COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.12.2021
COM(2021) 780 final

2021/0415 (CNS)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

relative à la coopération policière opérationnelle

{SWD(2021) 375 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition[1]

L'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit que l'Union doit offrir à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.

L'espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures peut être assuré, entre autres, grâce à une coopération policière et judiciaire solide entre les États membres[2]. Les policiers d'un État membre devraient donc coopérer de manière efficace et systématique dans l'ensemble de l'UE. Or la coopération policière entre les États membres reste très variable. Sans un niveau suffisant de coopération entre les forces de police des États membres, les criminels, profitant de l'existence de ressorts nationaux différents, continueront de sévir dans les États membres, et les déplacements non autorisés de migrants en situation irrégulière continueront de constituer un défi.

La tragédie survenue récemment dans la Manche a mis en évidence, une fois de plus, la nécessité d'une coopération policière forte, comme en témoigne la décision prise le 28 novembre 2021 par la France, la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne de renforcer la coopération policière opérationnelle pour lutter contre le trafic de migrants.

La criminalité transfrontière et les menaces pour la sécurité qui y sont liées s'inscrivent, par définition, dans un contexte international. Comme indiqué dans la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité[3], l'UE est confrontée à des menaces pour la sécurité qui évoluent et se complexifient. Ces menaces dépassent les frontières et se manifestent en la personne de criminels et sous la forme d'organisations criminelles qui se livrent à des activités criminelles très variées. Comme souligné dans la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025)[4], cette dernière constitue une menace importante pour les Européens, les entreprises et les institutions nationales, ainsi que pour l'ensemble de l'économie. En étant actifs dans différents ressorts territoriaux, les groupes criminels évitent de se faire repérer et exploitent les différences entre les législations nationales. Parallèlement à la proposition de directive relative à l'échange d'informations qui l'accompagne, la présente proposition vise à établir un code de coopération policière dans le but de rationaliser, de renforcer, de développer, de moderniser et de faciliter la coopération en matière répressive entre les agences nationales compétentes, apportant ainsi un soutien aux États membres dans leur lutte contre la grande criminalité organisée et le terrorisme.

---

1 Aux fins de la présente recommandation, on entend par «coopération policière» une coopération qui associe toutes les autorités répressives compétentes des États membres, y compris les services de police, de gendarmerie, les services des garde-frontières, des douanes et autres services répressifs spécialisés, afin de prévenir et de détecter les infractions pénales et d'enquêter en la matière. Sauf indication contraire, le terme «transfrontalier» couvre i) les actions transfrontalières entre deux ou plusieurs États membres voisins (par exemple, pendant une poursuite transfrontalière) et ii) les actions transnationales entre des États membres non voisins (par exemple, le déploiement de policiers dans un autre État membre, pendant la saison touristique ou un événement de masse), ou dans des États membres voisins dans une zone non frontalière.

2 COM(2021) 170 final du 14.4.2021.

3 COM(2020) 605 final du 24.7.2020.

4 COM(2021) 170 final du 14.4.2021.

Selon l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne 2021 (SOCTA UE), le paysage de la criminalité organisée se caractérise par un environnement en réseau dans lequel la coopération entre les criminels est fluide, systématique et tournée vers le profit. Près de 70 % des réseaux criminels sont actifs dans plus de trois États membres. Environ 65 % des réseaux criminels actifs dans l'UE comptent plusieurs nationalités parmi leurs membres. Plus de 80 % des réseaux criminels signalés sont impliqués dans des formes graves de criminalité transfrontière, à savoir le trafic de stupéfiants, la criminalité contre les biens, la traite des êtres humains et le trafic de migrants[5]. La SOCTA UE de 2021 et le rapport européen sur les drogues de l'OEDT[6] de la même année recensent les domaines dans lesquels la grande criminalité organisée semble en augmentation. Certains lieux stratégiques tels que les régions frontalières, les aéroports, les autoroutes ou les liaisons par transbordeur dans l'UE attirent les criminels, en raison notamment de leur situation géographique. Dans les régions frontalières, les criminels exploitent les délimitations naturelles des ressorts des différents services répressifs, lesquelles font naître des possibilités de se soustraire aux autorités répressives et offrent la proximité de plusieurs marchés[7]. La mobilité des criminels au sein de l'UE constitue un défi pour ce qui est de prévenir les menaces criminelles et de lutter contre celles-ci[8], ainsi que d'assurer la sécurité publique.

Dans le même temps, comme indiqué dans le programme de lutte antiterroriste de décembre 2020[9], le niveau d'alerte terroriste demeure élevé dans l'UE. Criminels et terroristes ont recours aux technologies de l'information et de la communication pour leurs échanges ainsi que pour la préparation et l'exercice de leurs activités criminelles[10].

L'espace sans contrôles aux frontières intérieures (l'«espace Schengen»[11]) est le plus grand espace de libre circulation au monde. Il permet à plus de 420 millions de personnes de se déplacer librement et aux marchandises et services de circuler sans entrave. En 2017, 30 % de la population, soit quelque 150 millions de personnes, vivaient dans les zones frontalières intérieures de l'UE, soit environ 40 % du territoire de cette dernière. En 2017, près de 2 millions de personnes, dont 1,3 million de travailleurs frontaliers[12], ont effectué des déplacements impliquant le franchissement d'une frontière intérieure. En 2018, les résidents

---

5 Europol (2021), *European Union serious and organised crime threat assessment, a corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime* (Évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne, Économie et société européennes sous influence: l'insidieux travail de sape de la criminalité organisée), Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

6 Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Rapport européen sur les drogues pour 2021: Tendances et évolutions, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

7 Europol (2021), SOCTA UE 2021.

8 La mobilité internationale est un élément caractéristique des réseaux criminels. À titre d'exemple, la criminalité organisée contre les biens perpétrée dans l'UE est principalement le fait de délinquants itinérants (ou MOCG) qui ont pour principale caractéristique d'être mobiles pour éviter d'être repérés et pour réduire autant que possible le risque d'être appréhendés. Europol (2021), SOCTA UE 2021.

9 COM(2020) 795 final du 9.12.2020.

10 Document de travail des services de la Commission, analyse d'impact accompagnant le règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation. [SWD(2020) 543 final du 9.12.2020].

11 L'espace Schengen compte 26 pays européens: Autriche, Belgique, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, et Suisse.

12 Commission européenne (2017), Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne. lien.

de l'UE ont effectué 1,1 milliard de voyages, pour des motifs professionnels ou personnels, soit une augmentation de 11 % depuis 2014. Les mesures de quarantaine, les restrictions de déplacement, ainsi que les limitations de la vie publique et les mesures de confinement[13] dues à la pandémie de COVID-19 ont réduit la mobilité à l'intérieur de l'Union. Toutefois, à mesure que la vie reprendra son cours normal, les flux de personnes regagneront probablement en importance à l'avenir. L'espace Schengen est un symbole de la dimension interconnectée de l'UE et des liens entre les Européens[14]. Il contribue également au fonctionnement efficace du marché unique et, partant, à la croissance de l'économie de l'Union[15].

