



UNIVERSITÉ
LAVAL

Institut québécois
des hautes études internationales

Europol : Un acteur-clé dans la lutte anti-terroriste européenne ?

Pour faciliter la coopération entre les services de police et les autorités répressives de ses États membres, et pour répondre plus efficacement aux problèmes posés par la criminalité transfrontalière en général et par le terrorisme en particulier, l'Union européenne (UE) s'est progressivement dotée de structures de coordination propres, au premier rang desquelles figure Europol, l'Office européen de police créé en 1995. Sans être devenue, pour reprendre les mots du Chancelier allemand Helmut Kohl, un « FBI européen »¹, l'agence a considérablement évolué depuis. Car, si à sa création, ses compétences étaient d'abord limitées à la lutte contre le trafic de drogues, elles ont été rapidement élargies à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, cette dernière menace à la sécurité internationale faisant désormais partie des priorités stratégiques des États membres de l'Union. Dès lors, on peut s'interroger : quel est l'apport d'Europol à la stratégie de lutte anti-terroriste de l'UE ? Sa réponse est-elle adaptée aux besoins de la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme ?



Maylis Labayle, titulaire d'une Maîtrise en Études politiques et administratives européennes est Assistante académique au Département d'études politiques et administratives européennes du Collège d'Europe, Bruges, Belgique.

L'équilibre délicat entre efficacité et respect des souverainetés nationales

La menace terroriste était une réalité pour de nombreux gouvernements européens bien avant que son internationalisation ne soit révélée par les attentats de New York (2001), de Madrid (2004) et de Londres (2005). La coopération policière entre États européens a donc commencé à se développer dès les années 1970, avant qu'il ne devienne clair qu'une action au niveau de l'Union européenne était nécessaire. Parallèlement à l'adoption d'instruments législatifs, l'Union a donc créé différentes

structures de coopération telles qu'Europol (1995) et son pendant judiciaire, Eurojust (2002), afin d'améliorer l'entraide répressive entre ses États membres. Un projet d'autant plus ambitieux que toute intervention supranationale concernant le domaine de la sécurité intérieure est vécue par les États comme une atteinte à leur souveraineté.

Les États membres conservent d'ailleurs la compétence principale en matière de

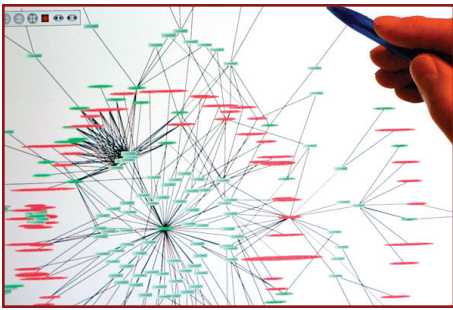
sécurité intérieure en vertu de l'article 4(2) du Traité sur l'Union européenne (TUE). À l'origine, Europol a donc été institué par une Convention² ratifiée par tous les États membres, mais le manque de flexibilité de cet instrument s'est rapidement révélé inadapté face aux développements du rôle et des fonctions de l'agence. Cela a mené à l'adoption d'une nouvelle Décision le 6 avril 2009³, sur le modèle de la Décision instituant Eurojust⁴.

1. Le FBI (*Federal Bureau of Investigation*) est le service fédéral de police judiciaire des États-Unis.

2. Convention établissant un Office de Police Européen (JO C 316, 27.11.1995, p. 1)

3. Décision 2009/371/JAI portant création d'Europol (JO L 121 du 15 mai 2009, p. 37)

4. Décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de lutter contre les formes graves de criminalité (JO L 63 du 6 mars 2002, p. 1), modifiée par la Décision 2009/426/JAI du Conseil renforçant Eurojust (JO L 138 du 4 juin 2009, p. 14)



La mission d'Europol a été définie dans les traités, à l'article 88 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), comme étant une fonction d'appui et de renforcement de l'action des autorités nationales dans la prévention de la criminalité transfrontalière et du terrorisme, et de la lutte contre ceux-ci. Sans surprise, l'agence n'a donc pas de pouvoirs opérationnels, ni de fonction de commande et de contrôle vis-à-vis des autorités nationales. Sa mission première est de faciliter l'échange d'informations entre les États membres et de coordonner leurs actions. Pour cela, elle est composée d'officiers de liaison détachés par leur État d'origine, et d'unités responsables des différentes formes de criminalité grave.

