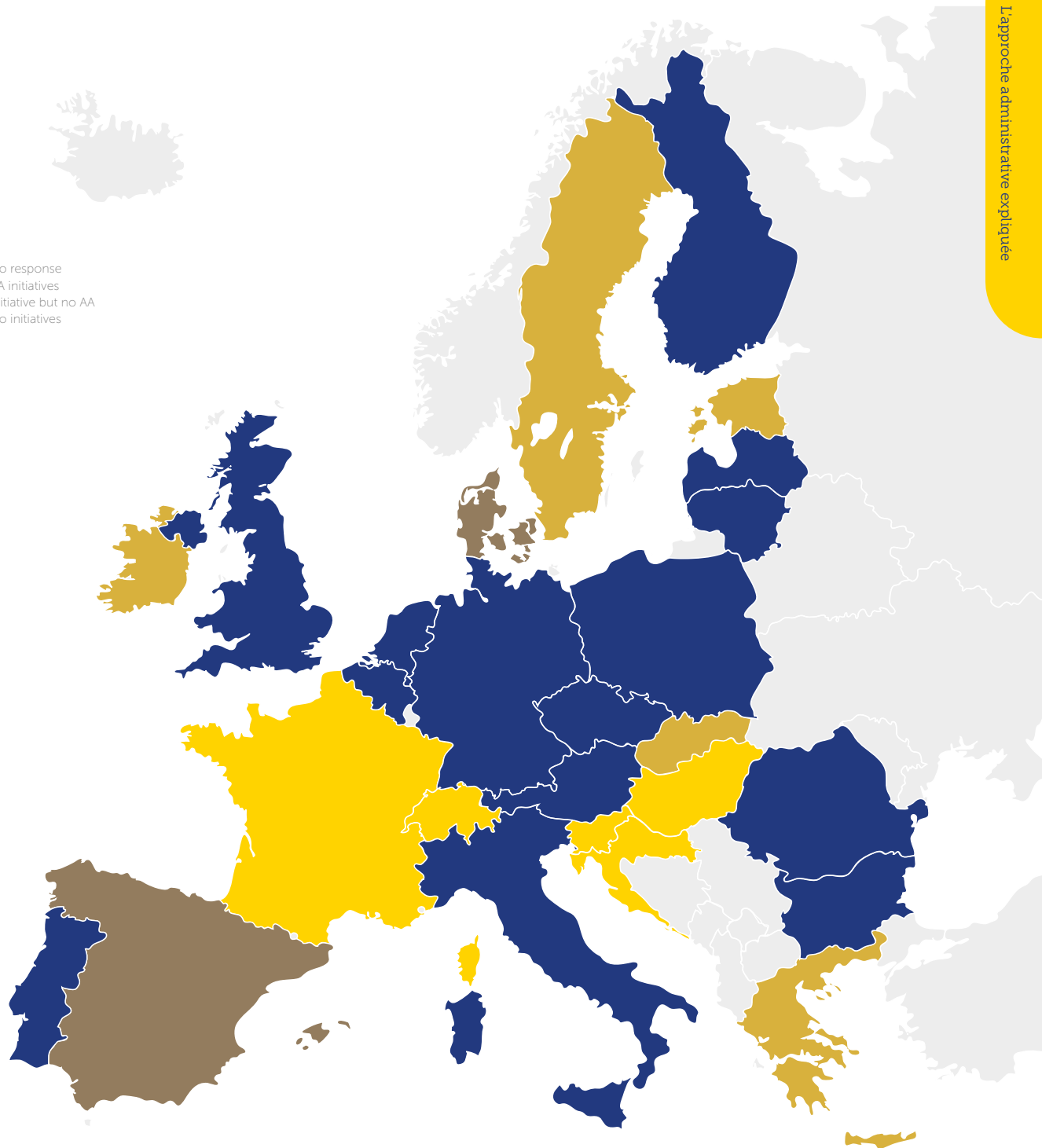
Les initiatives d'approche administrative ont été recueillies par le biais d'une demande envoyée par le groupe de travail « Application de la loi » du Conseil de l'Union européenne (LEWP) et l'ENAA. Ces meilleures pratiques ont ensuite été analysées lors d'une réunion d'experts. Au total, l'ENAA a reçu 61 initiatives de 16 États membres²⁰. Cinq États membres²¹ ont répondu qu'ils n'ont actuellement aucune initiative d'approche administrative en cours et sept États membres²² n'ont pas répondu à la demande.

Sur les 61 initiatives d'approche administrative soumises, 29 ont été approuvées par les experts et qualifiées d'initiatives d'approche administrative. La principale raison pour laquelle 32 initiatives ont été écartées réside dans le fait que, dans la plupart des cas, le partage d'informations entre les différents organismes était absent. Cet aspect est néanmoins crucial pour une approche administrative efficace.

Initiatives communiquées par les États membres



- No response
- AA initiatives
- Initiative but no AA
- No initiatives



Initiatives communiquées par les États membres

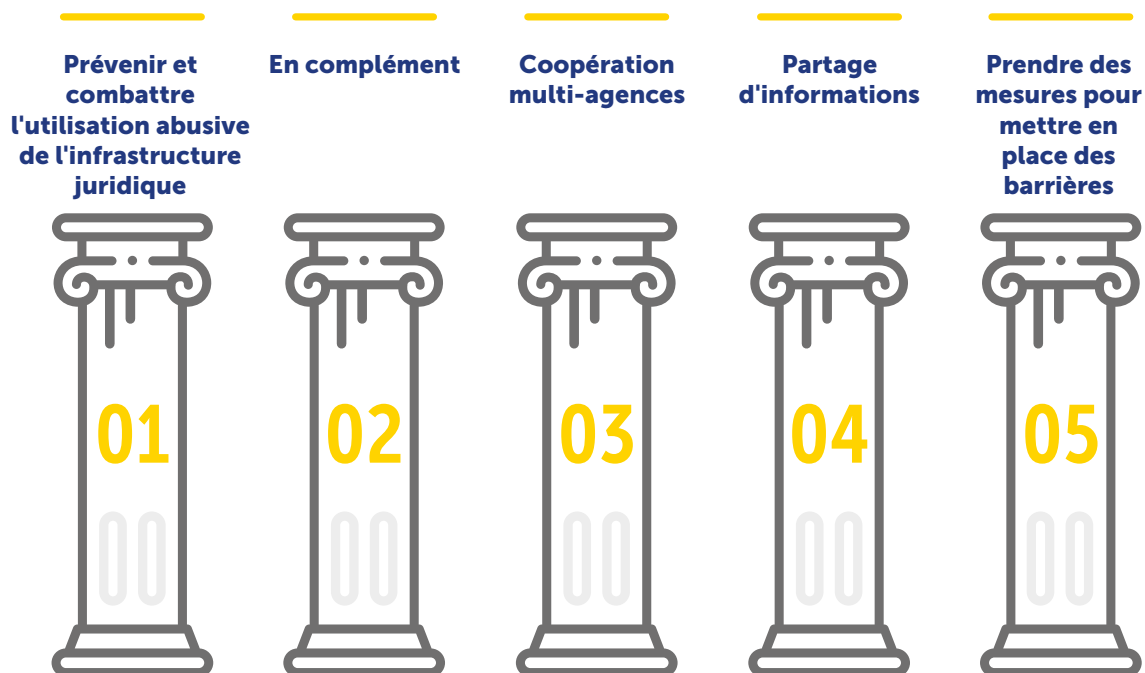
Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Austria	1. EMPACT EnviCrime OA 2.7	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Belgium	1. Written scenario to tackle domicile fraud	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Written scenario for integrated 'Flex'-actions	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Written scenario: admin. approach of OMG	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Protocols	✓	?	x	x	?	Not AA, but guideline/toolbox material.
	5. Roadshows	✓	x	x	✓	x	Not AA, but guideline/toolbox material.
	6. SPOC's	✓	x	x	✓	x	Not AA, but guideline/toolbox material.
Bulgaria	1. National Strategy for Prevention and Fight against Irregularities and frauds affecting the EU financial interests	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Interdepartmental Coordination Centre for Counteracting the Contraband/ the Smuggling and Control of the Movement of Goods and Goods at Risk	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. National Council on Crime Prevention	✓	x	x	x	x	Not AA
	4. Spasi dete (Save a Child)	✓	x	x	x	?	Not AA
	5. Signed a Memorandum of Understanding between the General Directorate Combating Organized Crime – Ministry of Interior and the Association of Banks in Bulgaria	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Control of the Narcotic Substances and the Precursors/Countering the trafficking and the trade with narcotics	✓	x	?	x	?	Not AA
	7. Interdepartmental Commission on Control of Precursors	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	8. Mechanism for the identification of victims of telephone fraud and prevention	✓	x	x	x	x	Not AA
	9. Programme proposed by the General Directorate National Police to the local authorities for triggering an informative preventive campaign against the phone frauds	✓	x	x	x	x	Not AA
	10. Specialized Interdepartmental Unit for Support the Investigation of Organized Crime Related to Tax Offenses	✓	✓	✓	?	✓	AA
	11. Collaboration between the General Directorate Combating Organized Crime of Ministry of Interior and National Customs Agency of the Republic of Bulgaria	✓	✓	✓	✓	?	AA
	12. National Referral Mechanism for Support of Trafficked Persons	✓	x	x	x	x	Not AA
Czech Republic	1. Tax Cobra	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Denmark	1. Mobile Organized Crime Groups Systematic monitoring of "tourists" in DK.	✓	x	x	x	x	Not AA
Finland	1. Administrative approach to tackling organised crime	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
Germany	1. Curafair	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Italy	1. The fight against criminal organizations' illegal assets. The system of prevention measures.	✓	?	✓	?	✓	AA
Latvia	1. Combatting and prevention of Money Laundering	✓	x	x	x	x	Not AA
	2. Legislative approach to the control of circulation of new psychoactive substances	✓	?	✓	?	✓	AA

Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Lithuania	1. Blocking of IMEI and SIM in Mobile Devices	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. A Search for Missing Children in the Rapid Child Search System "Amber Alert Facebook"	x	x	x	x	?	Not AA
	3. Municipality Coordination Committees for the Fight against Trafficking in Human Beings.	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Voluntary declaration of data on CCTV observation cameras possessed (managed) by individuals in the Lithuanian Police	x	x	x	x	x	Not AA
	5. Agreement with the Digital Coding and Tracking Association (DCTA) on the use of digital systems of the association	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Risk Analysis Centre	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
	7. The group of Santa Marta	✓	x	?	x	x	Not AA
	8. A Joint Operation Centre	✓	✓	✓	✓	✓	AA
The Netherlands	1. The administrative ban of organisations (e.g. OMCGs) that pose a threat to the public order	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Letter	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Talks	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Poland	1. National Safety Threat Map	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Portugal	1. Establishment of the Portuguese Authority for the Prevention and Fight against Violence in Sport (APCVD)	✓	x	?	x	x	Not AA
	2. New Generation of Local Security Contracts	✓	x	x	x	x	Not AA
	3. Project Safer Night	x	x	x	x	x	Not AA
	4. Salvage vehicles	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
	5. Cash machines– ATM	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Investigations into the fate of missing persons / unidentified dead bodies	x	x	x	x	x	Not AA
	7. SOS AZULEJO	x	x	x	x	x	Not AA
	8. Safe Church–Open Church	x	x	x	x	x	Not AA
	9. Transactions	✓	x	x	x	x	Not AA
Romania	1. Action Plan for preventing and combatting irregularities and criminal offences in the field of real estate and construction developers	✓	✓	✓	?	✓	AA
Spain	1. Royal Decree-Law 16/2018 of October 26th about measures to combat the illicit trafficking of people and goods in relation to the RHIBS (Rigid Hull Inflatable Boat) and RIBS (Rigid Inflated Boat) used for this purpose.	✓	?	?	?	?	Not AA
United Kingdom	1. Government Agency Intelligence Network (GAIN)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Joint Financial Analysis Centre (JFAC)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Joint Money Laundering Intelligence Taskforce (JMLIT)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Proactive Asset Denial Strategy	✓	✓	?	✓	✓	AA
	5. UK Financial Intelligence Unit (UKFIU)	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. National Economic Crime Centre (NECC)	✓	✓	✓	?	✓	AA
	7. Declaration of Non-involvement in Human Trafficking / Modern Slavery	✓	x	x	x	x	Not AA
	8. Declaration of Non-involvement in Serious Organised Crime (SOC)	✓	x	x	x	x	Not AA
	9. Local Authority SOC Readiness checklist	✓	✓	✓	?	✓	AA
	10. Positive Lifestyles Programme	✓	x	x	x	x	Not AA
	11. SOC Prevention Regional Course – Public Sector	✓	x	x	x	x	Not AA
	12. Third Sector – SOC checklist	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA

- ✓ present
- ? moderately present
- x not applicable

Il est clairement apparu que, outre une description claire (voir ci-dessus) de l'approche administrative, des « piliers » étaient également nécessaires afin de fournir aux États membres un meilleur cadre permettant de les informer sur la signification exacte de l'approche administrative. En outre, ces piliers ont été un instrument utile permettant au réseau d'analyser les initiatives.

Le chapitre suivant explique les cinq piliers avec de brefs résumés de certaines initiatives de l'approche administrative visant à clarifier ces piliers.



C. Cinq piliers pour une approche administrative réussie

Cinq piliers ont été formulés à partir de la définition afin de présenter aux praticiens la substance exacte des initiatives d'approche administrative. Il est inutile que les cinq piliers soient tous présents dans une initiative concrète, mais il s'agit d'un bon indicateur de la réussite de l'application de l'approche administrative.



01 Prévenir et combattre l'utilisation abusive de l'infrastructure juridique par la criminalité grave et organisée

Les administrations nationales et locales doivent être dotées d'outils pour s'attaquer aux problèmes sérieux et aux GCO, car ils jouent tous deux un rôle majeur. Les autorités ont donc un intérêt particulier à empêcher les criminels soit d'utiliser l'infrastructure économique et juridique pour acquérir un revenu légal, soit d'utiliser abusivement des entreprises pour faciliter des crimes et orienter leurs produits criminels à cette fin. Il existe également des mesures administratives qui se concentrent sur les nuisances publiques, mais dans le cadre de l'ENAA, nous utilisons l'approche administrative pour lutter contre la criminalité grave et organisée.

EXEMPLE

Approche administrative de la lutte contre la criminalité organisée (FI)


+ Le projet vise à identifier l'état actuel des mesures administratives disponibles pour lutter contre la criminalité organisée. La Finlande veut créer une approche nationale pour perturber l'environnement opérationnel de la criminalité grave et organisée en utilisant une approche administrative. L'objectif est de formuler des recommandations et d'apporter des améliorations législatives, si nécessaire. Outre le renforcement de la coopération, il visera à identifier les meilleures pratiques internationales pouvant être

utilisées dans une approche nationale. Des actions opérationnelles fondées sur le renseignement seront menées pour perturber l'environnement opérationnel de la criminalité grave et organisée, et l'expérience acquise sera utilisée pour élaborer une approche administrative nationale.

Actuellement, il ne s'agit pas encore d'une approche administrative mise en œuvre. L'exemple finlandais démontre que, avant de démarrer une approche administrative, il convient d'examiner les outils déjà disponibles et vérifier si des modifications législatives sont nécessaires pour pouvoir commencer à utiliser l'approche administrative dans la lutte contre la criminalité grave et organisée.

EXEMPLE


L'interdiction administrative des organisations présentant une menace pour l'ordre public (NL)

 Cette interdiction se fonde/ est influencée par les interdictions administratives des bandes criminelles de motards (OMCG) en Allemagne. Le ministère néerlandais de la Sécurité et de la Justice peut imposer une interdiction nationale des organisations criminelles (principalement les OMCG, par exemple) représentant une menace pour l'ordre public. Cette interdiction est destinée à être une mesure en dernier recours ou un « ultimum remedium » et nécessite une lourde charge de la preuve en raison de ses implications par rapport au droit constitutionnel de liberté de réunion. L'interdiction administrative produira ses effets directement après sa publication et les procédures judiciaires et les recours ne peuvent pas l'interrompre.

Cette mesure administrative a un effet immédiat et direct sur les organisations criminelles. Elle coupe immédiatement les ailes d'un GCO.

EXEMPLE

Sanctions administratives communales (BE)

 Les sanctions administratives communales (SAC) désignent des sanctions que les communes peuvent imposer si une personne enfreint les règlements communaux. Ces amendes SAC permettent à la commune de sanctionner les nuisances, telles que les déversements illégaux, le fait d'uriner en public, les graffitis, etc.²³

Avant que l'introduction des sanctions, les incidents mineurs demeuraient souvent impunis. Depuis la promulgation de la loi, les communes ont pris des mesures contre ces délits. Les sanctions infligées ne sont pas transmises au procureur, mais traitées par un fonctionnaire. Ce dernier peut négocier, infliger des amendes ou délivrer des ordonnances de travaux d'intérêt général. Les amendes SAC peuvent être infligées aux jeunes à partir de 14 ans. Chaque commune fixe l'âge minimal à partir duquel elle inflige des amendes SAC ainsi que les formes de nuisance visées.

