



6ème séminaire annuel  
de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)  
organisé avec le concours de l'Institut des Hautes Études Internationales (IHEI) de Paris II

**jeudi 28 mars 2019**

## **L'EUROPE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE**



Sous la direction de Pascale MARTIN-BIDOU et de Anne-Sophie TRAVERSAC

Maîtres de conférences à l'Université Paris II - Panthéon-Assas

# LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ EN EUROPE

par Mickaël R. ROUDAUT\*

Haut fonctionnaire de la Commission européenne,  
Direction générale « Migration et Affaires intérieures »

\* Les opinions exprimées par l'auteur sont personnelles et n'engagent pas l'institution qui l'emploie

Je me propose de brosser un rapide tour d'horizon des défis posés par la mondialisation du crime et d'aborder quelques éléments de réponse européens. Au-delà, s'ils sont majeurs, ces défis présentent aussi des opportunités susceptibles de donner sens au projet européen.

J'aimerais aussi préciser (précaution oratoire) que mon propos est personnel et n'engage en rien l'institution qui m'emploie.

## I. Défis

Si les Etats européens ne se font plus la guerre, ils doivent désormais unir leurs forces pour arraisonner des navires chargés de cocaïne en haute mer, se coordonner pour policer l'espace cybernétique ou lutter contre les réseaux transnationaux d'immigration clandestine et de contrebande de toute sorte. L'ennemi n'est plus un pays, c'est un flux.

Non seulement la forte croissance des flux commerciaux et de passagers depuis 40 ans, a rendu les frontières plus difficiles à contrôler, mais les traverser, représente la promesse d'un profit additionnel pour les criminels.

Un seul chiffre à cet égard. Un kilo de citrate de sildénafil, le principe actif du fameux Viagra (médicament le plus contrefait au monde), ne coûte que 60 dollars en Asie du Sud. Dilué dans des milliers de tablettes vendues sur Internet dans les pays développés, ce modeste investissement pouvait rapporter dans les années 2000, quelque 300 000 dollars<sup>1</sup>.

Disons-le clairement, cette explosion des flux commerciaux rend impossible un contrôle systématique, sauf à s'accommoder de semaines d'attentes aux frontières et les problèmes induits d'approvisionnement. 90% du commerce mondial est assuré par voie maritime, les fameux conteneurs, et 95 % des marchandises pénétrant l'espace européen le fait sans contrôle<sup>2</sup>. Un seul exemple, quelque 100 tonnes de cocaïne seraient consommées dans l'Union européenne chaque année, une marchandise faut-il le rappeler quasi-exclusivement importée, causant avec l'héroïne et d'autres stupéfiants quelque 9 000 décès par surdoses dans l'UE, en Norvège et Turquie chaque année.

---

<sup>1</sup> *Foreign Policy*, 'The deadly world of fake drugs', sep-oct. 2008, p. 61.

<sup>2</sup> Mickaël R. Roudaut, *Marchés criminels – Un acteur global*, PUF, 2010.

Que savons-nous aujourd'hui des marchés criminels et de l'économie qu'ils président ? Malgré la difficulté inhérente à l'étude de phénomènes criminels, échappant au regard du policier et du chercheur, on sait néanmoins que chaque année, des centaines de milliards de dollars issus des flux illicites sont essentiellement blanchis dans l'économie légale, des dizaines de conflits sont alimentés par un trafic d'armes légères et de petit calibre, le piratage, en moins d'une décennie, a transformé l'industrie du film et du disque. Point souvent oublié, à poids égal, des espèces protégées peuvent valoir plus que leur équivalent en or ou en cocaïne<sup>3</sup>.

D'évidence, l'influence sur la société des marchés criminels apparaît plus profonde et durable qu'une menace terroriste pourtant sur toutes les lèvres.

Puisque le crime organisé est une réalité mondiale, il appartient donc à chaque État d'assumer sa juste part d'un combat transnational.

D'où le besoin de coordination, au sein de l'UE, à la frontière extérieure de l'Union et au-delà de la frontière extérieure.

Hélas, si chacun s'accorde volontiers sur ce besoin de coordination, personne n'aime devoir s'y soumettre...

## **II. Que fait l'Europe ?**

La sécurité a dès le départ été une priorité de la Commission Juncker. L'agenda européen en matière de sécurité, a défini 3 axes d'actions prioritaires, contre le crime organisé, la cybercriminalité et le terrorisme.

Un Commissaire a été nommé pour le seul portefeuille de la sécurité. Il est soutenu par une *Task Force* couvrant une vingtaine de Directions générales de la Commission soulignant que le sujet n'est plus une niche de la seule DG affaires intérieures.

Je ne vais pas me lancer dans un catalogue des actions achevées ou entreprises. Vous trouverez de plus amples informations dans le dossier documentaire ou sur le site internet de la Commission, du Parlement ou du Conseil.

