

Département Thématique C
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles



**LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION
DE LA MENACE DE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE
ET L'ARCHITECTURE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

LIBERTES CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES



PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

**Direction Générale Politiques Internes de l'Union
Département Thématique C
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles**

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION DE LA MENACE DE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE ET L'ARCHITECTURE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

ETUDE

Résumé:

Cette note propose une vue d'ensemble de l'approche européenne des questions de sécurité, de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Elle aborde plus particulièrement le rôle de la Stratégie européenne de sécurité (SES) dans l'élaboration des politiques, ainsi que l'influence de l'OCTA (Évaluation de la menace de la criminalité organisée).

Ce texte encourage des mesures de rationalisation des structures existantes consacrées aux domaines de la sécurité, de la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Il recommande fortement qu'un Comité de la sécurité intérieure soit mis en place pour jouer un rôle de point de contact unique et de bureau central pour le travail des différentes agences de l'UE et des institutions en charge de la sécurité, de la lutte contre le terrorisme et le crime organisé.

PE 410.682

Cette étude a été demandée par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (**LIBE**).

Le présent document est publié dans les langues suivantes: EN, FR.

Auteur: **Benjamin Goold**, Faculté de Droit, Université d'Oxford, UK

Sous la coordination du Centre d'Etudes sur les Conflits, Paris

Manuscrit achevé en **mars 2009**

Pour obtenir des copies, veuillez vous adresser à :

M. Alessandro DAVOLI
Administrateur Département Thématique C
Tel: 32 2 2832207
Fax: 32 2 2832365
E-mail: alessandro.davoli@europarl.europa.eu

Informations sur les **publications de la DG IPOL**:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/pid/438>

Bruxelles, Parlement européen

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| SYNTHÈSE | 5 |
| Introduction | 7 |
| Première partie. Sécurité et lutte contre le terrorisme dans l'UE | 8 |
| 1.1 La Stratégie européenne de sécurité (SES) | 8 |
| 1.2 Améliorer la coordination entre les principales agences européennes | 10 |
| 1.3 Les succès et les défis | 11 |
| Deuxième partie. Le crime organisé : Le "Modèle européen en matière de renseignements de nature criminelle" (ECIM) et l'Évaluation de la menace de la criminalité organisée (OCTA) | 14 |
| 2.1 Europol et Eurojust | 14 |
| 2.2 Le Modèle européen en matière de renseignement de nature criminelle | 17 |
| 2.3 L'évaluation de la menace de la criminalité organisée | 18 |
| 2.4 Centraliser le contrôle ou créer des passerelles? | 20 |
| Troisième partie. Conclusions et recommandations | 22 |
| 3.1 Première recommandation : la nécessité de simplification et de transparence | 22 |
| 3.2 Deuxième recommandation : un comité sur la sécurité intérieure | 23 |
| 3.3 Troisième recommandation : une approche coordonnée du partage des informations | 24 |
| BIBLIOGRAPHIE | 25 |

SYNTHÈSE

Cette note propose une vue d'ensemble de l'approche européenne des questions de sécurité, de lutte contre le terrorisme et contre la criminalité organisée. Elle aborde plus particulièrement le rôle de la Stratégie européenne de sécurité (SES) dans l'élaboration des politiques et des dispositions institutionnelles, ainsi que l'influence de l'OCTA (Évaluation de la menace de la criminalité organisée).

Les éléments présentés dans ce document montrent bien que la SES a joué un rôle majeur dans la reconnaissance du besoin de coordination accrue entre l'UE et les agences nationales en termes de promotion de la sécurité, des activités de lutte contre le terrorisme, d'investigation et de poursuites judiciaires dans la lutte contre le crime organisé. Dans la mesure où l'UE ne dispose d'aucun pouvoir officiel lui permettant de mandater l'action des États membres dans ces domaines, la SES a su jouer ce rôle de mécanisme de promotion des efforts collaboratifs entre États membres et instances européennes. La SES a permis de renforcer un certain nombre d'institutions européennes, dont Europol. De même, l'OCTA a permis d'une part à la question de la lutte contre la criminalité organisée d'être mieux prise en compte, et d'autre part d'encourager le partage d'informations et la coopération policière des États membres.

Toutefois, et en dépit de ces avancées, l'approche européenne de la sécurité, de la lutte contre le terrorisme et de la criminalité organisée reste fragmentée et caractérisée par un fort degré de bureaucratie, d'inefficacité et d'inertie institutionnelle. Cela vient partiellement du fait qu'aucune agence ou individu n'a la responsabilité unique de ces domaines. Si la création du poste de Coordinateur antiterroriste a mené à certaines améliorations en la matière, celui-ci a peiné à mettre en place le management transversal et la planification stratégique exigés par la SES. En outre, la réticence des États membres à octroyer des pouvoirs accrus ou à offrir des ressources additionnelles aux agences telles qu'Europol a limité l'UE dans sa capacité à fournir le soutien et les orientations centralisés nécessaires.

Au vu de ces nécessités et d'autres encore, cette note recommande qu'un certain nombre de mesures soient prises pour recentrer et rationaliser les structures existantes attachées aux questions de sécurité et de lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Le nombre d'agences directement ou indirectement impliquées dans le recueil

d'informations, la production de renseignement et le développement de politiques rend extrêmement difficile l'élaboration de stratégies allant au-delà des simples déclarations d'intention ou des appels à plus de coopération entre États membres. Cette note conclue donc en recommandant la création d'un "Comité central de la sécurité intérieure", qui pourrait servir de point de contact et de bureau central aux différentes agences européennes et aux institutions dont les domaines de compétences concernent les trois aspects susmentionnés. Ce comité pourrait par ailleurs fournir une orientation et une coordination politiques des plus utiles.

Introduction

L'Union européenne et ses États membres ont reconnu la nécessité croissante d'une collaboration rapprochée en matière de sécurité et de maintien de l'ordre au lendemain des attaques terroristes aux États-Unis en septembre 2001 et des attentats qui les ont suivis, à Madrid en 2004 et Londres en 2005. Par ailleurs, la criminalité organisée semble perçue depuis quelques années comme une menace forte à la sécurité intérieure de l'Union européenne et comme un problème qui nécessite une réponse coordonnée et concertée de la part des États membres.