Ces dernières années, une série de crises et de défis ont, à plusieurs reprises, mis l'espace Schengen à l'épreuve. Plusieurs États membres ont réintroduit les contrôles à leurs frontières intérieures, en raison notamment des déplacements non autorisés de migrants en situation irrégulière[16], qu'ils considèrent comme constituant une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Il convient de remédier aux déplacements non autorisés au sein de l'espace Schengen qui ne sont pas liés à une crise migratoire majeure ou à des défaillances structurelles dans la gestion des frontières extérieures[17] par des moyens autres que les contrôles aux frontières intérieures, qui ne peuvent être utilisés qu'en dernier recours, pour faire face aux menaces concrètes pour la sécurité intérieure ou l'ordre public. La persistance de ces contrôles aux frontières intérieures a révélé que des améliorations étaient possibles en ce qui concerne le recours aux contrôles de police et à la coopération policière, les procédures permettant une réadmission simplifiée entre les États membres et l'application des accords et arrangements bilatéraux dans ce contexte, conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE[18]. Il convient de noter que, conformément au considérant 8 de la recommandation (UE) 2017/432[19] de la Commission, une politique de retour efficace requiert des mesures efficientes et proportionnées pour appréhender et identifier les migrants en situation irrégulière. Combinées, ces mesures sont susceptibles de produire les mêmes résultats pour contrôler les déplacements non autorisés que les contrôles temporaires aux frontières intérieures et leur atteinte à la libre circulation des personnes, des marchandises et des services est moindre.

Outils de coopération policière en tant que développement de l'acquis de Schengen

---

13 Pandemic profiteering. How_criminals_exploit_the_COVID-19_crisis (Profiter de la pandémie: comment les criminels exploitent la crise de la COVID-19), Europol, mars 2020.

14 Eurobaromètre spécial 474: L'espace Schengen https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG

15 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient», COM/2021/277 final.

16 Parmi les autres motifs les plus fréquemment notifiés par les États membres ont figuré la crise migratoire de 2015/2016, la menace terroriste persistante et la pandémie de COVID-19.

17 Conformément au règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1), la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne peut être décidée que pour une durée limitée, dans des circonstances exceptionnelles (telles que la crise migratoire de 2015/2016) et en dernier recours.

18 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

19 Recommandation (UE) 2017/432 de la Commission du 7 mars 2017 visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil.

Les recommandations relatives à la coopération policière opérationnelle énoncées dans la présente recommandation contribuent au développement des règles de Schengen.

En premier lieu, l'un des piliers du cadre juridique de l'UE qui sous-tend la coopération policière, à savoir la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS)[20], a été conçu il y a 30 ans, bien avant la survenue des crises et défis susmentionnés qui ont transformé les réalités de l'espace Schengen. La CAAS prévoit, pour les parties contractantes, une série d'obligations en matière de coopération policière visant à compenser le déficit de sécurité qui pourrait résulter de la suppression des contrôles aux frontières intérieures. En particulier, la CAAS fixe un ensemble de règles de base sur la conduite des poursuites transfrontalières et des opérations d'observation transfrontalière.

Deuxièmement, les patrouilles communes et les autres opérations sont directement liées au développement de l'acquis de Schengen, y compris de l'article 39, paragraphe 1, de la CAAS relatif à l'assistance entre autorités, qui autorise les politiques menées dans le cadre de Schengen. Les patrouilles communes et les opérations conjointes font l'objet d'accords de coopération transfrontalière entre États membres. Les décisions Prüm[21] de 2008 définissent une série de règles de base sur la conduite des patrouilles communes et d'autres opérations conjointes impliquant le franchissement de frontières intérieures de l'UE, ainsi que sur l'assistance transfrontalière en cas de catastrophe et d'accidents graves. Alors que le centre de gravité des décisions Prüm était l'échange automatisé de données relatives à l'ADN, aux empreintes digitales et à l'immatriculation des véhicules, et que les sections consacrées aux patrouilles communes et aux opérations conjointes n'ont donc pas été qualifiées de développement de Schengen, ces sections, si elles avaient été adoptées séparément, auraient vraisemblablement constitué un développement de l'acquis de Schengen eu égard à leur dimension transfrontalière.

Troisièmement, la coopération policière opérationnelle entre les États membres est également régie par le droit national, qui tient compte de documents non contraignants du Conseil, dont de bonnes pratiques («Catalogue Schengen»[22]) et des lignes directrices [lignes directrices concernant un point de contact unique (PCU), guide de bonnes pratiques relatif aux centres de coopération policière et douanière (CCPD), manuel sur l'échange d'informations en matière répressive et manuel des opérations transfrontalières]. La création des PCU[23] et des CCPD[24] répond directement à la nécessité d'échanger des informations pertinentes à la suite de la

---

20 Journal officiel L 239 du 22.9.2000, p. 19.

21 Décision 2008/615/JAI du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière et décision 2008/616/JAI du Conseil concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI (décisions Prüm du Conseil). L'article 17 de la décision 2008/615/JAI du Conseil prévoit les opérations conjointes et l'article 18 porte sur l'assistance en liaison avec des manifestations de masse, des catastrophes et des accidents graves.

22 Catalogue Schengen. Recommandations et meilleures pratiques. Coopération policière, 15785/3/10 REV 3, Bruxelles le 15.11.2011.

23 Le point de contact unique (PCU) désigne l'organe central national chargé de la coopération policière internationale visé à l'article 39, paragraphe 3, de la CAAS. Conformément à la proposition de directive de la Commission relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres, soumise en même temps que la présente proposition de recommandation du Conseil, les États membres seraient juridiquement tenus de désigner un PCU, qui doit se voir confier un socle de missions relatives à l'échange d'informations. Une fois que les États membres se seront exécutés, la mention du PCU figurant dans la présente recommandation devrait s'entendre comme une référence au PCU désigné en application de ladite directive.

24 Les centres de coopération policière et douanière (CCPD) rassemblent, sur un même site, différentes autorités répressives des États membres participants et sont étroitement liés à l'autorité centrale nationale chargée de la coopération internationale, le point de contact unique (PCU).

suppression des frontières intérieures. Les pays associés à l'espace Schengen[25] ont, eux aussi, institué des CCPD et créé des PCU nationaux.

Quatrièmement, les États membres ont systématiquement complété et étendu ce cadre juridique de référence Schengen en signant entre eux des accords de coopération bilatéraux et multilatéraux. La Commission a recensé au moins 60 de ces accords, tous différents, dans l'ensemble de l'UE. Les pays associés à l'espace Schengen ont également conclu de tels accords de coopération opérationnelle avec les États membres.

Problèmes recensés

Premièrement, le cadre juridique en vigueur de l'UE prévoit un certain nombre d'options parmi lesquelles les États membres peuvent choisir lorsqu'ils coopèrent avec d'autres États membres (par exemple, la CAAS permet aux États membres de fixer ou non des limitations de distance kilométrique lorsque des poursuites transfrontalières ont lieu sur leur territoire[26]). Il en résulte une incertitude et un manque de clarté quant aux règles que les policiers doivent appliquer lors de leurs interventions dans un autre État membre. En outre, certains des choix opérés à cet égard sont à l'origine d'obstacles qui n'auraient pas existé si d'autres choix, autorisés par le cadre juridique de l'UE, avaient été arrêtés.