Il est clair qu'il s'agit d'une mesure administrative visant à lutter contre les nuisances. Il convient de noter que, dans certains cas, il est possible que les GCO soient visés par cette mesure administrative lorsqu'elle implique le retrait d'un permis ou la fermeture d'un établissement. Dans la plupart des cas, les amendes SAC s'attaquent aux nuisances publiques et non à la criminalité grave et organisée.

In contrast to the administrative approach as understood in this Handbook, this project focuses on nuisance and not on serious and organised crime.




02 En complément

L'approche administrative consiste à utiliser des mécanismes administratifs et réglementaires et à adopter une approche pluridisciplinaire en faisant intervenir un large éventail d'acteurs pour compléter les mesures de justice pénale traditionnelles dans le but de lutter contre la criminalité organisée. Une approche administrative appliquée en coordination avec les instruments traditionnels du droit pénal est un outil plus puissant que lorsqu'il est simplement mis en œuvre comme un complément. De plus, les mesures administratives ne pourront pas à elles seules s'attaquer aux GCO. Par conséquent, l'approche administrative doit être considérée comme complémentaire des approches traditionnelles de lutte contre la criminalité organisée.

EXEMPLE


Unité interdépartementale spécialisée d'appui aux enquêtes sur la criminalité organisée liée aux délits fiscaux (BG)

 L'unité a été créée via un accord entre le Bureau du Procureur de la République de Bulgarie et le Ministère de l'Intérieur, l'Agence d'État pour la sécurité nationale, l'Agence nationale des douanes et l'Agence nationale des revenus. Un des objectifs de l'unité est d'améliorer l'interaction entre le bureau du procureur et les autres organes de l'État impliqués dans la lutte contre les infractions fiscales. La gestion opérationnelle, la coordination et le contrôle de l'unité sont assurés par les procureurs du Bureau du Procureur général de la Cour de cassation, qui agissent en coordination avec les directeurs des structures concernées du ministère de l'Intérieur, de l'Agence d'État pour la sécurité nationale, de l'Agence nationale des douanes et de l'Agence nationale des revenus. Au sein du ministère de l'Intérieur, la direction générale de la lutte contre la criminalité organisée agit conformément à la loi du ministère de l'Intérieur sur la lutte contre les activités criminelles organisées.

Cette unité a été créée pour compléter les agences traditionnelles qui s'attaquaient déjà aux infractions fiscales. Un des objectifs est d'améliorer l'interaction, ce qui permettra un meilleur échange d'informations.

EXEMPLE

Plan d'action opérationnel EMPACT contre la criminalité environnementale d'Europol (AT)

 Dans le cadre du plan d'action opérationnel de la plate-forme multidisciplinaire européenne contre la menace criminelle (EMPACT) d'Europol, l'Autriche, avec d'autres États membres de l'UE dans la région du Danube, s'attaque aux activités de transport illégal de déchets. Pour ce faire, elle identifie toutes les parties prenantes et les autorités nationales responsables (par exemple, la police, les douanes, les autorités environnementales, etc.) sur le Danube et à proximité, dans le domaine de la gestion et du transport des déchets. Établir des liens avec les parties prenantes et échanger des informations entre elles en vue de trouver des sujets et des cibles possibles pour une phase opérationnelle.

Les plans d'action opérationnels EMPACT d'Europol peuvent être considérés comme complémentaires dans la plupart des cas. Dans ce cas, il est clair que cette approche est complémentaire des approches nationales. Toutes les autorités nationales responsables s'attaquent déjà d'elles-mêmes aux activités illégales liées aux déchets. Au niveau national, il s'agit également d'une approche complémentaire, car la police et les douanes collaborent avec les administrations nationales responsables de l'environnement et des déchets.

03




Coopération multi-agences

Outre les obstacles juridiques, de nombreux États membres sont malheureusement confrontés à des problèmes liés aux structures organisationnelles. Souvent, les agences ont leur propre back-office, qui se concentre sur la protection de leurs propres intérêts, sur la base de domaines de responsabilité, de contrôle et de responsabilité politique mutuellement exclusifs.²⁴ Cela peut poser des problèmes pour une approche administrative efficace. L'approche administrative est souvent dénommée « collaborer séparément », ce qui signifie que les différentes autorités et administrations s'attaquent à la criminalité grave et organisée en fonction de leurs qualités. Dès lors, le succès de l'approche administrative dépend de la coopération avec d'autres partenaires dans le domaine de la sécurité, tels que la police, le ministère public et les autorités fiscales²⁵.

EXEMPLE

Taxe Cobra (CZ)

 Les principaux objectifs de Taxe Cobra sont de garantir la due perception des impôts, de récupérer les moyens financiers acquis illégalement, de prévenir les pertes pour le budget de l'État et de poursuivre les contrevenants. Taxe Cobra est une équipe commune composée de l'Agence nationale de lutte contre le crime organisé de la police tchèque, de la Direction générale des finances et de la Direction générale des douanes. Ses membres collaborent afin de lutter contre la fraude et les délits fiscaux, notamment dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'accises. Les représentants de Taxe Cobra échangent rapidement des informations opérationnelles, ce qui leur permet d'identifier les fraudes fiscales et de coordonner les procédures individuelles avant que le mal ne soit fait. La coopération se fonde sur un protocole d'accord signé par les plus hauts représentants de toutes les agences. Taxe Cobra n'emploie pas de personnel comme une institution, mais uniquement des membres désignés des agences participantes.

Comme mentionné ci-dessus, ces exemples montrent que les différentes agences « collaborent séparément ». Cela signifie que chaque agence travaille dans ses propres cadres pour lutter contre les délits fiscaux.

04




Partage d'informations

La clé de la « collaboration séparée » réside dans l'échange d'informations entre les services administratifs, fiscaux et répressifs d'un même État²⁶. Pour les autorités locales, l'accès à l'information et aux sources ouvertes est fondamental pour prendre des décisions fondées. Il convient donc de disposer de bases juridiques pour cet accès et pour l'échange d'informations entre les acteurs concernés. Les données judiciaires doivent être accessibles aux autorités locales afin de confirmer les liens suspects entre les GCO, les entrepreneurs, les entreprises et les citoyens. L'administration locale est très dépendante des informations fournies par le procureur et la police. Malheureusement, dans de nombreux États membres, le partage d'informations est actuellement unidirectionnel, à savoir des autorités locales vers les autres partenaires et non l'inverse. Cette situation est problématique et principalement due à des obstacles juridiques²⁷.

EXEMPLE


La loi sur la probité de l'administration publique dans la prise de décision (loi Bibob) (NL)

 Dans le système néerlandais actuel, une administration locale aux Pays-Bas peut enquêter sur les antécédents d'une entreprise ou d'une personne si vous demandez une licence ou une subvention ou si vous soumissionnez pour un marché public. Ce faisant, le gouvernement évite d'aider les criminels ou les organisations criminelles. En cas de casier judiciaire, les organismes publics peuvent refuser la licence ou la subvention ou rejeter l'offre pour un marché. Si la commune a des doutes quant à l'intégrité, elle peut demander conseil au bureau de Bibob dans le cadre d'une enquête approfondie. Le bureau Bibob, qui fait partie du ministère de la Justice et de la Sécurité, examine non seulement les antécédents du demandeur, mais vérifie également son environnement immédiat, tel que les autres personnes occupant des postes de direction dans l'organisation concernée et les relations d'affaires. Il peut en résulter une recommandation sur le degré de risque que l'autorité administrative court en aidant involontairement les criminels si le service doit être attribué.

Il s'agit d'un exemple de situation dans laquelle une loi spécifique a été créée pour permettre la mise à disposition d'informations provenant de différents organismes.

EXEMPLE


Curafair (DE)

 Le projet avait pour objet de détecter les structures et le modus operandi utilisés par les services infirmiers russophones pour commettre des fraudes comptables dans le secteur des soins de santé. Les informations fournies par les procédures d'enquête ainsi que les données de source ouverte ont été les sources d'information les plus importantes dans ce contexte. Afin de dénouer et de combattre efficacement ce phénomène criminel dans une approche globale, il a non seulement été nécessaire d'échanger des informations avec les autorités policières, mais également de nouer de nouvelles coopérations. Dès lors, une coopération étroite a également été établie avec les représentants des compagnies d'assurance maladie et de soins de santé obligatoires et à long terme (sociétés de droit public) et des autorités de protection sociale (organismes administratifs).