Cette note propose une vision d'ensemble des dispositions institutionnelles et des politiques qui ont été développées au sein de l'Union européenne pour répondre à la double menace du terrorisme et de la criminalité organisée. Elle s'intéresse plus particulièrement aux relations qui existent entre les différentes agences en charge de contrôler et de produire du renseignement sur les activités de terrorisme et de criminalité organisée, et suggère des moyens d'améliorer le partage du renseignement et les pratiques opérationnelles.

Cette note est construite en trois parties, pour une plus grande clarté. La première partie aborde les développements et les objectifs majeurs de la Stratégie européenne de sécurité. Elle propose un panorama des principales institutions et dispositions qui sont impliquées dans sa mise en œuvre. La deuxième partie examine le rôle d'Europol et des autres agences européennes dans la lutte contre la criminalité organisée et le développement de l'Évaluation de la menace du crime organisé (*Organised Crime Threat Assessment* ou OCTA). Cette partie aborde par ailleurs le rôle joué par un ensemble d'institutions européennes et nationales dans la promotion de la sécurité et la lutte contre le crime organisé. Enfin, la troisième et dernière partie conclut ce travail en identifiant les principales difficultés dont pâtie le cadre actuel de sécurité et de police¹ tout en offrant certaines recommandations en vue d'une réflexion sur son amélioration.

¹ NDT : police, au sens de *policing*. De manière générale, en l'absence de traductions précises et pertinentes des termes de *policing* et de *law enforcement*, nous avons choisi de les laisser en italique dans le texte.

Première partie. Sécurité et lutte contre le terrorisme au sein de l'UE

1.1 La Stratégie européenne de sécurité (SES)

La Stratégie européenne de sécurité (SES) est au cœur de l'approche européenne des questions de sécurité et de menace terroriste.² Rédigé sous l'autorité du Haut représentant de l'UE pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Javier Solana, le texte a été adopté par le Conseil européen à Bruxelles en décembre 2003. Résultat d'une pensée collective et d'expériences partagées au sein des États membres de l'UE, cette stratégie établie une approche commune aux questions de sécurité et révèle trois objectifs majeurs :

- (1) Identifier les grands défis et les menaces à la sécurité de l'UE ;
- (2) Construire la sécurité dans le voisinage de l'UE ; et
- (3) Promouvoir un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace en termes de sécurité.

Les cinq premières années qui ont suivi son adoption ont fait de la SES un élément central de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et touche à beaucoup de ce qui se fait au sein de l'UE dans le cadre du pilier PESC. François Heisbourg de l'*International Institute for Strategic Studies* indique qu'il est toutefois important de reconnaître que la SES n'est pas une stratégie au sens traditionnel du terme. Elle ne contient pas de liste détaillée de recommandations et ne divulgue pas un programme d'action spécifique. Au lieu de cela, et pour reprendre le Professeur Heisbourg, elle présente ce qui peut être qualifié de vision du futur de la politique de sécurité européenne :

Elle analyse le monde et ensuite énonce sa vision de la manière dont l'UE pourrait se présenter dans ce monde... Mais elle n'est pas une stratégie dans le

² European Council (2003), *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*, Bruxelles, 12 décembre 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r00004.htm>

sens où elle dirait : ‘voici les moyens pour aboutir à cette fin et voici comment nous allons déployer ces moyens en vue de ces fins’.³

Ceci étant, la SES est devenue une référence importante pour les services du Conseil et de la Commission qui sont concernés par la question de la sécurité et du crime organisé.⁴ Selon une étude récente sur la mise en œuvre de la SES, cette dernière semble avoir apporté les fondements nécessaires au développement d’une série de mesures facilitant la poursuite d’enquêtes au-delà des frontières nationales et la coordination des poursuites judiciaires.⁵ Le rapport souligne plus précisément que depuis l’adoption de la stratégie, l’Union européenne a développé un ensemble de programmes et de stratégies plus précis, dont le programme de La Haye en 2004 et la Stratégie relative à la dimension extérieure du pilier JAI (Justice et Affaires Intérieures) en 2005.⁶ Il y a par ailleurs une Stratégie de lutte contre le terrorisme fondée sur quatre piliers : prévenir le radicalisme, protéger les cibles, poursuivre les terroristes, et réagir aux conséquences des attentats.⁷ Cette stratégie de lutte contre le terrorisme a également abouti à la nomination d’un Coordinateur de la lutte contre le terrorisme (CLC), chargé de superviser la réponse européenne au terrorisme et de faire des recommandations au Conseil Européen.⁸

³ Nous traduisons. Heisbourg cité dans UK House of Lords European Union Committee (2008), *Adapting the EU's Approach to Today's Security Challenges: The Review of the 2003 European Security Strategy*, 31st Report of Session 2007–08, HL Paper 190 (ci-dessous référencé comme suit : HL (2008) *ESS Report*, p. 9. Cette opinion a été relayée par le ministre pour l’Europe de l’époque, Jim Murphy MP, dans son intervention à la Chambre des Lords. Selon M. Murphy, la SES est une “déclaration d’intention politique sur ce que les États membres sont prêt à intégrer pour soutenir et protéger leur population et celle des autres... Il ne s’agit pas d’un document juridique et elle dépendra donc toujours de la volonté politique” (p. 9).

⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁵ Haut Représentant pour la PESC (décembre 2008), *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World* – Council document S407/08, endorsed at the European Council on 11-12 December 2008 (ci-dessous référencé comme suit : EC (2008) *ESS Report*, p. 4.

⁶ Conseil européen (novembre 2004), *Le Programme de la Haye: Renforcer la Liberté, la Sécurité et la Justice - JO C 53 du 3 mars 2005*

European Commission (2005), *A Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*, COM(2005) 491, http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2005_491_en.pdf.

⁷ European Council (2005), *The European Counter-Terrorism Strategy*, Bruxelles, 30 novembre 144469/4/05.