Deuxièmement, la négociation, la signature, et la ratification d'accords de coopération policière bilatéraux et multilatéraux entre États membres prennent beaucoup de temps même si ces accords permettent d'intégrer des spécificités régionales à la coopération avec les États membres voisins. La multiplication de ces accords bilatéraux a créé une trame complexe d'arrangements divers, contenant des règles applicables différentes, qui fragmentent et entravent la coopération. À titre d'exemple, dans certains pays plus petits ou enclavés, les agents des services répressifs exerçant des activités de part et d'autre d'une frontière intérieure doivent respecter parfois jusqu'à sept réglementations différentes pour mener des actions opérationnelles[27]. Il arrive dès lors que des opérations telles que les poursuites transfrontalières de suspects impliquant le franchissement de frontières intérieures ne soient pas autorisées ou se déroulent de manière non coordonnée, situations dont tirent profit les criminels. Les règles actuelles ne couvrent pas non plus suffisamment l'utilisation des nouvelles technologies, telles que les drones, dans le cadre de la coopération opérationnelle.

Troisièmement, les évaluations de Schengen[28] dans le domaine de la coopération policière effectuées au cours des six dernières années ont confirmé que certains accords bilatéraux ou multilatéraux entre États membres étaient dépassés ou sous-utilisés. D'autres accords vont bien au-delà des règles relatives à la coopération transfrontalière et autorisent des mécanismes

---

25 L'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein sont des membres associés de l'espace Schengen.

26 L'article 41, paragraphe 3, de la CAAS dispose que: *«La poursuite est exercée conformément aux paragraphes 1 et 2 selon l'une des modalités suivantes, qui est définie par la déclaration prévue au paragraphe 9: a) dans une zone ou pendant une durée à compter du franchissement de la frontière qui seront déterminées dans la déclaration; b) sans limitation dans l'espace ou dans le temps.»*

27 Par exemple, le pays voisin 1 autorise les poursuites transfrontalières, mais seulement dans une bande de 5 km après la frontière et sans possibilité d'intercepter ou d'appréhender le suspect, le pays voisin 2 autorise ces poursuites dans une bande de 10 km à partir de la frontière, mais n'accorde pas le droit de porter des armes de service de différentes catégories (éventuellement plus lourdes); le pays voisin 3 n'autorise les poursuites transfrontalières que pendant 1 heure, etc. Compte tenu de la complexité inhérente à un éventail aussi large de restrictions différentes, même si les poursuites transfrontalières sont en principe autorisées, certains États membres enjoignent à leurs policiers d'abandonner une poursuite transfrontalière chaque fois que le suspect franchit la frontière vers l'un de ces États membres. Les criminels le savent et s'en servent pour échapper presque systématiquement à la police.

28 Règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen (...).

pouvant être considérés comme de bonnes pratiques pour lutter plus efficacement contre la criminalité transfrontière (par exemple, les commissariats communs habilités à mener des enquêtes transfrontalières en matière pénale ou l'organisation de formations communes), mais ces approches ne sont pas systématiquement reproduites dans l'ensemble de l'UE.

Quatrièmement, les équipements de communication sécurisés utilisés par les différents États membres n'étant pas compatibles entre eux, les équipements de communication de certains policiers engagés, par exemple, dans des poursuites transfrontalières, cessent de fonctionner lorsque ces derniers franchissent la frontière. Il est donc impossible à ces policiers d'entrer en relation avec leurs propres autorités ou avec les autorités de l'État membre dans lequel ils pénètrent. Par ailleurs, les agents déployés dans le cadre de patrouilles communes ou d'opérations conjointes dans d'autres États membres ne disposent souvent pas d'équipements mobiles leur permettant d'accéder à distance et en toute sécurité à leurs propres bases de données nationales, européennes et internationales.

Cinquièmement, des patrouilles communes et d'autres opérations conjointes ont souvent lieu dans les zones frontalières intérieures de l'UE et, ponctuellement, dans d'autres zones de l'UE. Souvent, leur coordination est lacunaire et une analyse des risques préalable qui permettrait de mieux cibler leur déploiement fait défaut. Il n'existe pas de forum permettant aux États membres de partager une telle analyse des risques ou d'informer d'autres États membres de leurs besoins et de leurs domaines prioritaires. Par exemple, afin de mieux cibler les patrouilles communes ou d'autres opérations conjointes organisées dans l'ensemble de l'UE lors de grandes manifestations (telles que de grandes manifestations sportives ou des sommets internationaux), à des moments précis (par exemple, les périodes de vacances) ou pour faire face à certaines vagues de criminalité (par exemple, terrorisme, trafic de stupéfiants, trucage de matchs, trafic de marchandises contrefaites, fraude à la carte de crédit, vols à la tire et autres infractions contre les biens).

Sixièmement, les réseaux criminels qui se livrent au trafic de migrants et à la traite des êtres humains facilitent les déplacements non autorisés de migrants en situation irrégulière et exploitent la vulnérabilité des victimes, qu'ils traitent comme des marchandises. Le trafic organisé de migrants est une activité criminelle centrale et la facilitation des déplacements non autorisés constitue une préoccupation majeure pour la sécurité de l'UE. La traite des êtres humains constitue une autre activité centrale de la grande criminalité organisée, dont la menace va persister dans un avenir prévisible[29]. Près de la moitié des victimes de la traite des êtres humains au sein de l'UE sont des ressortissants des États membres de l'UE, et la plupart des trafiquants d'êtres humains sont des citoyens de l'UE[30]. Cette criminalité revêt une importante dimension transfrontière et une action policière ciblée sur le terrain, dans les zones frontalières intérieures de l'UE, est nécessaire pour la détecter et enquêter en la matière. Notamment, des patrouilles communes coordonnées et d'autres opérations conjointes, fondées sur une analyse des risques, lors desquelles des agents des États membres opérant ensemble (par exemple, dans une voiture de patrouille) devraient axer leur action, s'il y a lieu, sur la détection du trafic de migrants et de la traite des êtres humains.

Septièmement, les agents participant à la coopération policière transfrontalière dans l'UE ne sont pas toujours suffisamment formés pour disposer des connaissances et des compétences opérationnelles nécessaires pour accomplir les tâches requises de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. L'étude de 2021 réalisée pour la Commission a mis en évidence

[29] Europol (2021), SOCTA UE 2021.

[30] Data Collection on Trafficking in Human beings in the EU (Collecte de données sur la traite des êtres humains dans l'UE) (2020); COM(2020) 661 final du 20.10.2020.

une disponibilité limitée des formations destinées au personnel des services répressifs participant à la coopération transfrontalière. Les formations ne sont pas organisées de manière régulière et ne tiennent pas toujours compte des dernières évolutions. La sensibilisation aux bases de données pertinentes et aux pouvoirs d'exécution conférés par les différents États membres ainsi que leur connaissance sont également limitées. Les barrières linguistiques réduisent par ailleurs l'efficacité de la coopération policière opérationnelle transfrontalière.