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, une *Task Force* de lutte contre le terrorisme (*Counter Terrorism Task Force*), composée de spécialistes, a été créée au sein d'Europol. Mais n'ayant pas rencontré le succès escompté, elle a été supprimée en 2003 et ses tâches ont été confiées à l'unité Contre-Terrorisme SC5 (depuis rebaptisée unité O4). Toutefois, elle a été remise en place après les attentats de Madrid (2004).

Europol, instrument de coopération et de coordination...

En 2005, le programme de La Haye⁵ a introduit le principe de disponibilité des informations, qui implique la mise à disposition des informations détenues par les services de police d'un État membre pour leurs homologues d'autres États membres. L'importance de ce principe a particulièrement été soulignée dans les affaires de terrorisme impliquant au

moins deux États membres, pour lesquelles la Décision du Conseil de l'Union européenne 2005/671/JAI⁶ a imposé aux États membres de communiquer à Europol les informations dont ils disposent.

L'outil de base de l'agence est le Système d'Information Europol (SIE), une base de données informatisée concernant des personnes suspectées d'avoir commis une infraction ou déjà condamnées, dans la limite bien sûr du champ de compétences d'Europol. Son efficacité est toutefois affectée par le caractère volontaire de la communication et du partage d'informations par les États membres. En effet, nombre d'entre eux n'observent pas les dispositions de la Décision de 2005. Ils demeurent réticents à partager leurs informations liées aux activités terroristes du fait de leur extrême sensibilité, préférant en la matière recourir à la traditionnelle et plus sécurisante coopération bilatérale. L'exemple de la coopération efficace entre la France et l'Espagne dans le cadre de la lutte contre l'organisation séparatiste basque ETA est souvent cité pour justifier cette tendance.

Paradoxalement, la pression politique pour une action plus efficace des gouvernements européens est plus forte en matière de contre-terrorisme que contre n'importe quel autre type de criminalité, mais l'alimentation des bases de données d'Europol demeure, malgré tout, loin d'être systématique. Europol n'a pas non plus automatiquement accès aux données sur le terrorisme envoyées par les services de renseignements nationaux au Centre de Situation Conjoint de l'Union Européenne (SITCEN) qui fait partie du Service d'Action Extérieure de l'UE.

La véritable valeur ajoutée d'Europol réside dans les AWF (*Analysis Work File*) qui sont des fichiers d'analyse concernant différentes formes de criminalité. À l'heure actuelle, ils sont au nombre de

dix-huit et rassemblent des informations plus variées que le SIE, telles que les informations concernant des victimes, témoins, et contacts concernés dans une affaire donnée, et procèdent à des recoupements entre ces données. Cet outil est donc particulièrement précieux dans les affaires transfrontalières, pour lesquelles il est souvent délicat d'identifier les différentes branches d'une organisation criminelle.

Deux AWF sont consacrés aux activités terroristes : les informations sur le terrorisme islamiste sont regroupées dans le fichier Hydra, et celles en lien avec toutes les autres formes de terrorisme (notamment séparatiste) dans le fichier Dolphin. La participation des États membres à ces fichiers est volontaire, mais la plus-value de cet outil dans le cadre de la lutte antiterroriste est clairement reconnue puisque Hydra est le seul AWF auquel tous participent. L'efficacité des deux fichiers pourrait toutefois être améliorée en permettant à Eurojust d'y être associé. L'unité de coopération judiciaire participe à certains AWF mais à aucun de ceux consacrés au terrorisme, en raison de la réticence de certains États membres à voir des données particulièrement confidentielles partagées trop largement.

Parallèlement à ses activités d'échange et d'analyse de données, Europol a mis en place en 2007 le portail « *Check the Web* », qui permet de surveiller et recenser les sites internet de propagande



5. Le programme de La Haye a été adopté par le Conseil européen pour fixer les priorités d'action de l'UE en matière de justice, liberté et sécurité entre 2004 et 2009. Un programme pluriannuel similaire, le programme de Stockholm, lui succède désormais.

6. Décision du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes (JO L 253 du 29.9.2005, p. 22)

islamiste, ainsi que de mettre en relation les différents experts des États membres en charge de cette tâche. L'accès aux informations qu'il contient est limité. L'apport logistique d'Europol n'est ici pas négligeable, puisque l'agence met à la disposition des États membres son expertise technique et ses services de traduction.

Enfin, Europol participe activement à la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne en matière de sécurité des explosifs, notamment en facilitant l'échange d'information sur les vols ou la disparition d'explosifs ou de détonateurs dans les États membres.