Pour simple rappel, l'UE s'est attachée à développer un socle juridique commun afin que policier et juge puissent parler le même langage, de bases de données communes (comme le Système d'information Schengen) et de services et agences soutenant les efforts de coopération opérationnelle (OLAF et Europol), de formation (CEPOL), de gestion des frontières (Frontex) ou d'analyse situationnelle (OEDT ou l'Observatoire européen des atteintes aux droits de propriété intellectuelle - contrefaçons). L'UE développe aussi la recherche européenne et offre des milliards d'euros de financements.

25 ans après la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice du traité de Maastricht, le socle législatif et institutionnel est plus ou moins établi.

---

<sup>3</sup> COM, *Communication on the EU Approach against Wildlife Trafficking*, COM(2014) 64 final.

Le but aujourd'hui n'est plus tant de rapprocher les législations nationales (définition et sanction pénale minimale commune) mais bien plutôt de veiller à une mise en œuvre effective et à un usage plein et entier des outils à disposition du policier et du juge.

Ces outils sont nombreux, je citerai brièvement les livraisons surveillées, les équipes communes d'enquête, le droit transfrontalier d'observation (surveillance) ou de poursuite de flagrance, des patrouilles communes ou opérations conjointes pour un événement sportif ou culturel... La Commission s'attache à promouvoir ces outils avec beaucoup de "carottes" (financement, formations, échanges de bonnes pratiques, des manuels...) et un peu de "bâton" (le processus d'évaluation mutuelle du respect de l'acquis Schengen en matière policière par les Etats membres par exemple).

Point important, malgré des progrès évidents du fait d'un besoin accru de sécurité, la coopération policière et judiciaire ne se caractérise pas encore par une véritable culture de l'échange, par défiance, parce qu'il est plus simple d'en rester à son quant à soi, mais aussi tout bonnement par défaut d'une maîtrise suffisante de l'anglais (notamment en France).

J'aimerais donc seulement souligner ici l'échange d'information. Nos systèmes européens d'échange d'information ont été créés dans un autre âge avec différents buts dans un contexte de sécurité différent.

Une lutte efficace contre le crime suppose aujourd'hui non seulement l'accès à la bonne information au bon moment, mais surtout, son analyse ; grande vulnérabilité encore rappelée lors du 11 septembre.

Bien que noyé d'informations, nous restons assoiffés de connaissance. Cartographier un réseau criminel dans ses ramifications transnationales requiert souvent le recoupement de fichiers et l'emploi de données détenues par le secteur privé (relevés téléphoniques, cartes de paiement ou de transport...), afin, point crucial, d'identifier les pivots névralgiques (points clés d'ancrage/vulnérabilité) et les personnes évitant la commission directe d'infractions (donneurs d'ordre).

Le croisement de fichiers n'est qu'un processus automatisé (équivalent à un banal moteur de recherche) visant à mettre en relation des informations issues de fichiers, donc *préexistantes*. L'enjeu est assez évident.

Donner aux services compétents les moyens modernes de leurs missions traditionnelles. Le but n'est plus tant de recueillir davantage d'information mais surtout de mieux la traiter. Accroître l'expertise plutôt que les pouvoirs. Des travaux importants sur l'interopérabilité des bases de données sont en cours...

L'appui de l'intelligence artificielle sera aussi nécessaire pour traiter une masse colossale d'informations en quelques secondes. A cet égard, l'UE prévoit 1 milliard d'euros de financement pour les 7 prochaines années afin de lancer des programmes de recherches transnationaux ayant pour but de mutualiser les savoirs, éviter les duplications, et grâce à une masse critique suffisante, assurer des débouchés commerciaux ayant pour but de transformer ce savoir en produits commercialisables à forte valeur ajoutée.

Bien sûr, ce combat n'est plus l'apanage du secteur public. Le privé joue aussi un rôle fondamental, dans la soumission de déclarations de soupçons sur la base de la Directive anti-blanchiment ; son concours est aussi essentiel dans le cyber-espace afin que des produits dangereux, falsifiés ou contrefaits ne soient vendus ou que des sites de propagande terroriste ou de pédo-pornographie soient supprimés.

C'est pourquoi, l'UE s'emploie à un dialogue concret avec les grands opérateurs et a mis en place une Unité de signalement Internet pour ce faire.

Lutter contre le crime organisé coûte cher et prend du temps. Une politique publique efficace suppose la définition de stratégies d'enquête.

Mais on ne trouve que ce que l'on cherche. L'analyse de risque, mère de politiques préventives et proactives concrètes et non simplement répressives, s'impose donc avec acuité.

Et là, beaucoup reste à faire pour rapprocher l'approche douanière, fondée sur un flux descendant du gros vers le détail en se basant notamment sur les anomalies du commerce mondial, et l'approche policière dite ascendante, du détail vers le gros et fondée sur le renseignement et la connaissance de terrain.

Si une action traditionnelle contre ces criminels/fraudeurs est bien sûr indispensable, elle ne peut, pour être efficace, s'y limiter.

