



Note du CREOGN

Centre de Recherche de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale

Europol, le renseignement européen et la doctrine d'action policière de l'*intelligence-led policing*

*Par Pierre Berthelet – Docteur en droit – Chercheur associé au CREOGN –
Membre de la Communauté des experts d'Europol (EDEN/EPE)¹*

La police guidée par le renseignement (ou intelligence-led policing) – comme doctrine d'action de la police insistant sur 1. le renseignement d'anticipation 2. la stratégie prospective 3. la réorientation de l'activité policière vers la gestion du risque – constitue un référentiel d'action permettant à l'office européen de police, au sein d'un environnement concurrentiel de la coopération policière internationale, de passer de simple pourvoyeur d'informations à disposition des services utilisateurs nationaux, à celui de centre névralgique du renseignement européen.

Europol est devenu un acteur central de la coopération policière européenne. Si la question est régulièrement sur la table, il n'est pas envisagé pour l'heure de faire de l'office un organisme de police disposant de compétences exécutives et ce, au même titre que les polices nationales. En dépit de cette restriction, liée à la fois à une réticence politique ainsi qu'à des limitations juridiques prévues par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), Europol est néanmoins parvenu à tracer sa voie dans le paysage de la coopération policière. Il est en effet arrivé à devenir une agence européenne incontournable de l'Europe de la sécurité, disposant désormais d'une crédibilité incontestable parmi les autorités nationales utilisatrices.

Le point de départ de l'analyse est que l'office européen de police constitue une organisation de police verticale, hiérarchique et spécialisée. Élaborée dans un cadre intergouvernemental (le « troisième pilier » du traité de Maastricht), la gouvernance d'Europol a progressivement évolué vers celle d'une agence européenne (c'est-à-dire avec un régime calqué sur celui des autres agences de régulation européennes). En parallèle, l'office européen de police a vu ses statuts réformés à plusieurs reprises, accroissant par là même, ses prérogatives (par exemple en lui permettant d'appuyer des équipes communes d'enquête multinationales). Ces évolutions se sont accompagnées d'une stratégie volontariste des directeurs successifs visant à ériger cet office en organisme pivot de la coopération policière européenne.

La transformation de l'office repose sur les préceptes du modèle de police guidée par le renseignement ou *intelligence-led policing* (ILP)², en l'espèce, une conception anticipatrice du renseignement, une

¹ Cette étude est une synthèse de l'article à paraître dans le vol. 42 des *Cahiers de la sécurité et de la justice* (2/2018).

² Sur l'ILP, voir Maguire, M., « Policing by risks and targets; Some dimensions and implications of Intelligence-Led Crime Control », *Policing and Society* vol. 4, n° 9, 2000, p. 315–336; De Lint, W., « Intelligence in Policing and Security: Reflections on Scholarship, » *Policing and Society*, vol. 16, n°. 1, 2006, p. 1-6; Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing*, Londres, Willan Publishing, 2008.

optimisation des ressources – c'est-à-dire l'ajustement de ces dernières aux priorités, elles-mêmes définies à partir d'un travail de compréhension des problèmes de sécurité –, et :1) la vision du travail du policier comme une activité tournée avant tout vers la gestion de l'information, 2) une approche analytique insistant sur la connaissance des phénomènes criminels, le profilage des délinquants et l'étude des tendances émergentes.

L'usage de l'ILP par Europol se décline de différentes manières. La première, la plus évidente, a trait à l'activité de l'office autour de la collecte et du stockage du renseignement. Ce travail de centralisation ne se réduit pas à une activité de compilation. Il s'agit pour Europol d'assurer une analyse de celui-ci (1). Cette analyse constitue une valeur ajoutée essentielle dans l'appui qu'il apporte aux services nationaux utilisateurs. Cependant, un tel travail, guidé par le modèle de l'*evidence-based policing*, est destiné également à structurer une action qui se veut globale (2). En effet, l'activité d'Europol change d'échelle. Elle s'inscrit dans une action qui dépasse le cadre opérationnel, celui de la coopération entre services nationaux. Elle s'insère en effet dans une perspective plus stratégique, en l'occurrence celle d'une lutte contre la criminalité organisée, orientée à partir de priorités politiques définies collectivement, par les ministres de l'Intérieur des différents États membres.