⁸ European Council (2008), *Discussion Paper on EU Counter-Terrorism Strategy: Report of the Counter-Terrorism Coordinator*, 19 novembre 2008, 15983/08 (ci-dessous référencé comme suit : EC (2008) *Report of the Counter-Terrorism Coordinator*.

1.2 Améliorer la coordination entre les principales agences européennes

Une des réussites majeures de la SES a été d'améliorer les échelons de coordination entre les grandes agences européennes telles qu'Europol et Eurojust. Si l'UE ne joue pas un rôle direct dans les opérations de lutte contre le terrorisme, elle a été en mesure de fournir aux États membres un accès à un réseau très sophistiqué de services de renseignement et d'information grâce à la SES. Europol comme Eurojust ont vu leurs rôles s'étendre depuis l'adoption de la SES, ce qui a permis une meilleure coordination opérationnelle entre les activités antiterroristes des États membres ainsi qu'une approche plus cohérente du développement de politiques nationales de sécurité.⁹

De manière plus fondamentale, la SES a également permis une expansion du rôle joué par le Centre de Situation Conjoint de l'UE (SitCen). Si les compétences du SitCen concernaient auparavant l'évaluation des menaces extérieures à la sécurité de l'UE, il reçoit et traite dorénavant des informations et du renseignement émanant des États membres sur les menaces intérieures, plus particulièrement celles qui sont associées au terrorisme. La création, en février 2005, d'une division vouée à la lutte contre le terrorisme au sein de sa Cellule de renseignement civil (CRC) a offert au SitCen la capacité à évaluer les menaces qui pèsent sur les transports et autres infrastructures critiques au sein de l'UE, ainsi que la capacité à surveiller les tendances à l'œuvre dans le financement du terrorisme.¹⁰ Ainsi, depuis 2005, le SitCen a produit une série de rapports fondés sur le renseignement à l'attention du Conseil et de la Commission. Ces rapports ont servi à informer et à former le développement de la politique de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme tout en fournissant une base à des opérations de coopération et de partage de renseignement entre États membres.

⁹ EC (2008) *ESS Report* (voir note de bas de page 4).

¹⁰ SitCen est actuellement divisé en trois unités principales : la Cellule de renseignement civil (CRC), qui produit des évaluations de politiques et de contre-terrorisme ; l'unité d'opérations générales (*General Operations Unit* ou GOU), qui offre un soutien opérationnel, en termes de recherche et d'analyse hors renseignement aux États membres ; et l'Unité de Communication, qui traite de la sécurité des communications et qui est responsable du Centre de Communication du Conseil (ComCen).

Enfin, l'introduction de la SES – qui reconnaît explicitement la menace posée par la criminalité organisée pour la sécurité de l'UE – a conduit à plusieurs initiatives visant à améliorer la capacité des institutions européennes et des États membres à répondre aux dangers de la criminalité organisée. Parmi ces initiatives, il faut noter l'introduction de l'Évaluation annuelle de la menace de la criminalité organisée (*Organised Crime Threat Assessment - OCTA*), produite par Europol grâce aux contributions des États membres et des grandes agences européennes comme la Banque centrale européenne (BCE), l'Observatoire européen des drogues et des Toxicomanies (OEDT), Eurojust, Frontex, ainsi que l'Office indépendant de lutte anti-fraude (OLAF). Nous aborderons la question du développement de l'OCTA dans la prochaine partie, en même temps que nous proposerons un panorama des principales institutions européennes impliquées dans la prévention et la poursuite judiciaire de la criminalité organisée.

1.3 Les succès et les défis

L'introduction de la SES n'a pas manqué d'accroître la prise de conscience, à tous les niveaux de l'UE, de la nécessité d'une approche plus coordonnée et plus efficace de la sécurité, de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Si elle ne fournit pas une "marche à suivre" pour le développement de politiques per se, la vision qu'elle offre a clairement influencé le développement de politiques publiques depuis 2003 et mené à la création de nouvelles institutions pour la sécurité et au renforcement des institutions existantes au sein de l'UE. Plus récemment encore, l'influence de la SES a pu s'observer dans l'adoption par le Conseil Justice et Affaires Intérieures de conclusions sur le principe de convergence. Ces conclusions – qui offrent des orientations pour la coopération opérationnelle entre les services des États membres assurant la mise en œuvre des lois – ont été discutées le 24 octobre 2008 par le Conseil Justice et Affaires Intérieures et visent à améliorer la coopération entre États membres en encourageant l'harmonisation des équipements et des pratiques, des actions et des cadres juridiques communs.

Il existe toutefois une tension inhérente au cœur de cette approche projective (par opposition à normative) de la sécurité européenne, de la lutte contre le terrorisme et le

crime organisé. S'il existe clairement un intérêt collectif à l'amélioration de la sécurité européenne et de la coopération entre les États membres dans les domaines de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, au final, la sécurité et l'application de la loi aux autorités des États nationaux. En conséquence, bien que les États membres aient fortement soutenu la SES, ils gardent le contrôle sur presque tous les aspects de leurs réponses opérationnelles aux menaces à la sécurité au sein de l'UE. En outre, les États membres se sont jusqu'à présent montrés très réticents à octroyer des pouvoirs d'investigation accrus aux agences comme Europol ou encore à accroître le niveau actuel de ressources qu'ils fournissent en soutien des activités européennes de sécurité et de lutte contre le terrorisme. Il semble qu'à l'inverse, les États tendent à agir de façon bilatérale lorsqu'il s'agit d'enquêtes transfrontalières, de partage d'information et de renseignement, sur une base ad hoc ou dans le cadre d'accords bilatéraux de longue date.