... mais aussi d'analyse stratégique

En complément de ces activités, Europol publie chaque année des rapports d'information qui dressent un état des lieux des activités criminelles dans l'Union et des réponses qui leur sont apportées. Les rapports annuels OCTA (*Organised Crime Threat Assessment*) analysent les phénomènes criminels dans l'Union européenne sur la base d'informations fournies par les États membres, des pays tiers et Eurojust. Suivant le même principe, un rapport similaire, le TE-SAT (*Terrorism Situation and Trends*), est consacré au terrorisme et constitue une source d'information extrêmement complète sur la nature de la menace terroriste dans l'UE. Ces rapports sont l'une des bases des stratégies d'action élaborées au niveau de l'Union car en plus de fournir une vue d'ensemble sur les attaques terroristes organisées pendant l'année écoulée (qu'elles aient été déjouées ou non), elles permettent aux autorités compétentes d'identifier des tendances et de définir des priorités d'action. L'intérêt de cette contribution d'Europol réside dans son caractère transfrontalier, alors que jusqu'à récemment, les évaluations des menaces criminelles et terroristes se faisaient uniquement au niveau national.



Europol sur la scène internationale

Le champ d'action d'Europol ne se cantonne pas aux frontières de l'UE. Dotée de la personnalité juridique, l'agence peut, en vertu d'une Décision du Conseil du 27 mars 2000⁷, conclure des accords de coopération non seulement avec des pays tiers mais aussi avec des organisations internationales telles qu'Interpol. D'une part, les accords dits stratégiques définissent les priorités de coopération entre les deux parties. C'est le cas par exemple des accords signés avec l'Albanie, la Russie ou encore la Turquie⁸. D'autre part, les accords dits opérationnels sont plus détaillés et régissent les modalités d'échange d'informations stratégiques et techniques, comme notamment les données personnelles. Au nombre des pays signataires de tels accords avec Europol se trouvent, entre autres, le Canada et les États-Unis.

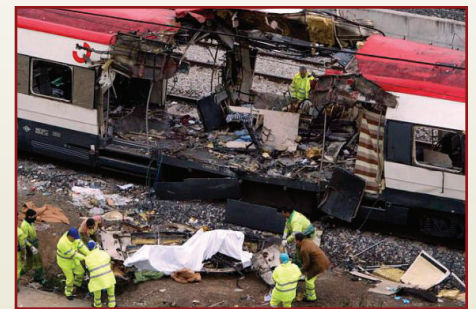
Les récentes et rapides évolutions d'Europol laissent à penser que l'on pourrait observer un glissement vers une coopération policière plus opérationnelle au sein de l'Union européenne.

Récemment, le Parlement européen a exprimé de vives réticences quant aux garanties offertes en matière de protection des données par un accord entre l'UE et les États-Unis au sujet du transfert de données sur les transactions financières exigé par le programme américain de lutte contre le financement du terrorisme. Dans une deuxième version de l'accord⁹, Europol s'est donc vu confier

la mission de contrôler la conformité des demandes américaines avec les dispositions de ce dernier. Malgré tout, des critiques subsistent toujours sur l'efficacité et l'utilité de ce contrôle, comme en témoigne par exemple le rapport publié en mars 2011 par le délégué à la protection des données d'Europol au sujet de la mise en œuvre de l'accord¹⁰.

Conclusion

Les récentes et rapides évolutions d'Europol laissent à penser que l'on pourrait observer un glissement vers une coopération policière plus opérationnelle au sein de l'Union européenne. Toutefois, un tel pas ne peut être franchi sans un minimum de garanties quant à la protection des droits fondamentaux et, plus largement, des valeurs défendues par l'Union européenne (respect du principe de démocratie et de l'État de droit) et sans un contrôle démocratique efficace. Il est en effet essentiel qu'un organe comme Europol, dont les activités ont un impact direct sur la vie des citoyens, fasse l'objet d'un certain contrôle, et il est souhaitable que ce dernier soit encore perfectionné dans le futur, par exemple en impliquant d'avantage le Parlement européen et/ou les parlements nationaux, ainsi que le prévoient les traités.



7. JO C 106 du 13 Avril 2000

8. Ces accords sont conclus avec des partenaires avec lesquels une coopération efficace est essentielle pour lutter contre la criminalité organisée. Ils ne prévoient pas l'échange de données personnelles, à l'inverse des accords opérationnels.