1. De l'*intelligence-led policing* à l'analyse criminelle

Un constat s'impose : l'information constitue la matière première d'Europol. Il la collecte, la conserve et la met à disposition en cas de besoin. C'est historiquement sa tâche principale. Selon la convention de 1995 (c'est-à-dire le texte juridique fondateur d'Europol), l'office a pour tâche de faciliter l'échange d'informations et de communiquer aux services nationaux celles qui les concernent. Le règlement européen de 2016 l'instituant conserve cette idée³. Il indique que l'office est chargé, pour les infractions entrant dans le cadre de son mandat (art. 3), de rassembler des informations, de les garder en mémoire dans des bases de données, et de les transmettre aux services nationaux concernés (art. 4§1 et 2).

Le volume d'informations traité par l'office est à cet égard considérable. Les chiffres sont éloquentes : en 2016, 870 000 messages opérationnels ont transité par l'intermédiaire de son réseau d'échange d'informations sécurisées, le SIENA, soit 72 000 par mois (contre 9 300 en 1999).

L'information est centralisée dans les bases de données d'Europol, en premier lieu le système d'information Europol. Créé par la convention de 1995, il est destiné à permettre à l'office européen de police de remplir ses fonctions. Selon le rapport d'activité 2016-2017, près de 400 000 objets et plus de 100 000 personnes figuraient dans le SIE. 1,5 million de recherches ont été effectuées en 2016 et plus de 7 000 services y étaient connectés.

Europol stocke donc l'information, qu'elle ait trait à des données à caractère personnel ou non. Cependant, l'office n'est pas seulement une *clearing house* d'information qui se limiterait à conserver des données pour les redistribuer le moment opportun. Comme l'indique le règlement de 2016, l'office a pour tâche de traiter et d'analyser les informations, ainsi que de réaliser des évaluations de la menace, de même que des analyses stratégiques et opérationnelles (art. 4§1 al. f). En ce sens, Europol se livre à l'analyse criminelle, ceci en vue de fournir aux services des États membres une information structurée.

L'analyse systématise le traitement de l'information afin de développer, à partir de l'évaluation des menaces, une capacité d'aide à la décision à l'égard des phénomènes criminels, ceci afin d'orienter les décisions. Elle est cardinale au sens où elle constitue le socle des activités de renseignement : l'analyse guide l'ensemble des processus organisationnels relatifs au cycle du renseignement. Comme technique

³ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 (J.O.U.E. L 135, 24.5.2016, p. 53).

au service de l'ILP, elle permet, grâce à une méthode prédéfinie, de trouver des liens de corrélation entre les informations traitées, par exemple, la constitution de réseaux criminels transnationaux, et de fournir des explications relatives à la mutation de certains phénomènes criminels.

Or, l'analyse se trouve, dans le prolongement de l'activité de centralisation, de stockage et de redistribution de l'information, au cœur du travail de l'office en matière de renseignement. Si d'un côté l'office rassemble et diffuse celui-ci, de l'autre, il l'enrichit. Ce travail est effectué par les analystes qui sont, au sein d'Europol, les personnes chargées spécifiquement de cette tâche. Au nombre de 120 en 2016, ils peuvent s'appuyer sur le Europol Analysis System (EAS) comme un outil d'analyse spécifique.

L'opération Disney est une illustration parmi d'autres au cours de laquelle l'office a fourni des analyses criminelles de même qu'un soutien opérationnel. Cette opération, qui a impliqué la gendarmerie nationale française et la police roumaine, a conduit, en février 2016, à la neutralisation d'un important réseau criminel impliqué dans la traite des êtres humains.

Europol se trouve ainsi partie prenante au cycle de renseignement en participant à l'une des étapes de celui-ci, l'analyse, qui consiste en l'exploitation de l'information, de manière à fournir les données pertinentes pour les services utilisateurs. Ce positionnement de l'office ressort clairement dans ce travail analytique effectué dans le cadre des projets d'analyse (AP). Prenant le relais des Focal Points (FP), les AP font partie de l'EAS et ils se focalisent sur certains thèmes ou régions. Par exemple, l'AP Phoenix porte sur la traite des êtres humains. Le projet Soya a trait, quant à lui, à la lutte contre le faux monnayage. Le projet Sustrans concerne, pour sa part, les réseaux du crime organisé impliqués dans le blanchiment d'argent.