Cet état de fait a récemment été reconnu par le Conseil dans un rapport sur la mise en œuvre de la SES.¹¹ En effet, si l'on peut noter certains progrès réalisés par l'UE dans les domaines de la sécurité et de la lutte contre le crime organisé ces cinq dernières années, le rapport reconnaît également qu'il reste encore beaucoup à faire et que la SES est un « travail en cours ». Le rapport conclut plus particulièrement que des améliorations substantielles sont envisageables et nécessaires en termes de coordination, tant entre agences de l'UE qu'entre l'UE et les États membres :

Nous devons améliorer notre manière d'agencer les dimensions internes et externes. Une meilleure coordination, de la transparence et de la flexibilité sont nécessaires au travers des différentes agences, aux niveaux nationaux et européen. Ce besoin avait déjà été identifié il y a cinq ans dans la SES, et les progrès ont été lents et insuffisants.¹²

Le manque de coordination s'explique notamment par l'existence d'un grand nombre d'institutions et d'agences impliquées dans le développement de politiques de sécurité

¹¹ EC (2008) *ESS Report* (voir note 4).

¹² Nous traduisons. *Ibid.*, p. 4.

et de lutte contre le terrorisme au niveau européen.¹³ Si la création du poste de Coordinateur de la lutte contre le terrorisme représente un pas en avant, la tâche de ce dernier a été rendue particulièrement complexe par le nombre d'interlocuteurs à qui il a affaire. En plus d'Europol et d'Eurojust, le Coordinateur de la lutte antiterroriste est responsable de l'harmonisation des activités du groupe de travail sur le terrorisme composé de représentants des ministères de l'Intérieur, du groupe de travail sur le terrorisme composé de représentants des ministères des Affaires Etrangères et de la Task Force des Commissaires de police (PCTF/COSPOL). Cette situation regrettable aurait toutefois pu être évitée, comme l'a souligné le *Centre for European Reform*, si Europol avait obtenu la direction des affaires de sécurité et de lutte contre le terrorisme au sein de l'UE.¹⁴

Les défis auxquels doivent répondre Europol et les possibilités de développement d'une approche plus coordonnée en matière de sécurité ont malheureusement été exacerbés par l'incertitude perpétuelle qui entoure le futur du traité de Lisbonne. Une des conséquences anticipées de la ratification du traité de Lisbonne est l'application de l'article 88 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui vise à rendre Europol davantage responsable devant les Parlements européen et nationaux.¹⁵ Tant que ces propositions et les régulations précises gouvernant l'examen minutieux d'Europol n'auront pas été mises en œuvre, il y a peu de chances que

¹³ Pour une analyse détaillée de ce problème, voir Keohane, Daniel (2005), "The EU and Counter-terrorism", Centre for European Reform Report, pp. 17-22.

¹⁴ Comme le note le rapport du *Centre for European Reform* de 2005, Europol n'a pas été en mesure d'assumer ce rôle étant donné la réticence des forces de police nationales et des services de renseignement à partager leurs informations avec Europol. Keohane, *ibid.*, p. 20.

¹⁵ Selon le texte de l'Article 88 (ex-article 30 TUE) :

1. La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci.

2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol. Ces tâches peuvent comprendre :

- a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des États membres ou de pays ou instances tiers ;
- b) la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquête, le cas échéant en liaison avec Eurojust.

Ces règlements fixent également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.

l'institution soit en mesure de faire des progrès substantiels pour accroître son rôle de coordination.

Deuxième partie. Le crime organisé : Le “Modèle européen en matière de renseignements de nature criminelle” (ECIM) et l'Évaluation de la menace de la criminalité organisée (OCTA)

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'un des résultats de la SES a été le développement d'une approche plus coordonnée du problème de la criminalité organisée au sein de l'UE. En plus de fournir une base au développement du Modèle européen en matière de renseignement de nature criminelle (ECIM), la SES a permis à Europol de jouer un rôle de direction dans la détection et la prévention de la criminalité organisée et à une meilleure reconnaissance du travail fourni par Eurojust. Nous nous intéresserons ci-dessous au travail d'Europol et d'Eurojust en nous attachant plus particulièrement au développement de l'ECIM et, plus récemment, de l'OCTA.

2.1 Europol et Eurojust

Europol a été établi par le traité de Maastricht en 1992 et est devenu pleinement opérationnel en 1999 (à la suite de la ratification de la Convention Europol en 1998). Au sein de l'UE, Europol est l'institution maîtresse en matière de renseignement de nature criminelle ; elle a vocation à faciliter la coopération entre les agences nationales d'application de la loi et à aider les États membres à lutter contre la criminalité organisée de grande ampleur et le terrorisme.¹⁶ Concrètement, Europol offre un centre pour le partage de l'information sur la criminalité organisée et le

¹⁶ 1. Dans le cadre des objectifs définis à l'article 2 paragraphe 1, Europol remplit en priorité les fonctions suivantes : 1) faciliter l'échange d'informations entre les États membres ; 2) collecter, rassembler et analyser des informations et des renseignements ; 3) par l'intermédiaire des unités nationales définies à l'article 4, communiquer sans délai aux services compétents des États membres les informations qui les concernent et les informer immédiatement des liens constatés entre des faits délictueux ; 4) faciliter les enquêtes dans les États membres en transmettant aux unités nationales toutes les informations pertinentes à cet égard ; 5) gérer des recueils d'informations informatisés contenant des données conformément aux articles 8, 10 et 11.

terrorisme entre les États membres, tout en produisant ses propres notes de renseignement et ses analyses des tendances de la criminalité.¹⁷

Europol n'est pas une force de police au sens traditionnel du terme : par exemple, ses officiers ne peuvent pas procéder à des arrestations ou prendre l'initiative d'enquêtes. Europol a donc cherché, depuis sa création, à se concentrer sur ses capacités analytiques et à offrir une direction informelle sur les questions de crime et de terrorisme transnationaux au sein de l'UE. Europol héberge régulièrement les rencontres de la Task Force des Commissaires de police européens (*European Police Chiefs' Taskforce* ou PCTF) – qui fournit une aide prévisionnelle pour les opérations communes contre les réseaux criminels organisés au sein de l'UE – et travaille en collaboration étroite avec des équipes de police multiétatiques sous la houlette du COSPOL (*Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police*).