9. Décision du Conseil du 28 juin 2010 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme, 2010/412/UE (JO L 195 du 27 juillet 2010, p. 1)

10. Délégué à la protection des données d'Europol, *Rapport sur l'inspection de la mise en œuvre par Europol de l'accord TFTP*, 1^{er} mars 2011 : [http://europoljsb.consilium.europa.eu/media/111009/terrorist%20finance%20tracking%20program%20\(tftp\)%20inspection%20report%20-%20public%20version.pdf](http://europoljsb.consilium.europa.eu/media/111009/terrorist%20finance%20tracking%20program%20(tftp)%20inspection%20report%20-%20public%20version.pdf)

Saviez-vous que ?

- Europol emploie environ 700 personnes, dont une centaine d'analystes. Son siège est situé à La Haye, aux Pays-Bas. Pour l'année 2011, son budget approche les 84 millions d'euros.
- La nouvelle Décision Europol lui confère le statut d'agence européenne, ce qui ne modifie pas fondamentalement son activité mais apporte tout de même quelques changements bienvenus. Elle simplifie son association aux équipes communes d'enquête, ainsi que l'accès au Système d'Information Europol.
- L'une des critiques principales pesant sur Europol porte sur sa légitimité. Son nouveau statut d'agence vient y apporter un début de réponse, puisqu'Europol est désormais financé par le budget de l'UE et non plus par des contributions des États membres, et cela associera donc le Parlement européen à son fonctionnement. Par ailleurs, les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne exigent qu'Europol rende compte de ses activités devant le Parlement européen et les parlements nationaux.
- Un État membre, Europol ou Eurojust peuvent demander que soit montée une équipe commune d'enquête dans le cadre d'une enquête pénale organisée dans deux ou plusieurs États membres, pour une durée limitée. Par ailleurs, les États membres ont également la possibilité de détacher des officiers de police sur le territoire d'un autre État membre ou d'un pays tiers. Ces mécanismes sont de précieux outils de la confiance mutuelle entre les autorités nationales, qui apprennent grâce à eux à connaître les méthodes de travail et la culture juridique de leurs partenaires.
- Au sein d'Europol, un délégué à la protection des données est nommé et agit de manière indépendante afin de veiller à ce que les règles applicables en matière de protection des données personnelles sont bien respectées.

Pour soumettre un article à Sécurité mondiale, écrivez à l'adresse courriel de irving.lewis@hei.ulaval.ca

Sécurité mondiale

- **Rédacteur :** Professeur *Olivier Delas*
- **Rédacteur adjoint :** *Irving Lewis*
- **Publiée par :** Le Programme Paix et sécurité internationales
Directeur : *Gérard Hervouet*
Institut québécois des hautes études internationales (HEI),
Université Laval
- **Supervision éditoriale :** *Claude Basset*
- **Conception et réalisation graphique :** *Alphatek*
Le bulletin *Sécurité mondiale* est accessible sur Internet à l'adresse suivante :
www.psi.ulaval.ca
Pour informations : 418 656-7771

Pour en savoir plus...

- Portail de l'Union européenne (page d'Europol) : http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/europol/index_fr.htm
- Site internet d'Europol : <https://www.europol.europa.eu/>
- Décision 2009/371/JAI portant création d'Europol : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:FR:PDF>
- Décision 2009/426/JAI du Conseil renforçant Eurojust : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009D0426:20090604:FR:PDF>
- Décision du Conseil de l'Union européenne 2005/671/JAI relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:253:0022:0024:FR:PDF>
- Cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité organisée : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/117584.pdf
- Décision du Conseil du 28 juin 2010 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme, 2010/412/UE : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:195:0001:0002:FR:PDF>
- Amici, V., « Europol et la nouvelle décision du Conseil : entre opportunités et contraintes », *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n° 1, 2010, pp. 77-99.
- Argomaniz, J., *The EU and Counter-Terrorism – Politics, policy and policies after 9/11*, Contemporary Terrorism Studies, London, Routledge, 2011.
- De Biolley, S., *Europol*, Jurisclasseur Europe Traité, Fasc. 2690, 2008.
- Niemeier, M., et Wiegand, M. A., "Europol and the Architecture of Internal Security", in Monar, J., *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Brussels, PIE Peter Lang, 2010, pp. 169-193.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne sauraient être attribuées au Programme Paix et sécurité internationales, à l'Institut québécois des hautes études internationales ou aux personnes responsables de la publication de Sécurité mondiale.

The opinions expressed in this paper belong solely to the authors and are not to be attributed to the Programme Paix et sécurité internationales, the Institut québécois des hautes études internationales or the persons in charge of the Sécurité mondiale publication.