Voie à suivre

Comme la Commission l'a indiqué dans la communication de juin 2021 intitulée «*Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient*»[31], la présente recommandation a pour objectif de contribuer à définir des normes communes qui permettent aux policiers de coopérer efficacement avec leurs homologues dans d'autres États membres. Respectueux de la législation de l'UE en vigueur et s'appuyant sur les bonnes pratiques instituées dans le cadre d'accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux entre États membres, les policiers devraient mener des opérations conjointes ciblées, y compris des patrouilles communes[32], en particulier dans les zones frontalières intérieures de l'UE. Étant donné que les terroristes et les autres criminels sévissent dans plusieurs États membres, les autorités policières devraient pouvoir mieux les surveiller et, lors de poursuites transfrontalières au-delà du territoire national, les détenir en tant que de besoin ou mener des opérations d'observation les concernant. En outre, les opérations conjointes peuvent contribuer à résoudre efficacement le problème des déplacements non autorisés de migrants en situation irrégulière.

Respectueuse du rôle des États membres dans le domaine de la sécurité intérieure et tenant compte de la souplesse qui est nécessaire pour coopérer à l'échelle régionale, la présente recommandation définit des actions dans le domaine de la coopération policière opérationnelle visant à:

– clarifier et harmoniser les règles d'engagement dans les opérations répressives transfrontalières, aux fins de surveiller et d'arrêter des criminels et des terroristes dans le cadre d'opérations d'observation transfrontalière, de poursuites transfrontalières, de patrouilles communes et d'autres opérations conjointes sur les territoires nationaux;

– permettre aux policiers d'accéder à distance à leurs propres bases de données lorsqu'ils interviennent dans d'autres États membres et veiller à la continuité, dans un contexte transfrontière, des communications sécurisées qu'ils utilisent;

– élargir le rôle des centres de coopération policière et douanière existants de façon à en faire des commissariats communs pouvant non seulement échanger des informations, mais aussi planifier, soutenir et coordonner des patrouilles communes et d'autres opérations conjointes sur le fondement d'une analyse commune des risques;

– recourir à des patrouilles communes ciblées et à d'autres opérations conjointes dans certaines zones frontalières intérieures de l'UE, sur le fondement d'une analyse préalable, pour lutter contre le trafic de migrants ainsi que pour prévenir et détecter le

---

31 COM(2021) 277 final du 2.6.2021.

32 Aux termes de l'article 17 de la décision Prüm du Conseil, «*[a]fin d'intensifier la coopération policière, les autorités compétentes désignées par les États membres peuvent, dans le cadre du maintien de l'ordre et de la sécurité publics ainsi que de la prévention des infractions pénales, mettre en place des patrouilles communes et prévoir d'autres formes d'opérations communes, dans le cadre desquelles des fonctionnaires ou d'autres agents de l'autorité publique, désignés par les États membres («fonctionnaires»), participent aux opérations sur le territoire d'un autre État membre*».

séjour irrégulier de migrants et la criminalité transfrontière liée à la migration irrégulière;

– recourir à des patrouilles communes ciblées et à d'autres opérations conjointes dans certaines zones frontalières intérieures de l'UE, sur le fondement d'une analyse préalable, afin de lutter contre la traite des êtres humains et d'identifier et de protéger les victimes de cette traite;

– créer une plateforme de coordination, en collaboration avec la Commission et Europol[33], afin de soutenir et de cibler les opérations conjointes et les patrouilles communes dans l'ensemble de l'UE dans le but de préserver et d'améliorer l'ordre et la sécurité publics, de prévenir les infractions pénales ou de contribuer à lutter contre certaines vagues de criminalité dans des lieux stratégiques ou pendant des périodes particulières (par exemple, zones touristiques, plaques tournantes de criminalité, période de vacances), lors de manifestations de masse (grandes manifestations sportives, sommets internationaux, etc.) ou en cas de catastrophes et d'accidents graves;

– élargir les programmes de formation commune et d'échange pour les élèves des écoles de police et la formation tout au long de la vie des agents participant à la coopération opérationnelle transfrontalière, et envisager la création d'un programme de formation commune paneuropéen à grande échelle sur la coopération opérationnelle transfrontalière afin de construire une véritable culture policière de l'UE.

Comme indiqué dans la proposition de recommandation, les États membres devraient, s'il y a lieu, modifier leurs règles nationales et leurs accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres États membres afin de mettre en œuvre les mesures qu'elle contient.

• **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente recommandation est cohérente avec les dispositions existantes et à venir dans le domaine de la coopération en matière répressive.

Comme souligné dans la section «Justification et objectifs de la proposition», le corpus de documents stratégiques existants de la Commission étaye les efforts déployés par cette dernière pour améliorer l'efficience et l'efficacité de la coopération en matière répressive dans l'UE. Il s'agit notamment de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité[34], du programme de lutte antiterroriste pour l'UE[35], de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025)[36], de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains (2021-2025)[37], de la stratégie de l'UE en faveur d'une lutte plus efficace contre les abus sexuels commis contre des enfants[38], de la stratégie de l'UE en matière de drogue (2021-2025)[39] et de la nouvelle stratégie Schengen[40].

---

33 L'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs, instituée par le règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI (JO L 135 du 24.5.2016, p. 53).

34 COM(2020) 605 final du 24.7.2020.

35 COM(2020) 795 final du 9.12.2020.

36 COM(2021) 170 final du 14.4.2021.

37 COM(2021) 171 final du 14.4.2021.

38 COM(2020) 607 final du 24.7.2020.

39 Conclusions du Conseil sur la stratégie antidrogue de l'UE 2021-2025, 14178/20, 18 décembre 2020.

Le Conseil adopte une position comparable, notamment dans ses conclusions de novembre 2020 sur la sécurité intérieure et le partenariat européen de police, qui invitent la Commission «*à envisager de consolider le cadre juridique de l'UE afin de renforcer encore la coopération transfrontière en matière répressive*»[41] .

La présente recommandation contribuera également à rendre l'espace Schengen pleinement opérationnel et résilient, comme énoncé dans la stratégie qui réitère la «*nécessité de définir des normes communes qui permettent aux policiers de coopérer efficacement avec leurs homologues dans les pays voisins*». Elle contribuera à assurer un niveau élevé de sécurité au sein du territoire des États membres et, par là-même, à soutenir un espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures. Elle complétera également la proposition de modification du code frontières Schengen.

Étant donné que les deux volets de la coopération en matière répressive concernent essentiellement i) la coopération opérationnelle transfrontalière (qui fait l'objet de la présente proposition) et ii) l'échange d'informations, la présente recommandation s'inscrira dans un ensemble cohérent dont font également partie la proposition de directive relative à l'échange d'informations et à la communication entre les services répressifs des États membres et la proposition de révision du mécanisme automatisé d'échange de données pour la coopération policière («règlement Prüm II»).