2. De l'analyse criminelle à l'*evidence-based policing*

Il paraît difficile de dissocier le travail d'Europol de l'*evidence-based policing*. Il s'agit d'une pratique relative aux politiques qui se retrouve dans le travail de la police. L'*evidence-based policing* peut se définir comme une forme de gestion de la connaissance, visant à combler le fossé entre la recherche d'un côté et la pratique de l'autre, et destinée à faire en sorte que les décisions soient prises sur des faits établis scientifiquement, plutôt que sur des seules impressions ou des simples jugements de valeur⁴.

Or, depuis plusieurs années, il est possible d'observer un phénomène de scientification de la police. Ce mouvement est indépendant de l'*intelligence-led policing*, mais il est néanmoins susceptible d'y être relié. En effet, le modèle de police guidée par le renseignement est porteur d'une conception du *policing* fondée sur la rationalisation des moyens. Dans une perspective où les budgets de la sécurité sont contraints, il s'agit de limiter les dépenses et d'améliorer l'efficacité des ressources employées.

La conception d'une activité policière fondée sur une quête de la rationalisation des ressources – à partir d'une évaluation des menaces qui se veut objective, destinée à fournir un diagnostic de sécurité et qui s'inscrit dans le cadre d'une méthodologie précise – se retrouve au niveau européen. Le règlement de 2016 énonce à ce propos qu'« Europol fournit des analyses stratégiques et des évaluations de la menace pour contribuer à une utilisation efficace et rationnelle des ressources disponibles au niveau national et de l'Union pour les activités opérationnelles, et fournir un appui à ces dernières » (art. 4§3). De telles analyses stratégiques consistent en la réalisation de documents évaluatifs de la menace, en premier lieu le EU SOCTA (*EU Serious Organized Crime Threat Assessment*). Ce document est l'origine de la définition de priorités politiques en matière de lutte contre

4 Naughton, M., « "Evidence-based policy" and the government of criminal justice system - only if the evidence fists », *Critical Social Policy*, vol. 25, n° 1, 2005, p. 47-69 (spec. p. 50 et s.).

la criminalité organisée transnationale. Il est destiné à cerner les contours du phénomène et à envisager les évolutions à venir⁵. Au-delà, il entend servir de socle à une action structurée, autour de laquelle les efforts, nationaux et européens, s’imbriquent.

Le cycle de gestion en matière de lutte contre la criminalité organisée (ou *policy cycle*) est la concrétisation de ce travail d’ordonnement de la coopération policière autour d’un rapport d’Europol visant à établir une telle image. Il correspond à un ensemble complexe d’opérations, dans la mesure où d’un côté, deux étages (opérationnel et politique) sont intégrés dans un dispositif institutionnel sophistiqué impliquant Europol ainsi qu’un organe spécialisé du Conseil de l’UE, le Comité de sécurité intérieure (Cosi), et où de l’autre, les activités sont régies par une méthodologie spécifique identifiant quatre étapes distinctes agrégées sous la forme d’un cycle (évaluation de la menace, définition des priorités politiques, création et mise en œuvre des plans d’action opérationnelle, évaluation des résultats obtenus), la réalisation de chacune d’elles entraînant la mise en œuvre de la suivante.



Le *policy cycle* - cycle de gestion en matière de lutte contre la criminalité organisée (source : Europol)

* *
*

En suivant la conception donnée par Ericson et Haggerty sur la police comme une police d’expertise, dépositaire d’un savoir et gestionnaire de risques⁶, Europol se transforme en prestataire de services pour des institutions européennes. C’est le cas du Conseil de l’UE qui, dans cette logique de gestion de risque, doit sélectionner les options pertinentes et adopter les stratégies les plus adaptées. Celui-ci a déterminé, en juin 2017, les priorités politiques, dans le cadre du cycle correspondant à la période 2018-2021. Or, il l’a fait sur le fondement la base du SOCTA UE diffusé par Europol le 9 mars 2017.

Dans ce cycle renouvelé pour la période 2018-2021, il est prévu qu’Europol présente, en 2019, en coopération avec les États membres, un rapport intermédiaire sur les menaces nouvelles. Europol oriente donc ses activités dans ce domaine, conformément aux dispositions du règlement de 2016 l’instituant. Il s’insère ainsi au cœur d’un processus associant l’analyse criminelle et la prise de décision politique, en l’occurrence le *policy cycle*.

5 Jaffré, J.-M., « L’intelligence territoriale, une approche moderne de la sécurité », *Revue de la Gendarmerie nationale*, n° 247, 3^e trimestre 2013, p. 44.
6 Ericson, R., Haggerty, K. D., « La police dans la société du risque et de l’information », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 34, 4^e trimestre 1998, p. 185.