Dans ce cas, le partage d'informations entre la police et les nouveaux partenaires a été crucial pour lutter contre le phénomène.

EXEMPLE

Carte des menaces à la sécurité nationale (PL)

 La carte polonaise des menaces à la sécurité nationale (KMZB) est une application qui a été construite par le Bureau de prévention de la Direction générale de la police nationale avec le soutien du ministère de l'Intérieur et de l'Administration. L'utilisateur a la possibilité de se familiariser avec les menaces survenant dans la zone d'intérêt (sur la base de données statistiques et de menaces présentées par d'autres utilisateurs et confirmées par la police) et peut personnellement identifier la menace et sa localisation, en partageant ses idées sur le niveau de sécurité sur son lieu de résidence. Il convient de souligner que les menaces vérifiées comme non confirmées, bien qu'elles aient été retirées de la carte des menaces mise à la disposition du public, sont toujours visibles par la police. Ces informations sont toujours utilisées pour le déploiement des patrouilles de

police. Le processus d'application de la menace sur la carte est anonyme et ne doit pas durer plus de quelques secondes. Après avoir sélectionné une des 27 menaces disponibles dans le répertoire, l'utilisateur indique l'endroit où elle survient, puis marque une menace sur la carte à l'aide du bouton « APPLICATION ».

Cette application est un exemple de la manière dont les informations sont partagées de manière simple et directe. Les citoyens peuvent signaler les problèmes de nuisances publiques, des nids de poule dans la rue aux soupçons de criminalité organisée. Ces signaux sont ensuite utilisés par la police ou l'administration publique. Les informations contenues dans l'application sont également partagées entre les administrations et la police.

05




Prendre des mesures pour mettre en place des barrières

Les administrations publiques, en particulier au niveau local, ont le pouvoir, dans le cadre de leurs responsabilités, de prendre des mesures pour décourager et entraver les GCO. L'idée de l'approche administrative est de doter les administrations locales des outils nécessaires (par exemple, le retrait des licences pour des raisons de santé) pour éviter que l'infrastructure juridique ne soit utilisée par les criminels. Elles peuvent trouver des moyens d'action contre les phénomènes criminels ainsi que les GCO. Les autorités peuvent identifier les domaines dans lesquels le *milieu criminel* « touche » la société légitime. Ensuite, elles peuvent coordonner les interventions dans ces domaines avec différents partenaires ou outils administratifs complétant les actions du droit pénal pour lutter contre la criminalité grave et organisée.

EXEMPLE


Blocage de l'IMEI et de la carte SIM dans les appareils mobiles (LT)

 La police lituanienne et le ministère de l'Intérieur ont modifié la loi sur les communications électroniques, ce qui confère à la police la possibilité de bloquer les cartes IMEI et SIM des appareils mobiles dans le cadre d'une enquête préliminaire. La police peut l'exiger des réseaux de communication publics si elle dispose d'informations indiquant qu'un appareil mobile a été utilisé pour commettre des infractions pénales.

Cette action est un obstacle très spécifique et immédiat qui peut être très utile. Elle supprime immédiatement les canaux de communication des GCO.

EXEMPLE

Flex-actions (BE)

 Les flex-actions désignent des actions coordonnées entre divers services administratifs locaux, régionaux et nationaux. Cette approche vise à lutter contre les réseaux criminels non seulement en appliquant le droit pénal mais également en utilisant des mesures administratives. Les autorités locales peuvent agir de manière restrictive et dissuasive en utilisant des outils administratifs, empêchant ainsi les GCO de se nicher dans la sphère légale.

Plus spécifiquement, dans le cadre d'une flex-action visant à lutter contre les carwashes manuels dans la ville de Genk, une équipe interdisciplinaire composée du service local d'aménagement du territoire, de l'inspection du logement, de l'inspection sociale, de l'office national de l'emploi, du bureau des impôts, du bureau de l'immigration et de la police, a effectué des contrôles dans des carwashes suspectés de fraude. Chaque service prendrait alors des mesures dans le cadre de ses compétences. Il en a résulté que les services de l'inspection sociale ont apposé des scellés sur certaines stations de lavage de voitures. Les personnes considérées comme dirigeant l'organisation ont été condamnées à deux ans de prison par le tribunal pénal. Un bel exemple de résultats complémentaires, les différentes agences s'attaquent aux phénomènes collaborant séparément.

D. Évolutions récentes au sein de l'UE

1. Le modèle européen de barrière

Co-écrit par Joeri Vig et Lienke Hutten, Centre néerlandais pour la prévention de la criminalité et la sécurité (het CCV)



Le modèle de barrière est déployé pour cartographier une forme complexe de criminalité de manière transparente. Il identifie les mesures que les criminels doivent prendre pour pouvoir commettre un crime. Le modèle met également en évidence les parties et les opportunités qui rendent le crime possible. Cela permet de déterminer les barrières pouvant être érigées, par les partenaires publics et privés, pour perturber efficacement le travail des criminels. Le modèle de la barrière peut également être appliqué lors de la cartographie des abus potentiels dans un processus commercial.

Le modèle de barrière est une méthode permettant de déterminer les barrières que les organisations partenaires peuvent mettre en place contre les activités criminelles. Pour chaque composante de la production, du transport, de la vente, etc., le partenaire le mieux placé pour empêcher les organisations ou les personnes criminelles d'abuser des structures légales, est recherché. Les différentes barrières impliquent plusieurs signaux où les agences gouvernementales, les entreprises, les personnes, sont confrontées à un certain phénomène de criminalité et peuvent en informer les autorités

Le modèle de barrière permet de se concentrer sur la procédure d'enquête et d'examiner les pratiques criminelles d'un point de vue administratif et financier. En appliquant le modèle de la barrière, de nombreux ministères ont compris qu'ils devaient jouer un rôle dans la lutte contre la criminalité grave et organisée.



Plate-forme multidisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT)

Chaque année, les plans stratégiques pluriannuels de toutes les priorités du cycle politique de l'UE sont traduits en plans d'action opérationnels (PAO) afin de combattre et de prévenir la criminalité. Chaque priorité a donc un projet EMPACT, qui exécute les actions décidées. Les États membres et les organisations de l'UE travaillent de manière coordonnée pour mettre en œuvre chaque PAO. Chacun de ces projets EMPACT est dirigé par un pilote et un copilote (les États membres les choisissent parmi eux) et tous les autres États membres peuvent s'impliquer activement dans les différents projets EMPACT s'ils le souhaitent.²⁸

a. Le modèle européen de barrière aux drogues de synthèse

Le modèle de barrière européen sur les drogues de synthèse fait partie du plan d'action opérationnel EMPACT d'Europol sur les drogues de synthèse. La Belgique, les Pays-Bas et la Pologne ont pour objectif, en collaboration avec l'ENAA, de lutter contre le commerce et la production de drogues de synthèse. Le modèle de barrière est utilisé à cette fin.

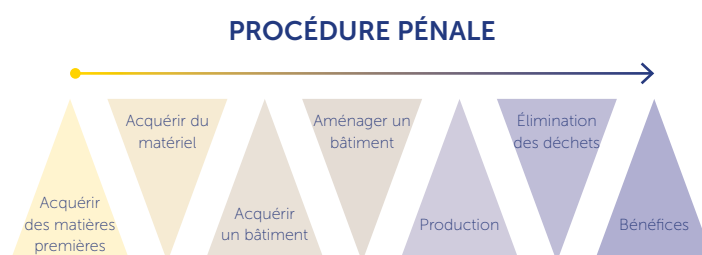
L'ENAA a demandé au Centre néerlandais pour la prévention du crime et la sécurité (CCV)²⁹ de soutenir ce processus. La première session a été organisée à Bruxelles le 26 juin 2019. Avec l'ENAA et les trois États membres, le CCV a donné une première impulsion à un modèle européen de barrière pour les drogues de synthèse. L'objectif du modèle de barrière européen pour les drogues de synthèse est de cartographier le processus de fonctionnement criminel concernant les drogues de synthèse à l'échelle européenne.

En examinant les processus, les facilitateurs, les opportunités et autres questions similaires du point de vue de divers États membres de l'UE, il convient de dresser une liste commune des obstacles susceptibles d'être érigés pour perturber la production et le commerce des drogues de synthèse.