Europol reste fortement dépendant des agences de police nationales car elle a besoin des informations qu'elles lui fournissent afin d'atteindre ses objectifs. Comme l'indiquait récemment Hugo Brady, chercheur invité au *Centre for European Reform*, Europol a du travailler dur pour prouver sa valeur et doit encore gagner la confiance de certains États membres et de leurs agences nationales.¹⁸ Cette tâche n'a pas été facilitée par la structure bureaucratique au sein de laquelle Europol a été contraint d'opérer. Comme le note Brady :

Même les décisions administratives mineures du directeur [d'Europol] doivent obtenir l'accord à l'unanimité des représentants des 27 pays membres du conseil d'administration. De plus, la Convention prévoit que les analystes et les officiers de police ordinaires ne peuvent collaborer qu'au travers des officiers de liaison à La Haye, qui travaillent eux-mêmes au travers d'unités

¹⁷ Brady, Hugo (2008), "Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organized Crime", *Policing* 2(1): 103–9 (ci-dessous référencé comme suit : Brady (2008) *Europol and the ECIM*), p. 106. Il faut noter que l'Article 6 de la Convention Europol énonce un cadre juridique clair pour l'échange et l'analyse d'informations sur le crime et le terrorisme dans l'UE ; il exige qu'Europol garde un système d'information informatisé (le Système d'information Europol) et des fichiers de travail aux fins d'analyse (AWFs).

¹⁸ Brady, *ibid.*, p. 107.

spéciales basées dans les capitales nationales. Il peut en résulter un immobilisme bureaucratique.¹⁹

Europol deviendra une agence européenne à part entière le 1^{er} janvier 2010, ce qui facilitera et réduira les délais pour tout amendement des textes régissant ses attributions et ses procédures.²⁰ Lors du Conseil JAI en avril 2008, les Ministres ont atteint un accord politique pour une Décision du Conseil qui donnerait à Europol le statut d'Agence de l'UE à partir de janvier 2010. La Décision du Conseil, qui remplacera l'actuelle Convention Europol, n'a pas été encore adoptée - à cause de certaines réserves parlementaires. Le financement intergouvernemental sera remplacé avec un financement communautaire. Le mandat d'Europol sera étendu pour couvrir toutes les formes graves de criminalité transfrontalière.

L'UE s'appuie par ailleurs sur Eurojust pour les enquêtes et les poursuites des crimes transfrontaliers et organisés graves. Cette agence européenne a été établie en 2002 et constitue un forum de partage d'information et d'expertise pour les procureurs et les autorités judiciaires des États membres, et vise à une meilleure coordination de la réponse faite au crime organisé et grave au sein de l'UE. Eurojust travaille également en étroite collaboration avec les agences nationales afin d'aider à l'extradition de suspects et au partage des preuves entre États membres. L'agence contribue souvent à élaborer et mettre en œuvre les accords bilatéraux entre États membres. En décembre 2008, le Conseil a adopté une Décision sur le renforcement d'Eurojust, en amendant la Décision 2002/187/JAI, qui avait créé Eurojust, afin de renforcer la lutte contre la criminalité organisée.

La création d'Eurojust, comme celle d'Europol, visait à améliorer la coopération et l'efficacité au sein de l'UE en offrant un point de contact pour l'ensemble des enquêtes et des poursuites judiciaires de nature transfrontalière. Bien que sa charge de travail n'ait cessé de croître depuis sa création, Eurojust ne semble pas souffrir du même immobilisme et manque de confiance dont est touché Europol.²¹ Nul ne semble

¹⁹ Nous traduisons. *Ibid.*, p. 108.

²⁰ Communiqué de Presse du Conseil JAI, Bruxelles, 18 avril 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/610&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>

²¹ Rapport annuel Eurojust, 2006, p. 24.

douter de l'amélioration que cela constitue par rapport au système antérieur de coordination de poursuite par plusieurs pays pratiqué sous l'autorité du Conseil de l'Europe.²²

En bref, Europol et Eurojust fournissent la principale structure institutionnelle pour les enquêtes et les poursuites judiciaires du crime organisé et grave au sein de l'UE. La jeunesse de ces deux institutions les contraint à rechercher sans cesse la confiance des États membres et à établir des procédures de travail toujours plus efficaces et efficaces avec leurs partenaires nationaux ou européens. Un certain nombre d'initiatives ont été développées visant à améliorer le travail de ces deux institutions, comme le Modèle européen en matière de renseignement de nature criminelle (ECIM) et l'Évaluation de la menace de la criminalité organisée (OCTA), que nous aborderons plus en détail dans les deux prochaines sous-parties. Ces deux initiatives trouvent leur origine dans des décisions prises dans le cadre du Programme de La Haye en novembre 2004, avec pour objectif principal de promouvoir les pratiques de *policing* fondées sur le renseignement, au sein des États membres, et de produire des évaluations précises des menaces susceptibles de servir de guides aux politiques et aux stratégies de *policing* nationales et européennes.

2.2 Le Modèle européen en matière de renseignement de nature criminelle (ECIM)

Le Modèle européen en matière de renseignement de nature criminelle est le résultat d'un accord survenu lors d'une rencontre des ministres de l'Intérieur européens en 2005. Il établit une nouvelle stratégie de partage de l'information entre les agences nationales de maintien de l'ordre et Europol. L'ECIM, qui est fortement influencé par les politiques dites *intelligence-led policing* (fondées sur le renseignement, et développées au Royaume-Uni et aux États-Unis), témoigne de l'importance des évaluations communes de la criminalité sérieuse et organisée, fondées sur le partage du renseignement et des apports (*inputs*) directs des forces de police nationales au

²² Brady (2008) *Europol and the ECIM* (voir note 16), p. 106.

sein de l'UE.²³ Selon l'ECIM, l'évaluation de la menace doit être conduite en respectant les quatre étapes suivantes :

- (1) Les autorités de police des États membres partagent l'information et le renseignement avec Europol.
- (2) Europol fait une évaluation du niveau global de menace qui pèse sur l'UE.
- (3) Cette évaluation est le fondement d'un accord de Conseil des ministres en vue de priorités communes en matière de mise en application de la loi au sein des États membres.
- (4) Les Commissaires de police de l'UE mettent en œuvre des opérations communes dans la lignée de l'accord du Conseil des ministres et relaient ensuite toute information ou donnée de renseignement auprès d'Europol (qui peut ensuite se servir de cette information pour de futures évaluations de la menace).²⁴