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente recommandation vise à contribuer de manière positive à un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient, permettant la libre circulation de plus de 420 millions de personnes et la circulation sans entrave des marchandises et des services. Le fonctionnement du marché unique gagnera en efficacité et, partant, la croissance de l'économie de l'Union en sera renforcée. La présente recommandation est donc pleinement cohérente avec les autres politiques de l'UE en matière d'emploi, de transports et, en définitive, de croissance économique dans les zones frontalières intérieures de l'UE, mais aussi dans l'ensemble de l'UE.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique de l'action de l'UE dans le domaine de la coopération en matière répressive est le titre V, chapitre 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»).

Aux termes de l'article 87 du TFUE «*[l]'Union développe une coopération policière qui associe toutes les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière*».

Plus précisément, l'article 87, paragraphe 3, du TFUE concerne les mesures portant sur la coopération opérationnelle entre les autorités répressives. Des mesures de ce type sont prévues dans la présente recommandation. Cette dernière contient également des mesures relevant de l'article 89 du TFUE relatives aux conditions et aux limites dans lesquelles les autorités répressives des États membres peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État

---

[40] COM(2021) 277 final du 2.6.2021.

[41] Conclusions du Conseil du 24 novembre 2020 sur la sécurité intérieure et le partenariat européen de police, 13083/1/20, 24 novembre 2020.

membre. Dans la mesure où la recommandation contient également des mesures relevant potentiellement de l'article 87, paragraphe 2, du TFUE (par exemple sur l'échange d'informations et la formation), ces mesures sont, en l'occurrence, accessoires à celles fondées sur l'article 87, paragraphe 3, et sur l'article 89 du TFUE.

La présente recommandation est donc fondée sur l'article 87, paragraphe 3 et sur l'article 89 du TFUE, lus en liaison avec l'article 292 du TFUE, qui dispose que «*[l]e Conseil adopte des recommandations [...] sur proposition de la Commission dans tous les cas où les traités prévoient qu'il adopte des actes sur proposition de la Commission. Il statue à l'unanimité dans les domaines pour lesquels l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union*».

- **Choix de l'instrument**

L'approfondissement de la coopération policière opérationnelle dans l'Union exige un engagement politique fort de la part de tous les acteurs concernés, notamment dans les États membres.

La coopération policière opérationnelle transfrontalière implique généralement l'intervention physique de forces de police en uniforme et armées d'un État membre sur le territoire d'autres États membres. L'intervention consiste à mener des missions préventives et répressives susceptibles d'aboutir à l'arrestation et à la détention provisoires d'individus jusqu'à l'arrivée des autorités de l'autre État membre.

Ces types d'opérations touchent au cœur de la souveraineté des États membres et peuvent soulever des questions de constitutionnalité, rendant très sensible toute nouvelle législation de l'UE dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle l'unanimité est généralement requise au Conseil lors du vote sur une législation de l'UE relative à la coopération opérationnelle.

La Commission estime qu'il est prématuré, à ce stade, de proposer une législation européenne contraignante pour harmoniser ce type de coopération policière opérationnelle. Néanmoins, il convient de souligner que, si elles ne sont pas juridiquement contraignantes, selon le TFUE, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne, les recommandations sont des actes juridiques qui, en tant que tels, ne peuvent être considérés comme dépourvus de tout effet juridique et doivent, s'il y a lieu, être pris en compte au niveau national.

S'appuyant sur les précédentes conclusions du Conseil[42] en la matière et sur les bonnes pratiques que certains États membres ont déjà mises en œuvre, la Commission a décidé de proposer une recommandation du Conseil proposant une série d'actions recommandées qui visent à améliorer les modalités de la coopération opérationnelle des États membres. La Commission entend suivre la mise en œuvre de la présente recommandation et évaluer la nécessité, à l'avenir, d'une législation contraignante de l'UE en matière de coopération policière opérationnelle transfrontalière.

- **Subsidiarité**

Une action de l'UE est nécessaire pour remédier comme il se doit aux problèmes recensés dans la première section du présent exposé des motifs. Sans action à l'échelle de l'UE, les États membres agissant seuls continueront à faire face aux incertitudes et aux obstacles créés par des règles divergentes quant aux droits des agents lors d'interventions dans d'autres États membres. En outre, une approche au niveau de l'UE s'impose pour résoudre les problèmes

[42] Conclusions du Conseil sur certains aspects de la prévention policière européenne, 10062/19, 6 juin 2019; conclusions du Conseil sur la sécurité intérieure et le partenariat européen de police, 13083/1/20, 24 novembre 2020.

techniques d'interconnectivité qui existent déjà depuis longtemps et contribuent à réduire l'attrait des opérations conjointes. Étant donné le caractère transnational de la grande criminalité organisée, il est essentiel de garantir une coopération rapide entre les autorités policières et judiciaires en ce qui concerne les mesures opérationnelles en cause dans un contexte transfrontière.

L'UE est mieux à même que les États membres séparément de garantir la cohérence des mesures prises au niveau national, de remédier aux divergences de pratiques, de prévenir les doubles emplois et les incertitudes et, finalement, de garantir une lutte efficace contre la criminalité transfrontière. L'action de l'UE en réaction aux problèmes recensés devrait apporter une valeur ajoutée à l'UE et, par conséquent, à ses citoyens.

- **Proportionnalité**

La présente proposition recommande aux États membres de prendre une série de mesures pour lever les obstacles et renforcer les mécanismes et outils de coopération transfrontalière existants. Elle ne contient pas de recommandations allant à l'encontre des dispositions de la législation de l'UE en vigueur. En revanche, les États membres devraient prendre les mesures recommandées dans le respect de cette législation de l'UE. En outre, les États membres ne sont pas censés modifier, et sont même tenus de continuer d'appliquer, les conditions et garanties prévues par leur droit national en ce qui concerne les activités opérationnelles concernées, dans la mesure où elles sont conformes à la législation de l'UE et ne sont pas expressément abordées dans la présente recommandation.

Compte tenu du caractère sensible des mesures relatives à la coopération policière opérationnelle transfrontalière et de la volonté exprimée par les États membres d'approfondir le dialogue sur les mesures qu'il conviendrait d'instaurer pour renforcer la coopération policière opérationnelle, une proposition de recommandation du Conseil constitue le choix le plus approprié et le plus proportionné. En effet, cette proposition de recommandation n'excède pas ce qui est nécessaire, à ce stade, pour atteindre les objectifs d'amélioration de la coopération policière opérationnelle dans l'ensemble de l'UE.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Aucun bilan de qualité de la législation existante en matière de coopération opérationnelle n'a été réalisé aux fins de la présente proposition. En effet, la législation de référence de l'UE est très limitée et systématiquement complétée par des accords de coopération bilatéraux et multilatéraux entre États membres.