L'objectif ultime de cette liste d'obstacles de l'UE est de pouvoir dresser des barrières de manière globale et conjointe avec les différents États membres. Une approche au niveau européen pourrait permettre de s'attaquer plus énergiquement à cette forme de criminalité. De plus, la coopération entre les États membres permettra de mieux coordonner l'approche, de renforcer les obstacles et de faire en sorte que les États membres se complètent.

La première étape de la procédure a consisté à identifier le processus pénal concernant les drogues de synthèse. Il

existe déjà une version néerlandaise du modèle de barrière pour les drogues de synthèse, décrivant la procédure. Il a été demandé aux pays participants si le processus pénal documenté en 2015 est toujours pertinent et applicable aux autres États membres de l'UE. Cela s'est avéré être le cas et cela a donné lieu au processus décrit ci-dessous :

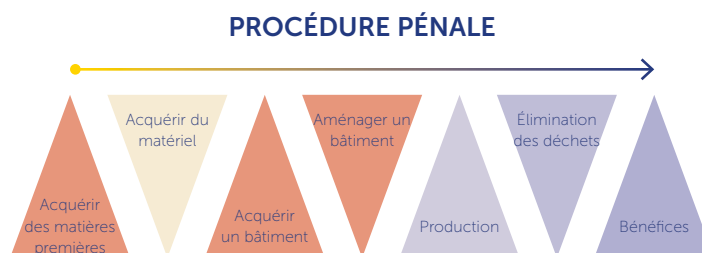


Les États membres ont ensuite déterminé individuellement les étapes de la procédure pénale qui sont les plus pertinentes pour leur pays. Les trois modèles de barrières distincts ont ensuite été combinés en un seul modèle européen. Les États membres ont déterminé les barrières qui doivent être prioritaires et la manière dont ils doivent être élaborés.

Les États membres ont choisi les étapes suivantes :

- › Pologne : Acquérir des matières premières et aménager un bâtiment
- › Les Pays-Bas : Acquérir des matières premières
- › Belgique : Acquérir de matières premières et acquérir un bâtiment

Les étapes du processus sélectionnées sont marquées en rouge :



Après avoir sélectionné les étapes du processus, ces étapes ont été élaborées séparément par les États membres et combinées en un seul modèle de barrière communautaire pour les drogues de synthèse.

Model: European Model - Synthetic drugs

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
Facilitators		
Car rental companies	Owner of location facilities	Family in country sides
Transport sector	Real estate offices	
Drivers	Internet and websites (location)	
Chemical producers	Production of hardware	
Chemical retailers (+hardware)		
Customs		
Packaging industries		
Shipbrokers (cargo)		
Branche shops		
Storage shops		
Authority for funding company abroad		
Trading companies		
China		
India		
Harbours		
Harbour staff		
Airports		
Internet (Dark Web)		
Pharmacist		
Lobby of pharmacist companies		
Postal delivery services		
Family transport business		
Opportunities		
Airports, harbours and trains in EU countries and abroad	Vulnerable 'entrepreneurs' (with financial problems)	No contract for rent
EU border with China		Exploiting poor people
Mislabelling resource		Low education
Legal chemical industry		Willingness to report
Lack of EU equal or common legislation		Cash payment for rent
EU P.O.I. Chemicals		
Registration strangers risk company		
Chemical professionals (recruitment in universities)		
Lack of cooperation		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
Opportunities		
Open borders		
No customs		
Chemical substance only for illegal products		
Lack of knowledge of chemical material		
Learning on social media		
Learning in prison		
Signals		
Strange or mislabelling	Sudden security measures	High level of water and electricity
Source country route into Europe	Changed abnormal behaviour	Fulltime activity
Persons related to companies		Smell
Fake companies		New people, new activities
New precursors (warning system)		24h process, light during night
Chemical substances only for illegal products		Payment in cash
Partners		
Customs services EU	Local police	Water and electricity companies
Tax authorities	Inhabitants (suspect behaviour)	Private housing market
FIOD	Local communities and mayor	Isolation retailers
Security companies	Fire department	Community
Harbour authorities	Electricity, water and gas companies	
Chemical industries		
Local police		
Couriers (internet)		
Harbour profile analyst risk		
Chamber of Commerce		
Prosecution office		
Toll companies		
Europol (analysis)		
EU legislation		
MAOC		
JMCB – EMCDDA		
Pharmacist		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
Partners		
Forensic lab		
Postal delivery services		
Transport services		
Barriers		
Act on preparing	No cash transactions (rental)	Health scanners
EU P.O.I. chemicals	Administrative law: in order to enter facilities	Contract for rent
Screening companies (import)	Stop conversations with facilitators (Mayor)	Obligate rent through wire transfer
Cooperation chemical industry (suspect behaviour)		Training of citizens
Social control and awareness (local police)		
Training for professionals: knowledge		
HARK team: multidisciplinary teams		
Bilateral teams: police, justice, customs		
Awareness chemical universities		
Making common law in EU		
List of chemicals		
Training in chemical for LE		
Monitoring prisoners and follow-up		
Easier international cooperation		

Enfin, une décision commune a été prise au terme d'une consultation mutuelle afin d'élaborer une barrière sélectionnée. Elle est la suivante :

« Stopper l'importation dans les ports maritimes et les aéroports européens de pré-précurseurs et de produits chimiques essentiels à la fabrication de drogues de synthèse. »

Actuellement, aucune autre mesure n'a été prise, mais il a été décidé que les États membres devaient agir conjointement pour contrarier les GCO dans leurs activités de production et de commerce. Les États membres ont développé conjointement une approche basée sur le modèle de la barrière. Il s'agit notamment de mesures visant à lutter contre les phases choisies du mode opératoire des criminels. L'ENAA a présenté un PAO pour 2020 afin de développer le modèle de barrière et de prendre des mesures pour lutter contre la production de drogues de synthèse en Europe.

b. Le modèle européen de barrière contre la criminalité organisée contre les biens

Le modèle européen de barrière contre le crime organisé contre les biens (COB) est une action qui fait partie du plan d'action opérationnel EMPACT d'Europol sur le crime organisé contre les biens. La Belgique, Chypre, l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Lettonie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Suède et le Royaume-Uni, ont pour objectif de s'attaquer au COB, en collaboration avec l'ENAA.

L'ENAA a demandé au CCV de soutenir ce processus. La première session a été organisée à Bruxelles le 24 octobre 2019. Avec l'ENAA et les onze États membres, le CCV a donné une première impulsion à un modèle européen de barrière pour le COB. L'objectif du modèle de barrière européen pour le COB est de cartographier le processus de fonctionnement criminel concernant le crime organisé contre les biens à l'échelle européenne.

Au cours de l'atelier, les participants ont complété le modèle néerlandais existant par

des facilitateurs, des signaux, des prestataires de services, des partenaires et des obstacles qui, selon eux, faisaient encore défaut dans la première version du modèle. Une fois le modèle terminé, ils ont donné la priorité aux étapes du processus du modèle de barrière contre le COB. Dans ce cadre, une distinction a été faite entre les étapes du processus international et national.

Les participants ont décidé de travailler sur les étapes du processus international qui sont sélectionnées en : Entrée, Utilisation des infrastructures, Transport et commerce et Utilisation des bénéfiques. Le choix des étapes du processus international est motivé par le fait que les participants à cette session peuvent travailler ensemble au niveau de l'UE, tandis que les étapes du processus national peuvent être abordées au niveau national.

Les étapes du processus sélectionnées sont marquées en bleu :



La deuxième décision prise après la hiérarchisation des étapes du processus concernait la sélection d'une barrière pour chaque étape du processus. Les États membres ont sélectionné les obstacles qui méritent le plus d'attention. La troisième étape du processus (utilisation des infrastructures), pour laquelle deux obstacles ont été sélectionnés, constitue une exception. Les obstacles suivants ont été classés par ordre de priorité :

1. Entrée	Centre de ciblage - Listes de passagers
2. Utilisation de l'infrastructure	RAPI
3. Utilisation de l'infrastructure	Sociétés de location de voitures
4. Transport et commerce	Surveillance des sites Internet de ventes d'occasion
5. Utilisation des bénéfiques	Enquête plus approfondie sur les actifs/les profits

Les États membres ont concrétisé ces obstacles au moyen d'un plan d'action. De plus, certains obstacles ont été complétés par un calendrier.