Bien que certains États membres et forces de police n'aient pas encore intégré le le modèle ECIM, que ce dernier jouit d'un consensus large quant à sa capacité à harmoniser les pratiques au travers de l'Union et à moderniser la planification stratégique fondée sur le renseignement. Des représentants de l'organisation britannique *Serious and Organised Crime Organisation* (SOCA), auteurs d'un rapport pour la Chambre des Lords, ont ainsi déclaré :

Le modèle ECIM/OTCA introduit une nouvelle phase dans le développement d'Europol, en institutionnalisant l'agence comme base centrale du renseignement européen, soutient d'un ensemble d'initiatives régionales autour de l'UE. Cette approche correspond précisément à nos aspirations pour l'organisation.²⁵

²³ Comme il est indiqué dans un rapport récent sur Europol à la Chambre des Lords, l'ECIM a été directement influencé par le *National Intelligence Model* (NIM) utilisé au Royaume-Uni (comme établi dans le Code des pratiques du NIM publié en janvier 2005 par le Secrétaire d'État britannique). UK House of Lords European Union Committee (2008), *Europol: Coordinating the Fight against Serious and Organised Crime*, 29th Report of Session 2007–08, HL Paper 183 (ci-dessous référencé comme suit ; HL (2008) *Europol Report*, p. 26.

²⁴ Brady (2008) *Europol and the ECIM* (note 16), p. 107.

²⁵ HL (2008) *Europol Report* (voir note 22), p. 28.

Le succès du modèle ECIM se voit dans l'influence qu'il a eu sur le programme de travail 2009 d'Europol.²⁶ Bien qu'aucune référence spécifique ne soit faite à l'ECIM dans le document, le Programme ne cesse de se référer à des décisions prises par le Conseil Justice et affaires intérieures en octobre 2005 et à l'importance de l'*intelligence-led policing*. Il faut également souligner que l'ECIM a constitué la base d'une autre initiative essentielle, à savoir l'évaluation de la menace de la criminalité organisée (OCTA), que nous abordons ci-dessous.

2.3 L'évaluation de la menace de la criminalité organisée (OCTA)

Il n'existait aucun mécanisme au sein de l'UE, avant 2006, permettant d'évaluer de manière prospective les menaces posées par la criminalité organisée et grave aux États membres. Le Rapport annuel sur le crime organisé produit par Europol (Organised Crime Report ou ORC) était fondé sur le passé, largement descriptif et s'appuyait sur des données statistiques historiques. En 2006, le Programme de La Haye a exigé d'Europol que ce dernier produise la première évaluation de la menace de la criminalité organisée dans le cadre de ses efforts de promotion des pratiques de *policing* fondées sur le renseignement au sein de l'UE. L'OCTA, qui a été conçue en soutien de l'ECIM, est un document annuel produit à partir de données d'information et de renseignement fournis par les États membres d'Europol. Cette évaluation vise à orienter les priorités politiques des États membres dans le cadre de la Task Force des Commissaires de police et par le biais d'une diffusion directe du document aux autorités compétentes au niveau des États. L'introduction de l'OCTA 2008 énonce ainsi :

L'OCTA fournit aux décideurs une évaluation ciblée et qualitative de la menace provenant de la criminalité organisée. Elle est fondée sur une approche multi sources qui inclue des contributions émanant d'agences d'application de la loi et d'autres agences.²⁷

Les différents contributeurs comptent des institutions nationales et européennes aussi variées que : la Banque centrale européenne, Eurojust, Frontex et l'Office européen

²⁶ European Council (2008), *Europol Work Programme 2009*, Document 7801/08.

²⁷ Nous traduisons. Europol (2008), *EU Organised Crime Assessment (OCTA)*, p. 9.

de lutte anti-fraude (OLAF). L'OCTA se fonde également sur des informations obtenues auprès de pays extérieurs à l'UE et d'organisations internationales telles qu'Interpol.

A niveau pratique, l'OCTA doit veiller à ce que les opérations de police conduites par les États membres soient motivées par un renseignement pertinent du point de vue stratégique et que les outils de police utilisés soient appropriés.²⁸ L'OCTA semble parvenir à la plupart de ces objectifs, bien que certains commentateurs se demandent si les informations fournies par cette évaluation produisent l'effet désiré en matière de pratiques opérationnelles. Selon le Dr Nicholas Ridley du *John Grieve Centre* à Londres, si l'OCTA représente un « tour de force magnifique du point de vue académique et de l'analyse stratégique [...] il est dommage qu'elle ne mette pas en avant l'aspect opérationnel. »²⁹ Ce problème a été partiellement reconnu par Europol, comme l'introduction même de l'OCTA 2008 en témoigne : « l'OTCA n'est pas suffisamment détaillée pour préciser des enquêtes criminelles spécifiques ».³⁰

Le développement de l'OCTA semble avoir été entravé par la résistance de certains États membres à fournir à Europol l'information et le renseignement nécessaires. Comme le notait Brady, en 2006, un État membre a pu fournir plus de 500 pages de renseignement de nature criminelle tandis qu'un autre n'a fourni qu'un document d'« une page ».³¹ Par ailleurs, dans la mesure où l'OCTA ne porte pas sur les menaces terroristes, on peut considérer qu'elle est d'une utilité limitée pour les États membres du point de vue du développement de stratégies globales d'application de la loi et de sécurité.

2.4 Centraliser le contrôle ou créer des passerelles ?

Il est nécessaire de se demander si l'approche actuelle de l'UE en matière de criminalité organisée est conçue pour encourager une plus grande centralisation ou si, au contraire, elle vise à répartir les fonctions d'investigation et de prévention. En d'autres termes, il semble y avoir une tension grandissante entre le souhait de donner

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Déclaration devant la Chambre des Lords. Voir HL (2008) *Europol Report* (voir note 22), p. 28.

³⁰ Nous traduisons. Europol (2008), *EU Organised Crime Assessment (OCTA)*, p. 9.

³¹ Brady (2008) *Europol and the ECIM* (voir note 16 ci-dessus), p. 107.