- **Consultation des parties intéressées**

La **période** de consultation des parties intéressées s'est étendue de juillet 2019 à juillet 2021. Cette consultation a notamment **ciblé des parties intéressées** parmi un large éventail d'experts du domaine, d'autorités nationales, d'organisations de la société civile et de citoyens, et a porté sur leurs attentes et préoccupations concernant le renforcement de la coopération en matière répressive dans l'UE.

La Commission a utilisé différents **moyens de dialogue**, tels que des questionnaires ciblés, a mené des entretiens avec des experts et organisé plusieurs ateliers thématiques avec des représentants des États membres et des pays associés à l'espace Schengen. Les questions abordées dans la présente recommandation ont également été examinées au sein des **groupes de travail du Conseil** (par exemple, le groupe «Application de la loi» – sous-groupes

«Police» et «Douanes», le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure).

La Commission a également lancé une **consultation publique**, hébergée sur son site web dans toutes les langues officielles de l'UE pendant huit semaines, du 19 avril 2021 au 14 juin 2021.

De nombreuses activités de consultation ont également été **menées par le contractant** au cours de l'élaboration d'une ***étude*** *externe visant à appuyer la préparation d'une analyse d'impact sur les initiatives de l'UE facilitant la coopération transfrontière en matière répressive*.

L'**objectif de la consultation** était de recueillir les contributions pertinentes des parties prenantes afin de concevoir une approche, fondée sur des données probantes, de l'élaboration des mesures proposées en vue d'améliorer la coopération entre les États membres en matière répressive.

Les **résultats de toutes ces activités de consultation** ont été dûment pris en compte lors de l'élaboration de la présente recommandation[43]. Les activités de consultation ont intégré les principaux éléments de la méthode utilisée dans une analyse d'impact, en commençant par la définition des problèmes et l'étude des options les plus appropriées.

- **Analyse d'impact**

Si elles sont adoptées sous leur forme actuelle et effectivement suivies d'effet, les recommandations proposées amélioreront la coopération policière opérationnelle transfrontalière et auront une incidence positive considérable sur la prévention et la détection des infractions dans les États membres.

Toutefois, compte tenu du principe de l'unanimité, qui s'applique aux mesures de coopération policière opérationnelle en cause, et des préoccupations en matière de souveraineté exprimées par certains États membres au cours de la phase de consultation, la Commission considère, ainsi qu'elle l'a indiqué ci-dessus, qu'une proposition de législation de l'UE ayant force contraignante pour régir cette coopération est prématurée à ce stade.

La présente recommandation invite en revanche les États membres à renforcer les aspects existants de la coopération policière opérationnelle transfrontalière, en s'appuyant sur les bonnes pratiques qui ont déjà été mises en œuvre et éprouvées par les États membres, y compris dans un contexte bilatéral et multilatéral.

La présente proposition de recommandation du Conseil relative à la coopération policière opérationnelle transfrontalière n'est donc pas étayée par une analyse d'impact.

4. DROITS FONDAMENTAUX

La présente recommandation contribuera à mieux protéger la vie des citoyens et leur sécurité, tout en renforçant la capacité de coopération transfrontalière des autorités compétentes des États membres au sein de l'UE, dans les limites fixées par les législations nationales et de l'UE applicables. Toute atteinte aux droits fondamentaux résultant de la recommandation est justifiée et n'excède pas ce qui est nécessaire et proportionné.

En ce qui concerne la protection des données à caractère personnel, l'incidence de la recommandation est considérée comme neutre. La présente recommandation devrait entraîner une augmentation quantitative de l'échange de données à caractère personnel entre les États

[43] SWD(2021) 375, Consultation des parties intéressées, rapport de synthèse.

membres, proportionnelle à l'augmentation attendue de la coopération policière opérationnelle transfrontalière. Cet échange supplémentaire de données à caractère personnel sera toutefois soumis aux mêmes règles et procédures solides déjà en vigueur pour le traitement de ces données, conformément au droit de l'UE, en particulier à la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif[44].

En ce qui concerne d'autres droits fondamentaux, tels que les droits procéduraux minimaux des suspects et des personnes poursuivies prévus par les directives de l'UE sur les droits procéduraux[45] (droit à l'information lors de l'arrestation d'un suspect, droit à l'interprétation et droit d'accès à un avocat), l'incidence de la recommandation est neutre. La présente recommandation, qui est susceptible d'entraîner une augmentation des opérations de police transfrontalières existantes, ne porte pas atteinte aux règles applicables en matière de droits procéduraux ni ne les modifie. De même, les règles et normes définies dans d'autres domaines du droit de l'Union demeurent applicables, conformément à l'obligation faite aux États membres de respecter les droits fondamentaux consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

5. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Les implications budgétaires de la présente recommandation dépendent notamment de la réaction du Conseil à la présente proposition de recommandation et de la mesure dans laquelle les États membres donneront suite ultérieurement à ces recommandations.

Certains États membres étant plus avancés que d'autres quant à leur niveau de coopération, le coût de mise en œuvre des recommandations proposées variera d'un État membre à l'autre. Ce coût reflétera une augmentation progressive et croissante de la coopération opérationnelle existante entre les États membres, étant donné que l'effet de la mise en œuvre des mesures recommandées apparaîtra au fil du temps.

Compte tenu de la nature des mesures à mettre en place, les coûts supportés à l'échelon national pourraient, dans une large mesure et sous réserve des conditions applicables, être couverts par les programmes des États membres au titre du Fonds pour la sécurité intérieure[46]. Le Fonds pour la sécurité intérieure comprend des objectifs spécifiques visant à «*améliorer et faciliter l'échange d'informations*», à *«améliorer et intensifier la coopération transfrontière»* ainsi qu'à *«soutenir le renforcement des capacités des États membres en matière de*

---

44 Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

45 Directive 2010/64/UE relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, directive (UE) 2016/1919 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, directive (UE) 2016/343 portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales, et directive (UE) 2016/800 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales.

46 Règlement (UE) 2021/1149.

prévention et de lutte contre la criminalité, le terrorisme et la radicalisation ainsi que de gestion des incidents, risques et crises liés la sécurité»[47]. En dehors des coûts potentiellement couverts par les programmes des États membres dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, aucune autre dépense ne sera supportée au niveau de l'UE.

6. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La Commission invite le Conseil à adopter la recommandation proposée **d'ici à juin 2022** au plus tard.

De l'avis de la Commission, le groupe de travail compétent du Conseil devrait fixer un point de discussion permanent sur la coopération policière opérationnelle transfrontalière, afin de pouvoir servir de forum permanent aux discussions des États membres sur les questions abordées dans la présente recommandation et, en particulier, sur les suites données à celle-ci.

Un an après l'adoption de la présente recommandation, la Commission devrait faire rapport sur les progrès réalisés par les États membres dans sa mise en œuvre. Ce rapport devrait évaluer la nécessité de disposer d'une législation européenne contraignante sur les formes de coopération policière opérationnelle transfrontalière couvertes.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

La **section 1** définit les principaux termes de la recommandation.