Model: Organised Property Crime

1 Entry	2 Housing	3 Use of infrastructure	4 Use of infrastructure (communication)
Facilitators			
Travel agencies	Types of paid night stays	Railway	Internet
Bus companies	Rented houses	Highway	
Airport	House of multiple occupancy	Airport	
Rental car compagnies	Vulnerable people (drugs/ alcohol issues)	Seaport	
	Immigrants (vulnerable to trafficking)	Buses (Euroliners)	
	Crime unregistered	Car rental	
	Location near hotspots	UK cars	
	Travellers sites	Camping	
	Hiding in family groups like groups in hotels	Motel	
		Car front men	
Opportunities			
Cheap tickets	Cheap rooms	Not checking IDs in buses, trains and boats	
Good infrastructure	Lack of surveillance	Privacy boundaries	
	Monitoring and registration	Schengen area	
	Documents (papers) removed by traffickers	Document fraud	
	Hides criminals as well as victims		
	Anonymity - not registered INHMO		

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
	Facilitators			
	Hardware stores	Commercial storage facilities	Rental car	Bank
	Accomplice	Hotel room	Black market	Concealer
		Criminal share adresses	Dealers for used cars	Money mule
		Garage boxes	Scrap dealer	Cryptocurrency
		Family houses	Pawn shop	Dark web
		Scrapyard	Cheap bus travel compagnies	Used products second hand website/shop
		Own housing facilities	Port	Social media (Facebook)
		Containers of storage facilities		
		Cheap transport (FlixBus)		
		Anchor persons		
	Opportunities			
	Inattentiveness	Anonymous storage facilities	No check of ownership when travelling	Not checking where the money comes from
	Small expensive products	Unlimited places to store	No registration of stolen goods	Money laundering constructions
		Places that look legal	Dark web	Open EU market with 28 legal systems
		Open EU market with 27 different legal systems	Video available with tutorials	
		Cash payments for rent a place like a box	Alternative platform for transporting and transitioning money	
			Very fast information exchange	
			Lack of control in Schengen area	
			A lack of number identification	
			Indication of a population in direct contact with mobile crime groups	

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
	Indicators			
	Strange behaviour of small groups of men	A lot of traffic around a storage box	Price far too low for a 'new' product	Strange pattern of spending
	Crime scene as destination in navigation system	Messages on social media	Products hidden in containers	Use of stolen tools
		Too much protection for a box or house	Documents	Big spenders without justified income
		Incomes that can not be justified		Owners of different types of legal business
		Too much storage room for what they claim		
		Too high amount of rent for a storage box		
		Use of jammers		
		Number of employees		
	Partners			
	Hardware stores	Police	Gas stations	Financial Intelligence Unit
	Bystanders	Commercial storage facilities	Freight companies	Real estate agents
	Clubs	Cotenants of storage facilities	Pawn shop	Financial
	Owner of goods (for example boats)	Municipalities	Car rental compagnies	Postal services
	Media		Port services	
	Local and national government			
	Barriers			
	Sentencing in own country	Surveillance cameras	Registration of concealed goods or transported	International cooperation taxation authorities
	Burglary prevention and other prevention programs	Rental check	Surveillance of black markets	Check on money laundering
	More cameras/security measures in public places	Unusual use of electricity	Software tools to trace stolen goods	Reporting mechanism for facilitators/partners
	Information exchange between partners/police agencies/international	Registry for authorities	Online surveillance or to mark websites	The law on money laundering

1 Entry	2 Housing	3 Use of infrastructure	4 Use of infrastructure (communication)
Barriers			
Change of the law	Stop/deny licenses	ID checks	
Face recognition	Control air B&B cities	Surveillance (CCTV) cameras	
Profiling	Information sharing to 'locate' vulnerable	Hotel registrar	
Change identity	Housing checks on hygiene, fire, safety, construction, homeless	Social control	
Identity Numbers consistency (checks)	Using housing legislation	Big data: assessing and layering multiple data	
		Communication	

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gains
	Barriers			
	Cooperation between governmental authorities and compagnies	Registry for rent information	Apps	Online auction sites Ebay
	Awareness of patterns and trends	GPS tracking device	Increased control on the roads	Suspicious income regulations
	Cooperation and proper legislation of the arriving date compagnies	Cooperation with storage	Developing ANPR systems	One legal common EU approach
	Running internet apps for communication	Jammer detection	Registration of prepaid sim cards	Deeper investigation - asset recovering
	ANPR	Chop Chop Scrap metals	Lack of legal tools in legislation	No cash regulation in all of the EU
	Physical patrol checks	Environment agency registration	Legislation/check of travellers who travel with bus or train	
		Society information regarding modus used by mobil crime groups in new storage area	Property marking/identification mark	
			International registration scheme	
			Barcode or QR-products	
			Developing common database for institution and administration bodies	
			Protocol / agreement between LEA administration bodies	

2. Étude de l'ISEC - Approches administratives de la criminalité. Mesures administratives fondées sur la législation réglementaire pour prévenir et combattre la criminalité (grave et organisée). Possibilités juridiques et applications pratiques dans 10 États membres de l'UE

En 2010, le Conseil a adopté, sous la présidence belge de l'UE, des conclusions dans lesquelles il était demandé au réseau informel d'évaluer les possibilités de renforcer l'échange d'informations entre les organes administratifs et les organisations traditionnelles de maintien de l'ordre. À cette fin, le ministère néerlandais de la Sécurité et de la Justice (coordinateur), l'université de Tilburg (Pays-Bas) et la KU Leuven - Université (Belgique), soutenus par le ministère belge des Affaires intérieures, ont demandé une subvention au titre du programme de prévention et de lutte contre la criminalité de la Commission européenne (ISEC). En 2011, la Commission européenne a accordé cette subvention ISEC pour mener une « étude sur le potentiel des échanges d'informations entre les organes administratifs et les organisations traditionnelles de maintien de l'ordre pour soutenir l'utilisation de mesures administratives au sein des EM de l'UE et au niveau de l'UE ». Le rapport y afférent résulte de cette subvention ISEC.

L'étude vise à contribuer comme suit à l'ensemble des connaissances existantes concernant une approche administrative de la criminalité dans l'Union européenne. Tout d'abord, elle a examiné les options juridiques offertes aux autorités administratives nationales dans les États membres sélectionnés. Les options qui empêchent les criminels d'utiliser abusivement l'infrastructure juridique, telles que les procédures d'octroi de licences ou les procédures d'appel d'offres. Cela a donné lieu à dix rapports nationaux distincts (chapitres 2 à 11), ainsi qu'à une

comparaison de ces options juridiques dans les dix États membres (chapitre 12). Ensuite, elle a examiné l'application pratique des options juridiques disponibles dans les États membres sélectionnés. Les résultats de cette étude empirique sont examinés au chapitre 13. Le chapitre 14 a exploré le potentiel d'échange d'informations entre les États membres de l'UE pour soutenir une approche administrative de la criminalité. Enfin, les conclusions et la voie à suivre ont été présentées dans la partie V de cette étude (chapitres 15 et 16).^{30,31}

3. Confine



Confine signifie : « Towards operational cooperation on local administrative financial investigations in the fight against human trafficking ». Dans ce projet, les villes de Genk et d'Anvers, le Centre régional d'information et d'expertise (RIEC) de Zélande, du Brabant occidental et du Brabant oriental et la KU Leuven ont uni leurs forces pour mieux comprendre le phénomène de la traite des êtres humains, plus précisément les indicateurs administratifs et financiers, les possibilités d'échange d'informations et la manière dont ce phénomène peut être combattu au niveau local.

En raison d'une plus grande sensibilisation au phénomène, les autorités locales sont de plus en plus confrontées aux signes de la traite des êtres humains sur leur territoire. L'effet de déplacement y est lié. Par exemple, les groupes criminels se déplacent des Pays-Bas vers la Belgique, car les Pays-Bas font des efforts au niveau administratif depuis plusieurs années. Les organisations criminelles font un usage souple des limites imposées par le gouvernement, trouvent la voie de la

moindre résistance et s'installent là où l'application de la loi est la plus faible.

Les rapports des citoyens, des villes et/ou des services de police concernent souvent des secteurs spécifiques sensibles à la traite, tels que l'hôtellerie et la restauration, les salons de massage, les stations de lavage de voitures, les night shops, la cueillette de fruits, le transport et la construction. Les trafiquants d'êtres humains doivent utiliser le circuit légal pour fournir un logement aux victimes de la traite, par exemple, ou pour blanchir les revenus tirés de l'exploitation. L'opportunité se situe dans les domaines où le *milieu criminel* touche à la société légale, le gouvernement local peut capter ces signaux et prendre des mesures pour lutter contre la criminalité grave et organisée.