à Europol (et Eurojust) un rôle plus central dans le développement et la coordination des réponses européennes au crime organisé et grave d'un côté, et, de l'autre, l'objectif affiché de permettre aux États membres et aux agences nationales de produire des stratégies locales mieux informées. Cette tension se trouve exacerbée par le fait qu'Europol se montre incapable de rassembler des informations de manière indépendante ou encore de générer du renseignement sans l'intervention des États membres. Au final, ce sont les États membres et les autorités compétentes nationales qui sont responsables des enquêtes et des poursuites judiciaires des criminels.

Ce problème a été identifié par Hugo Brady qui conseille à juste titre de ne pas encourager une plus grande centralisation des fonctions transfrontalières. Selon lui, des efforts supplémentaires dans cette direction risquent de se voir entravés par des différences imperceptibles dans les pratiques judiciaires et de *policing* au sein des différents États membres ainsi que par le manque de pouvoirs d'investigations d'Europol. Bradley considère au contraire que l'UE devrait encourager les États à accepter le modèle ECIM existant, à appuyer les mécanismes de coopération – qu'ils soient formels ou informels – et œuvrer dans le sens de la création d'une UE qui soit le « point focal de l'émergence d'une communauté pan-européenne d'agents de police. »³²

Ces suggestions sont particulièrement pertinentes lorsqu'on admet que la structure de *policing* européenne n'a eu qu'un temps très réduit pour se développer. On peut raisonnablement considérer que la confiance en des institutions comme Europol et Eurojust ne pourra pas s'installer rapidement, et qu'il est donc important de garantir des progrès constants et graduels.

³² *Ibid.*, p. 108.

Troisième partie. Conclusions et recommandations

Le panorama dressé dans cette note nous permet d'identifier un certain nombre de domaines de préoccupation dans l'approche actuelle de l'UE en matière de sécurité, de crime organisé et de contre-terrorisme. Les conclusions et les recommandations que nous allons développer ont pour objectif de proposer au Comité LIBE du Parlement un certain nombre de directions à suivre dans la prise en considération de ces difficultés, et de proposer des pistes de recherche et d'actions futures.

Avant d'exposer recommandations, il est important que nous puissions attirer l'attention sur le manque de données disponibles relatives aux pratiques opérationnelles et l'efficacité des différentes institutions que nous avons discutées dans cette note. En dépit du fait qu'Europol produise des rapports annuels et publie l'OCTA chaque année, il n'existe que peu d'information détaillée accessible au public quant à ses travaux ou ses relations avec les États membres ou leurs autorités policières. Si la nature sensible des travaux entrepris par Europol rend ce manque de transparence peu surprenant, cette question doit toutefois être abordée si Europol (et Eurojust) doivent jouer un rôle accru dans les services de sécurité et de *policing* en Europe. Il est essentiel pour la réussite à long terme de ces institutions qu'elles gagnent la confiance du public et des autres institutions. Elles devraient donc s'efforcer de fournir le maximum d'informations au public, sous une forme accessible et compréhensible. En outre, très peu a été fait pour encourager la recherche indépendante sur l'ECIM et le développement de l'OCTA. Leur rôle central dans la stratégie globale de sécurité de l'UE rend ceci d'autant plus regrettable, et le Comité LIBE et les autres services compétents devraient songer à rectifier cette tendance (en encourageant et en finançant ce type de recherches ou en facilitant l'accès aux institutions pertinentes, aux chercheurs et organismes de recherche indépendants).

3.1 Première recommandation : la nécessité de simplification et de transparence

Comme le montre cette note, la structure actuelle d'investigation et de prévention de la criminalité organisée et du terrorisme est très complexe. En dehors du fait que cette complexité rend plus difficile l'accès à l'ensemble des services de renseignement et de police fournis par l'UE aux individus ou agences au sein des États membres, cette

organisation accroît les risques d'un partage inégal et inefficace de l'information entre les différentes institutions européennes ou entre l'UE et les États membres. Il est donc nécessaire d'entreprendre une étude générale de l'ensemble des structures existantes dans le but de rationaliser les relations entre les différentes institutions responsables de la sécurité, du crime organisé grave et du terrorisme, et de rendre plus transparent le fonctionnement de ces institutions.

3.2 Deuxième recommandation : un comité sur la sécurité intérieure

La première recommandation permettrait au Parlement européen d'envisager la possibilité - prévue par le Traité de Lisbonne - d'établir un Comité sur la sécurité intérieure qui aurait la responsabilité transversale de développer des politiques et de coordonner les efforts de l'Union en faveur de la sécurité et contre le crime aggravé et le terrorisme. L'article 71 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit: "Un comité permanent est institué au sein du Conseil afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure". La mise en place d'un tel comité permettrait d'établir une base forte engendrant une meilleure coordination des institutions européennes existantes. Cela rendrait également la structure plus accessible aux États membres et à leurs agences policières nationales.³³ On a déjà suggéré qu'un organisme de coordination européen unique, comprenant Europol, Eurojust et la Task Force des chefs de police (PCTF/COSPOL) pourrait fournir les fondements d'un tel comité.³⁴ Cette note recommande fortement que le Parlement européen considère la faisabilité d'une telle fusion et les avantages potentiels d'une telle approche.³⁵ Le

³³ Si la fonction première de ce comité serait d'encourager la coopération policière au sein de l'UE, il devrait également et idéalement servir de point de contact pour les autorités tiers, non européennes.

³⁴ *Ibid.* Il est intéressant de noter qu'en réponse à une demande exprimée par le Conseil JAI (Document 9718/08), Europol et Eurojust ont amendé leur accord de coopération récemment. Par ailleurs, le Coordinateur de la lutte contre le terrorisme déclare dans un document rédigé en novembre 2008 que « des dispositions précises sur l'échange d'informations ont été intégrés [dans le projet d'accord] afin de faciliter un flux d'information systématique, réciproque et opportun entre les deux organismes et afin d'améliorer l'implication d'Eurojust dans les fichiers de travail aux fins d'analyse [AWFs] d'Europol. » Nous traduisons. EC (2008) *Report of the Counter-Terrorism Coordinator* (voir note 7 ci-dessus), p. 4. Le travail de ce comité pourrait également être fortement amélioré si l'on peut garantir qu'il ait une relation officielle avec l'Agence de défense européenne (ce qui fournirait le préalable nécessaire au développement de politiques communes et au partage d'informations.)