Dans la **section** 2 figurent des recommandations visant à **lever les obstacles à l'intervention des policiers dans d'autres États membres**, dans le cadre de poursuites transfrontalières, d'opérations d'observation transfrontalière, de patrouilles communes et d'autres opérations conjointes. Ces recommandations visent à étendre la liste actuelle des infractions[48] pour lesquelles on peut effectuer des poursuites transfrontalières et des opérations d'observation transfrontalière, et à supprimer les limitations géographiques et temporelles fixées par certains États membres, qui créent des obstacles à de telles opérations. Elles ont pour but d'harmoniser les règles relatives à l'attribution de pouvoirs d'exécution entre les États membres afin d'accroître le niveau de clarté et d'assurance quant à la marge de manœuvre des policiers dans le cadre des poursuites transfrontalières, des opérations d'observation transfrontalière et des opérations conjointes transfrontalières.

Les recommandations relatives aux poursuites transfrontalières concernent le franchissement non seulement des frontières terrestres, mais aussi des frontières maritimes, fluviales, lacustres et aériennes. Elles portent également sur l'utilisation, par les policiers concernés, de leur arme de service dans une situation de légitime défense non seulement d'eux-mêmes mais aussi d'autrui. À cet égard, les recommandations vont au-delà de ce qui est prévu à l'article 41, paragraphe 5, points b) et e), de la CAAS. L'article 41, paragraphe 10, de la CAAS permet toutefois d'adopter des dispositions supplémentaires aux fins de l'application de l'article 41. Cela comprend, dans ce cas, les conditions dans lesquelles la poursuite transfrontalière peut être exercée.

---

47 Voir l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/1149.

48 L'article 40, paragraphe 7, et l'article 41, paragraphe 4, de la CAAS dressent la liste des infractions pour lesquelles on peut engager, respectivement, des observations transfrontalières et des poursuites transfrontalières. Ces listes figurent également dans les différents accords bilatéraux et multilatéraux entre États membres.

La **section 3** formule des recommandations visant à **promouvoir la coopération policière transfrontalière en tant que moyen pour lutter contre le trafic de migrants et soutenir la prévention et la détection de la migration irrégulière**. Les États membres devraient recourir à des opérations conjointes ciblées dans certaines zones frontalières intérieures de l'UE, sur la base d'une analyse[49], afin de lutter contre le trafic de migrants ainsi que pour prévenir et détecter le séjour irrégulier de migrants et la criminalité transfrontière liée à la migration irrégulière. Les États membres devraient également assurer la coordination au niveau national entre les autorités compétentes participant aux opérations conjointes et celles qui sont compétentes pour prendre en charge ultérieurement les ressortissants de pays tiers appréhendés au motif de séjour irrégulier. À cette fin, ils devraient notamment appliquer les mécanismes visés à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE[50].

Dans la **section 4** figurent des recommandations visant à **renforcer la coopération policière transfrontalière pour lutter contre la traite des êtres humains et identifier et protéger les victimes**. Les États membres devraient recourir à des opérations conjointes pour lutter contre la traite des êtres humains, et pour identifier les victimes, assurer leur sécurité et leur apporter une aide. Les victimes potentielles de la traite des êtres humains peuvent être détectées et identifiées dans le cadre d'opérations conjointes. Elles devraient être orientées sans délai vers les services d'assistance, d'aide et de protection, y compris, s'il y a lieu, en coopération avec des organisations de la société civile. L'identification précoce des victimes est également essentielle pour permettre aux autorités policières de mieux enquêter sur les trafiquants et de les sanctionner. Dans ce contexte, il est de la plus haute importance de former les autorités répressives à la détection des cas de traite des êtres humains.

La **section 5** formule des recommandations visant à **transformer les centres de coopération policière et douanière (CCPD) existant dans les zones frontalières intérieures de l'UE en commissariats communs intégrant des services de police et de douane**. Outre leurs missions actuelles d'échange d'informations transfrontière au niveau régional, les commissariats communs devraient développer la capacité d'établir, de soutenir, de coordonner et de mener des formes permanentes de coopération opérationnelle dans les zones transfrontalières, telles que des patrouilles communes et d'autres opérations conjointes. Ils devraient réaliser une analyse conjointe de la criminalité transfrontalière propre à leur zone frontalière et en diffuser les résultats, par l'intermédiaire du point de contact unique (PCU) national, auprès de tous les États membres et des agences compétentes de l'UE, telles qu'Europol. Ces opérations conjointes ciblées seraient régies par les règles relatives à l'exercice des compétences de police dans les zones frontalières intérieures de l'UE, notamment celles énoncées à l'article 23 du code frontières Schengen. Il s'agit de faire en sorte que les opérations n'aient pas d'effet équivalent à celui des contrôles aux frontières. Les États membres devraient également développer les capacités nécessaires pour soutenir conjointement les enquêtes portant sur les infractions transfrontalières commises dans leur

---

[49] Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point f), du règlement (UE) 2016/794 relatif à Europol, cette agence établit des évaluations de la menace, des analyses stratégiques et opérationnelles ainsi que des comptes rendus. Le rapport phare d'Europol est l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (SOCTA), qui expose, entre autres, les principaux lieux de criminalité dans l'UE. De même, conformément à l'article 29, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1896 Frontex, cette agence fournit une analyse des risques. Le considérant (11) du règlement Frontex précise que, dans le contexte de la gestion européenne intégrée des frontières, l'analyse des risques couvre l'espace Schengen.

[50] Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

région, conformément à la législation applicable et sur le fondement des autorisations légales pertinentes requises et délivrées au titre de cette législation.

La **section 6** formule des recommandations visant à **mieux planifier, coordonner et soutenir les opérations conjointes dans l'ensemble de l'UE**. Les États membres et la Commission devraient créer une plateforme de coordination permettant aux États membres d'échanger des informations sur leurs besoins et leurs priorités. L'objectif est de mieux cibler les opérations conjointes, en particulier lors de grandes manifestations (telles que les grandes manifestations sportives ou les sommets internationaux), à des moments précis (par exemple, les périodes de vacances) ou pour faire face à certaines vagues d'infractions (par exemple, terrorisme, trafic de stupéfiants, trucage de matchs, trafic de marchandises contrefaites, fraude à la carte de crédit, vols à la tire et autres infractions contre les biens) perpétrées notamment par des groupes actifs dans la grande criminalité organisée, en recourant aux financements existants de l'UE et en exploitant les résultats des projets de recherche et d'innovation de l'UE en matière de sécurité, s'il y a lieu. Les États membres devraient donner instruction à leur PCU national de coordonner ces opérations conjointes, y compris les patrouilles communes, en provenance et à destination d'autres États membres. Ils devraient également élaborer des évaluations conjointes des menaces et des analyses conjointes des risques, ainsi que des évaluations annuelles des besoins, en échangeant des informations sur les futures manifestations à grande échelle, les menaces pour l'ordre public, la sûreté, la sécurité intérieure et les schémas de mobilité des citoyens, notamment pendant les saisons touristiques. Cette approche devrait permettre de préparer et de mettre en place des patrouilles communes et d'autres opérations conjointes plus ciblées, y compris des contrôles de police coordonnés dans les zones frontalières intérieures de l'UE. Avec le temps, elle devrait permettre de cibler les principaux lieux de criminalité dans l'UE, conformément à la description qui en est faite dans la SOCTA UE 2021.