Mieux lutter contre le trafic d'armes, la corruption, la fraude financière, identitaire et fiscale, les mouvements illicites transfrontaliers, le blanchiment et la dimension cybernétique, outils de pénétration de l'économie licite, fera sans doute plus que le traditionnel effort de renseignement.

Parenthèse et rappel des fondamentaux. Il existe deux économies, l'officielle et l'informelle. La première fait l'objet de savants calculs et de prévisions semblant invariablement erronées. La seconde, reste sous-évaluée car sous-reportée. Les interactions entre ces deux économies, angle mort insuffisamment étudié et compris, explique sans doute en partie pourquoi les prévisions économiques s'avèrent régulièrement sinon invariablement, infirmées<sup>4</sup>.

Ne prenant que peu en compte la réalité de l'économie globale, c'est-à-dire de ses composantes licites et illicites, elle se prive d'un champ d'étude atteignant 40 % du PIB déclaré dans plus de 50 États, soit quasiment la moitié de leur "richesse"<sup>5</sup>. Et jusqu'à 20 % du PIB dans certains pays de l'UE.

C'est pourquoi, signe des temps, et volonté de mieux représenter l'économie réelle (et non seulement officielle), les pays membres de l'Union européenne doivent désormais intégrer une estimation des "activités économiques illégales" dans le calcul de leur PIB<sup>6</sup>. Les intégrer c'est accroître son PIB et donc mécaniquement réduire le pourcentage de la dette, et donc, retrouver des marges de manœuvres politiques. Je ferme la parenthèse.

---

<sup>4</sup> S'y ajoute l'irrationalité des actions des opérateurs économiques, réalité également sous-estimée.

<sup>5</sup> Friedrich Schneider, Andreas Buehn, Claudio E. Montenegro, *Shadow Economies All Over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, Université de Linz, juin 2010, 53 p.

<sup>6</sup> Eurostat, *Système européen des comptes, SEC 2010*, 2013, § 1.79. Cette obligation, remontant aux années 90, restait largement ignorée.

Ce qui m'amène naturellement au crime financier. Un autre défi de notre temps. L'acheteur de cigarettes de contrebande n'acquiesce pas sa transaction par carte bancaire, le consommateur de stupéfiants ne signe pas de chèque, le grand fraudeur ne laisse pas l'argent amassé illégalement sur un compte bancaire à son nom.

Enfin, le criminel, même peu averti, n'est évidemment pas le propriétaire nominal de "ses" biens (sociétés, villas, véhicules)<sup>7</sup> d'où la relative vacuité de la fameuse confiscation des avoirs criminels comme outil de lutte contre le crime organisé.

Le crime économique et financier demeure un animal étrange. Faute de véritable expertise dans l'identification des éléments de preuve, les services d'enquête, souvent dépassés par la complexité des dossiers et leurs ramifications internationales, espèrent comme d'autres le Messie un flagrant délit qui ne viendra pas.

Et pour cause, dans un domaine sans scène de crime, sans témoin, sans aveu et sans victime directe, l'action répressive repose encore aujourd'hui bien trop souvent sur le lanceur d'alerte et ses prises de risque personnelles aux motivations parfois douteuses. Là aussi l'UE agit pour renforcer l'expertise criminalistique, le fameux *forensics* des séries télé américaines....

Reconnaissance mutuelle des éléments de preuve... Standardisation des protocoles *forensics*...

Cette police scientifique, ce n'est pas que l'analyse d'ADN, des outils d'analyse des données sont créés afin d'identifier des éléments de preuves dans une vingtaine de disques durs, des techniques d'audit et d'expertise comptable se développent pour identifier les sociétés écrans... Le donneur d'alerte fera aussi l'objet prochainement d'un statut protégé commun...

Ces défis sont aussi une opportunité.

Les analyses s'accordent généralement pour dire que le projet européen est en crise. L'Europe pour quoi faire ? Si la construction européenne doit cheminer, comme le veut le traité de Lisbonne, vers "*une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe*", l'article 48 du traité d'Union européenne prévoit expressément que les projets de révision des Traités peuvent tendre à accroître ou, pour la première fois, "*à réduire les compétences attribuées à l'Union*". Un droit de retrait (le drame quotidien du Brexit) est aussi institué.

De plus, et à bien des égards l'élargissement n'est plus le moteur de la construction européenne. Enfin, les crises au sein de la zone euro (Portugal, Grèce, Chypre) soulèvent une quête de sens. Quelle Europe veut-on ? En faudrait-il même une ? Où son action devrait-elle se concentrer pour offrir une réelle valeur ajoutée ?

Or c'est précisément là, en aidant les Etats à assumer leur souveraineté, à garantir le droit fondamental à la sécurité, que le projet européen peut trouver une nouvelle raison d'être.

## CONCLUSION

---

<sup>7</sup> Soulignant les limites d'une confiscation des avoirs criminels pourtant très en cours.

Je conclurai en disant que "Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise". Les conditions semblent donc réunies pour faire de nos défis une opportunité dans l'intérêt de tous.