Certains secteurs susmentionnés sont soumis à l'octroi de licences obligatoires par les autorités locales, ce qui implique des enquêtes préliminaires telles que celles concernant la sécurité incendie des locaux, la moralité de l'opérateur et les finances. Toutefois, l'enquête financière se limite souvent à l'examen de toutes les demandes des autorités locales elles-mêmes, ce qui ne permet pas toujours de détecter les activités criminelles et de refuser éventuellement l'autorisation d'exploitation. Les bâtiments en proie à des nuisances sont soumis à une enquête cadastrale et à une enquête sur la qualité du logement. Là encore, l'enquête financière se limite à un examen des autres biens du propriétaire en fonction des données cadastrales disponibles localement.

En raison de ces lacunes, les trafiquants d'êtres humains peuvent utiliser l'économie légale pour poursuivre leurs activités illégales, parfois même avec le soutien du gouvernement sous la forme de subventions ou d'une aide sociale.

Tant lors de l'octroi du permis que pendant l'exécution des activités susmentionnées, un examen administratif approfondi

des données financières - y compris la recherche de structures juridiques de sociétés et la recherche de biens et de flux de trésorerie sur les comptes bancaires - révèle des indices de traite des êtres humains. Après tout, les rapports de nuisance et les loyers exorbitants ne sont pas toujours directement liés à la traite des êtres humains, mais peuvent constituer un point de départ pour une enquête plus approfondie.

L'objectif est de pouvoir passer au crible les secteurs énumérés sur la base de critères administratifs et financiers qui sont révélateurs de la traite des êtres humains, afin que les trafiquants n'aient pas la possibilité de développer leurs pratiques illégales ou que la traite des êtres humains puisse être détectée et/ou arrêtée à un stade précoce. En effet, les autorités locales ont la possibilité de décourager les criminels via des mesures administratives, en créant ou en modifiant les conditions, afin de réduire les possibilités ou de limiter l'attractivité d'une telle activité. Cela peut se faire en refusant un permis d'exploitation ou une subvention et en fermant des entreprises, sans compromettre l'enquête judiciaire. L'approche administrative complète l'approche pénale. Toutes les collectivités locales ne sont pas convaincues qu'elles peuvent apporter une valeur ajoutée dans la lutte contre la traite des êtres humains. L'objectif de CONFINE est également d'inscrire l'importance de la lutte contre la traite des êtres humains à l'agenda des pouvoirs locaux et de leur offrir une perspective d'action.^{32 33}



4. Centre d'expertise en matière d'information

a. RIEC/LIEC



La lutte contre la criminalité organisée nécessite une stratégie concertée et intégrée combinant des mesures de justice pénale, de droit administratif et de droit fiscal. Les centres régionaux d'information et d'expertise (RIEC) et le centre national d'information et d'expertise (LIEC) renforcent l'approche administrative et soutiennent la stratégie globale intégrée.

Aux Pays-Bas, les 10 RIEC et le LIEC soutiennent la lutte contre la criminalité organisée, en vue de stimuler la coopération et de rendre le gouvernement et la société plus résilients dans la lutte contre les menaces.

Les RIEC et les LIEC le font en :

- › intensifiant la sensibilisation et la résilience du gouvernement et des parties privées au problème de la lutte contre la criminalité ;
- › soutenant et renforçant la coopération au sein du gouvernement et avec les partenaires publics-privés et
- › partageant les connaissances et l'expertise dans le domaine de l'approche administrative et intégrale de la lutte contre la criminalité.

Les centres régionaux opèrent « sur le terrain », en étroite collaboration avec les communes et généralement à la demande de ces dernières, qui traitent directement les activités criminelles et leurs effets. Ces dernières années, les

communes se sont vu offrir davantage de possibilités pour lutter contre la criminalité organisée et mettre en œuvre des mesures administratives de manière efficace.

Étant donné que les centres régionaux collaborent avec leurs partenaires selon le principe « intégré, sauf si », cette stratégie est coordonnée au niveau régional. Le Centre national facilite et fusionne les efforts des centres régionaux, agissant comme un centre de services partagés et un centre de connaissances pour les centres régionaux et leurs partenaires, c'est-à-dire les organes de l'administration publique, les autorités fiscales et douanières, la police et les autorités de justice pénale. À la demande des centres régionaux (ou de leurs partenaires), du ministère de la Justice et de la Sécurité, des bourgmestres et/ou des partenaires nationaux, le Centre national accomplit également diverses tâches nationales et suprarégionales. Le Centre national est également le bureau national pour les questions administratives et transfrontalières.³⁴

b. ARIEC/PAALCO

Co-écrit par Priscilia Daxhelet, Annemie De Boye, Clara Vanquekelberghe



En 2017, les Centres régionaux d'information et d'expertise de district (ARIEC/PAALCO) ont été lancés en Belgique. Il s'agit de cellules de trois personnes se composant d'un coordinateur criminologue, d'un avocat et d'un courtier en informations. Des centres ont été établis à Anvers, dans le Limbourg et à Namur. Une évaluation du travail des centres doit encore être réalisée.

Les centres sensibilisent les autorités locales à la lutte contre la criminalité organisée dans leur administration et ils soutiennent les autorités locales grâce à une expertise juridique et à des méthodes qui ont fait leurs preuves. Ils partagent également les connaissances concernant les bonnes pratiques des initiatives d'approche administrative et assurent le suivi des phénomènes supra-locaux qui s'étendent sur plusieurs communes.

L'approche administrative peut être utilisée de manière préventive, par exemple en appliquant le règlement de police.

Les tâches d'un ARIEC/PAALCO sont les suivantes :

- › sensibiliser aux approches administratives par le biais de diverses initiatives
- › soutenir les autorités locales et la police
- › échanger les informations et les connaissances entre différents partenaires
- › développer l'expertise
- › développer des partenariats et des réseaux

c. EURIEC



La criminalité grave et organisée ne connaît pas de frontières. Pour la combattre, un projet pilote transfrontalier sur l'approche administrative, financé par la Commission européenne, a donc été mis en place : un centre eurégional d'information et d'expertise (EURIEC) pour l'approche administrative de la criminalité organisée.

Le centre doit assurer une meilleure coopération et un échange d'informations plus rapide, principalement au niveau administratif, entre la Belgique, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et les Pays-Bas. Cela s'ajoute à la coopération transfrontalière existante entre la police et le ministère public.

L'objectif principal est de donner aux autorités administratives de l'Eurégion Meuse-Rhin, région frontalière, des possibilités plus rapides de s'attaquer ensemble aux criminels, en partageant les connaissances et les informations. De plus, le centre peut contribuer à empêcher les criminels de l'autre pays de poursuivre leurs activités criminelles sans être inquiétés.

La création de l'EURIEC résulte directement de la coopération Benelux dans le domaine de l'approche administrative. En 2018, le ministre néerlandais de la Justice et de la Sécurité, Ferdinand Grapperhaus, a déclaré « Nous sommes redevables au groupe de travail Benelux sur l'approche administrative, qui a suggéré ce projet pilote dans son rapport « Tackling Crime Together ». Ce rapport abordait principalement la question de savoir comment le Benelux et l'Allemagne pouvaient collaborer au mieux pour lutter contre les « bandes criminelles de motards ». Le Conseil européen et la Commission européenne ont adopté l'idée d'un test. (...) des partenaires du Benelux et d'Allemagne, qui ont des questions concernant les criminels opérant au-delà des frontières, peuvent s'adresser à ce centre pour résoudre leurs problèmes ».

L'Union européenne a libéré un budget de 1 million d'euros pour le projet. Le projet est supervisé scientifiquement par les universités de Louvain, Maastricht et Cologne et a été initialement conçu pour une durée de 2 ans à partir de septembre 2019. Idéalement, les bases des modifications législatives auraient alors dû être jetées dans les trois pays.

4

Conclusion et recommandations

Après que toutes les initiatives d'approche administrative ont été reçues et analysées, il est clairement apparu que l'approche administrative se développe à des rythmes différents dans l'UE. Ces dernières années, un nombre croissant d'États membres ont adopté une approche administrative, dont l'efficacité et les succès sont de plus en plus visibles. Certains États membres ne disposent toujours pas de l'infrastructure juridique nécessaire pour partager les informations pertinentes avec les autorités publiques, tandis que d'autres commencent à instaurer une coopération transfrontalière. Une des principales raisons justifiant la création du réseau et la rédaction de ce manuel, réside dans la volonté d'encourager et de soutenir ces efforts. Nous recommandons donc d'utiliser la nouvelle définition issue de la définition de la Conclusion du Conseil de 2016 pour expliquer clairement et de manière simple ce que l'on entend par une approche administrative de la lutte contre la criminalité grave et organisée. Les piliers qui les accompagnent sont de bons indicateurs de ce qui est exactement nécessaire pour mettre en œuvre une initiative d'approche administrative efficace.