³⁵ Notons que la mise en place d'un tel organisme répondrait d'une certaine manière aux souhaits de certains États membres comme d'Autriche de voir une coordination opérationnelle accrue au sein de l'Union ainsi que la création d'une « architecture de sécurité intérieure ». Voir la résolution du Parlement autrichien (2001), *Security and Defence Doctrine*,

Parlement devrait également envisager que d'autres agences, comme l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) et le Superviseur à la protection des données puissent être associés aux activités du Comité ou puissent prendre part au travail en qualité de conseiller.

3.3 Troisième recommandation: une approche coordonnée du partage des informations

L'ultime recommandation de cette note revient à suggérer que le Parlement européen considère la possibilité de soutenir plus fortement Europol et le Coordinateur pour la lutte contre le terrorisme lorsqu'ils évaluent les implications de la Décision cadre suédoise³⁶ et le Traité de Prüm³⁷ pour l'échange d'informations entre les structures policières européennes. Adoptée officiellement en 2008, le Traité de Prüm introduit une série de réformes des pratiques actuelles en matière de protection des données. Dans la mesure où le partage et l'échange des données est au cœur du modèle ECIM et de l'OCTA, il est nécessaire d'étudier avec attention la meilleure manière de mettre en place ces dispositions afin qu'elles améliorent la coopération. Le Parlement européen pourrait donc encourager autant que faire se peut des recherches indépendantes sur les effets possibles de la Décision Prüm sur le partage de données au sein de l'UE et répondre aux préoccupations du Coordinateur pour la lutte contre le terrorisme en ce qui concerne la gouvernance future du partage d'information par l'UE.³⁸ De plus, il faudrait considérer sérieusement le rôle que pourrait jouer la FRA dans le développement de réglementations en matière de partage des données et de gouvernance. Les structures européennes de sécurité et de *policing* n'en sont qu'à leurs premières phases de développement et le Parlement européen pourrait donc contribuer à la création d'une approche plus efficace et efficiente des problèmes de criminalité organisée et de terrorisme qui pèsent sur l'UE.

<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=3604>. Cet organisme comprendrait dans l'idéal un représentant de l'Agence de défense européenne, ou devrait minimalement entretenir des relations officielles avec cette agence pour le développement de politiques communes et le partage de données.

³⁶ Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

³⁷ Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

³⁸ EC (2008) *Report of the Counter-Terrorism Coordinator* (voir note 7), p. 4.

BIBLIOGRAPHIE

Anderson, Malcolm; Monica den Boer; Peter Cullen; William C. Gilmore; Charles D. Raab; and Neil Walker (1996), *Policing the European Union: Theory, Law, and Practice*, Oxford University Press.

Balzacq, Thierry (2008), “The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies”, *Journal of Common Market Studies*, 46(1): 75–100.

Bigo, Didier; Laurent Bonelli; Dario Chi; and Christian Olson (2007), *Mapping the field of the EU Internal Security Agencies*, L'Harmattan.

Bradley, Hugo (2008), “Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organized Crime”, *Policing* 2(1): 103–9, <http://policing.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/2/1/103>.

Charillon, Frédéric (2005), “The EU as a Security Regime”, *European Foreign Affairs Review*, 10: 517–33.

European Council (November 2004), *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union* - OJ C 53 of 3 March 2005

European Commission (2005), *A Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*, COM(2005) 491, http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2005_491_en.pdf.

High Representative for CFSP (December 2008), *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World* – Council document S407/08, endorsed at the European Council on 11-12 December 2008

European Council (2003), *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

European Council (2005), *The European Counter-Terrorism Strategy*, Brussels, 30 November 2005, 144469/4/05,

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>.

European Council (2008), *Discussion Paper on EU Counter-Terrorism Strategy: Report of the Counter-Terrorism Coordinator*, 19 November 2008, 15983/08, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st15/st15983.en08.pdf>.

European Council (2008), *Europol Work Programme 2009*, Document 7801/08.

JHA Council Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:386:0089:0100:EN:PDF>.

JHA Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:EN:PDF>.

Europol (2007), *EU Organised Crime Assessment (OCTA)*.

Europol (2008), *EU Organised Crime Assessment (OCTA)*.

Gya, Giji (2008), “The ESS Scorecard”, *European Security Review*, Number 42 (December), http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_234_esr42-ess-review.pdf.

Keohane, Daniel (2005), “The EU and Counter-terrorism”, Centre for European Reform Report, http://www.cer.org.uk/pdf/wp629_terrorism_counter_keohane.pdf.

Kuhne, Helmut (2008), *Report on the Implementation of the European Security Strategy and ESDP*, European Union Committee on Foreign Affairs (2008/2003(INI)).

Ladenburger, Clemens (2008), “Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon: A New Dimension for the Community Method”, *European Constitutional Law Review*, 4: 20–40.

McGinley, Marie and Roderick Parkes (2007), “Rights vs. Effectiveness? The Autonomy Thesis in EU Internal Security Cooperation”, *European Security*, 16(3–4): 245–66.

Müller-Wille, Björn (2008), “The Effect of International Terrorism on EU Intelligence Co-operation”, *Journal of Common Market Studies*, 46(1): 49–73.

Occhipinti, John (2003), *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI?*, Lynne Rienner Publishers.

UK House of Lords European Union Committee (2008), *Adapting the EU’s approach to Today’s Security Challenges: The Review of the 2003 European Security Strategy*, 31st Report of Session 2007–08, HL Paper 190, <http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/ld200708/ldselect/lducom/190/190.pdf>.

UK House of Lords European Union Committee (2008), *Europol: Coordinating the Fight against Serious and Organised Crime*, 29th Report of Session 2007–08, HL Paper 183, <http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/ld200708/ldselect/lducom/183/18302.htm>.