Des initiatives ont été écartées du Manuel, car elles n'utilisaient pas une approche administrative. Elles ont uniquement mis en œuvre le droit pénal ou les instruments d'application de la loi. Cela ne signifie pas que ces initiatives n'ont pas été efficaces dans la lutte contre la criminalité grave et organisée. Il est apparu clairement que l'échange d'informations et l'utilisation d'une approche multidisciplinaire faisaient défaut dans la plupart des initiatives. Dans la plupart des cas, le motif résidait dans l'absence de possibilités offertes aux États membres d'échanger des informations avec d'autres agences. Dès lors, les autorités locales recherchent des solutions créatives pour échanger des informations lorsque des phénomènes de criminalité organisée sont suspectés. Toutefois, ces solutions créatives comportent un certain nombre de risques, tels que le développement de différentes procédures et l'utilisation abusive d'instruments administratifs. Un cadre national est donc crucial. Il peut être défini en adaptant la législation et les infrastructures, par exemple en créant un organe central tel que les centres d'expertise en matière d'information, auxquels les administrations locales peuvent s'adresser pour demander des conseils. Au niveau international, il est essentiel de continuer à étudier l'échange d'informations entre les États membres. Si un nombre croissant d'États membres procèdent à un échange transfrontalier ou européen d'informations, cela perturberait l'effet de déplacement et rendrait plus difficile l'épanouissement des groupes criminels dans leurs activités.

Endnotes

- 1 Europol, Évaluation de la menace que représente la criminalité grave et organisée dans l'Union européenne (UE) (Socta) 2017, La Haye : Europol, 2017, 7.
- 2 Ibid.
- 3 EMCDDA, Drugs and Crime — a Complex Relationship, *Drugs in focus* 16 (2007).
- 4 EMCDDA and Europol, EU Drug Markets Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, 55.
- 5 Openbaar Ministerie, Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondernemende Criminaliteit 2017, The Hague: Openbaar Ministerie, 2017.
- 6 Pieters Tops and Jan Tromp, *De Achterkant Van Nederland*, Amsterdam: Balans, 2017.
- 7 Ibid.
- 8 Secrétariat général de l'Union Benelux, Lutter ensemble contre la criminalité. L'initiative du Benelux et de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie sur l'approche administrative de la criminalité liée aux bandes criminelles de motards dans l'Eurégion Meuse-Rhin, Bruxelles, 2016.
- 9 Annemie De Boye et al., Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union., Genk: City of Genk, 2015, 16.
- 10 Union européenne, 2007/C 306/01 : Traité de Lisbonne, Bruxelles, 2007.
- 11 Conseil de l'Union européenne, Le programme de Stockholm : Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, Bruxelles, 4 mai 2010.
- 12 Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur la lutte contre les infractions commises par des groupes criminels mobiles (itinérants), Bruxelles, 2010.
- 13 Le réseau informel de points de contact sur l'approche administrative pour prévenir et perturber la criminalité organisée, *Manuel de l'UE - Approches et actions complémentaires pour prévenir et combattre la criminalité organisée* 2011.
- 14 Le réseau informel de points de contact sur l'approche administrative pour prévenir et perturber la criminalité organisée, *Manuel de l'UE - Approches et actions complémentaires pour prévenir et combattre la criminalité organisée* 2013.
- 15 Conseil de l'Union européenne, 9935/16 : Conclusions du Conseil sur l'approche administrative pour prévenir et combattre la criminalité grave et organisée, Bruxelles, 2016.
- 16 Antonius Spapens, Maaike Peters, and Dirk Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*, The Hague: Eleven International Publishing, 2015.
- 17 9935/16.
- 18 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking, Genk: City of Genk, 2019.
- 19 Pour plus d'informations, voir : <https://epe.europol.europa.eu/>
- 20 Autriche, Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Finlande, Allemagne, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Espagne, Royaume-Uni
- 21 Croatie, France, Hongrie, Luxembourg, Slovénie
- 22 Chypre, Estonie, Grèce, Irlande, Malte, Slovaquie, Suède
- 23 Service Public Fédéral Intérieur, Sanctions administratives communales, <https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0>, 2019.
- 24 Victor Bekkers, *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences*, ed. Maria A. Wimmer et al. (Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005), 380.
- 25 Edward R. Kleemans and Wim Huisman, Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District, *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015).
- 26 Spapens, Peters, and Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*, 553.
- 27 Loes Kersten and Elke Roevens, Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk, Genk: KU Leuven, 2015.
- 28 Pour plus d'informations, voir : <https://europol.europa.eu/empact>
- 29 Pour plus d'informations, voir : <https://hetccv.nl/english/>
- 30 De plus amples informations sont disponibles dans le livre « Administrative Approaches to Crime » : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/final_report_eu_study_administrative_approaches_to_crime_en.pdf
- 31 Spapens, Peters, and Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*.
- 32 Pour plus d'informations, voir : <https://www.genk.be/Confine>
- 33 Confine : Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking.
- 34 Les centres régionaux et nationaux d'information et d'expertise, La Haye : Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

Bibliographie

Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking. Genk: City of Genk, 2019. https://www.genk.be/file_uploads/14578.pdf?sc=35E4913BDAF12590CD6B09160414F294.

Les centres régionaux et nationaux d'information et d'expertise. La Haye : Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

Bekkers, Victor. *La gouvernance de l'intégration du back-office dans l'administration en ligne : Quelques expériences néerlandaises*. Sous la direction de Maria A. Wimmer, Roland Traunmüller, Åke Grönlund et Kim V. Andersen. Berlin, Heidelberg : Springer Berlin Heidelberg, 2005.

Conseil de l'Union européenne, 9935/16 : Conclusions du Conseil sur l'approche administrative pour prévenir et combattre la criminalité grave et organisée. Bruxelles, 2016.

Conseil de l'Union européenne. Conclusions du Conseil sur la lutte contre les infractions commises par des groupes criminels mobiles (itinérants). Bruxelles, 2010.

Conseil de l'Union européenne. Le programme de Stockholm : Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens. Bruxelles, 4 mai 2010.

De Boye, Annemie, Sarah Wouters, Els Moermans, Luud Geerlings, Geert Dreezen, Wim Dries & Paul Salmon. *Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union*. Genk : Ville de Genk, 2015.

OEDT. La drogue et la criminalité - une relation complexe. *Drogues sous la loupe* 16 (2007).

OEDT et Europol. Rapport de l'UE sur les marchés de la drogue. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2019.

Union européenne, 2007/C 306/01 : Traité de Lisbonne. Bruxelles, 2007.

Europol. Évaluation de la menace que représente la criminalité grave et organisée dans l'Union européenne

(UE) (Socta) 2017. La Haye : Europol, 2017.

Service Public Fédéral Intérieur. Sanctions administratives communales. <https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0>, 2019. (consulté le 27 novembre 2019).

Secrétariat général de l'Union Benelux. Lutter ensemble contre la criminalité. L'initiative du Benelux et de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie sur l'approche administrative de la criminalité liée aux bandes criminelles de motards dans l'Eurégion Meuse-Rhin. Bruxelles, 2016.

Kersten, Loes & Elke Roevens. Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk. Genk : KU Leuven, 2015.

Kleemans, Edward R. & Wim Huisman. Approches multi-agences dans les milieux « criminogènes » : Le cas du Red Light District d'Amsterdam. *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015), 247-61. <https://dx.doi.org/10.1007/s10611-015-9590-6>.

Openbaar Ministerie. Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondernemende Criminaliteit 2017. La Haye : Openbaar Ministerie, 2017.

Spapens, Antonius, Maaïke Peters & Dirk Van Daele. *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*. La Haye : Eleven International Publishing, 2015.

Le réseau informel de points de contact sur l'approche administrative pour prévenir et perturber la criminalité organisée. *Manuel de l'UE - Approches et actions complémentaires visant à prévenir et à combattre la criminalité organisée*, 2011.

Le réseau informel de points de contact sur l'approche administrative pour prévenir et perturber la criminalité organisée. *Manuel de l'UE - Approches et actions complémentaires visant à prévenir et à combattre la criminalité organisée*, 2013.

Tops, Pieters & Jan Tromp. *De Achterkant Van Nederland*. Amsterdam : Balans, 2017.





enaa@ibz.eu
www.administrativeapproach.eu

[in www.linkedin.com/company/enaa](https://www.linkedin.com/company/enaa)
[t twitter.com/ENAA_news](https://twitter.com/ENAA_news)