La **section 7** contient des recommandations visant à garantir **la disponibilité effective des informations et la communication pendant les opérations transfrontalières**. Les États membres devraient doter leurs policiers d'outils leur permettant d'accéder à distance et en toute sécurité à leurs propres bases de données conformément au droit national, ainsi qu'aux bases de données internationales et de l'UE via le portail de recherche européen. L'objectif est de leur permettre d'exercer leurs fonctions de police dans le cadre d'opérations transfrontalières en procédant, par exemple, à des contrôles d'identité. Les États membres devraient également fournir à leurs policiers engagés dans des opérations transfrontalières des moyens de communication sécurisés (par exemple, un outil de messagerie instantanée) qui fonctionnent de part et d'autre des frontières, ce qui permet une interconnexion et une communication directes en temps réel avec les agents de l'État membre d'accueil. Les États membres devraient tirer parti des solutions techniques devant être apportées par le laboratoire d'innovation d'Europol, afin de garantir l'interconnectivité des moyens de communication sécurisés de part et d'autre des frontières.

La **section 8** formule des recommandations visant à **évoluer vers une culture policière commune de l'UE en augmentant sensiblement les formations communes** dans le domaine de la coopération policière opérationnelle. Les États membres devraient mettre au point des programmes de formation commune et d'échange pour les élèves des écoles de police afin de construire un cadre de connaissances et de confiance à long terme entre les forces de police dans l'UE. Cette formation commune devrait s'inspirer de la réussite du programme franco-espagnol de formation commune de la gendarmerie nationale et de la Guardia Civil. Les États membres devraient élaborer des cours de perfectionnement permanent communs et des programmes d'échange pour les policiers sur le terrain et les enquêteurs criminels afin d'améliorer leurs compétences et leurs connaissances en matière de

coopération opérationnelle transfrontalière. En particulier, en ce qui concerne la législation applicable, les règles d'engagement, les outils, les mécanismes, les normes et la déontologie professionnelles, les procédures et les meilleures pratiques. Il pourrait s'agir, avec le soutien du CEPOL[51], de modules de formation en ligne, d'échanges d'agents et de simulations de situations réelles. Les cours de langues dispensés aux agents des zones frontalières intérieures de l'UE devraient être considérablement renforcés. Les États membres devraient également harmoniser les programmes de cours de leurs académies nationales de police en y incluant des cours européens agréés sur la coopération policière opérationnelle transfrontalière. Ils devraient examiner la possibilité de créer des programmes de formation commune et d'échange à grande échelle et à long terme pour les élèves des écoles de police et les agents des États membres en matière de coopération policière opérationnelle.

La **section 9** contient les **recommandations finales**. Les États membres sont invités à utiliser le forum offert par le groupe de travail compétent du Conseil susmentionné pour examiner les questions liées à la coopération policière opérationnelle transfrontalière relevant de la présente recommandation, et en particulier les questions liées à la mise en œuvre de la présente recommandation.

En outre, les États membres sont invités à engager, dans un délai de six mois à compter de l'adoption de la présente recommandation, un processus visant à **modifier leurs règles nationales et les accords bilatéraux et multilatéraux conclus avec d'autres États membres** afin de mettre en œuvre les mesures de la présente recommandation. Un an après l'adoption de la présente recommandation, la Commission devrait publier un rapport évaluant sa mise en œuvre par les États membres.

[51] L'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs, instituée par le règlement (UE) 2015/2219 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 sur l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) et remplaçant et abrogeant la décision 2005/681/JAI du Conseil (JO L 319 du 4.12.2015, p. 1).

2021/0415 (CNS)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

relative à la coopération policière opérationnelle

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 87, paragraphe 3, et son article 89, en liaison avec son article 292,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Parlement européen[52],

considérant ce qui suit:

(1) L'observation transfrontalière et les poursuites transfrontalières sont des instruments de coopération policière opérationnelle indispensables, sans lesquels les criminels, tirant parti du changement de ressort territorial et de l'absence de continuité de l'action policière, peuvent échapper à la police en franchissant la frontière. Il conviendrait de remédier aux limitations existantes que certains États membres ont mises en place car celles-ci créent des obstacles au déroulement de telles opérations sur leur territoire. Il est également nécessaire d'adapter certaines règles d'engagement dans les opérations de police transfrontalières en vue de surveiller et d'arrêter les criminels dans le cadre d'opérations d'observation transfrontalière, de poursuites transfrontalières et d'opérations conjointes.

(2) Pour faire face aux activités criminelles et aux défis qu'implique, pour les forces de police, la mobilité permanente et croissante des personnes, des marchandises et des services à l'intérieur de l'Union, il est nécessaire de mettre en place des patrouilles communes permanentes et d'autres moyens destinés aux opérations conjointes dans les zones frontalières intérieures de l'UE. Les structures existantes, telles que les centres de coopération policière et douanière, devraient étendre leur rôle actuel afin d'y inclure la possibilité de planifier, de soutenir, de coordonner et de mener des patrouilles communes et d'autres opérations conjointes fondées sur une analyse commune des risques et une évaluation des besoins, conformément aux exigences légales applicables, pour prévenir et détecter les infractions transfrontières commises dans les zones frontalières intérieures de l'UE, ainsi que pour soutenir les enquêtes sur ces infractions.

(3) Les réseaux criminels qui se livrent au trafic de migrants et à la traite des êtres humains profitent de l'absence de frontières intérieures dans l'espace sans contrôles aux frontières intérieures (l'«espace Schengen») pour faciliter les déplacements non autorisés de migrants en situation irrégulière et exploiter la vulnérabilité des victimes à des fins lucratives. Une politique efficace de l'Union en matière de retour requiert des mesures efficientes et proportionnées pour appréhender et identifier les migrants en situation irrégulière. À cet égard, il convient d'encourager la coordination, notamment

[52] JO C […], […], p. […].

en recourant aux mécanismes visés à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil[53], de manière à contribuer à prévenir les déplacements non autorisés de migrants en situation irrégulière et à y réagir, ainsi qu'à faire face aux menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure, tout en limitant l'incidence sur la circulation des voyageurs de bonne foi. En l'absence de contrôles aux frontières intérieures, les patrouilles communes ciblées et d'autres opérations conjointes dans les zones frontalières intérieures de l'UE constituent un outil précieux pour lutter contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, prévenir et détecter le séjour irrégulier et la criminalité transfrontière liée à la migration irrégulière et faciliter la mise en œuvre pratique effective des accords bilatéraux de réadmission, tout en respectant la recommandation (UE) 2017/432 de la Commission[54]. Pour lutter efficacement contre la traite des êtres humains, il est nécessaire de mener une coopération policière, tant à l'échelon national que dans un contexte transnational, afin d'identifier et de soutenir les victimes, ainsi que d'améliorer les poursuites contre les trafiquants et de faire en sorte que ces derniers soient effectivement condamnés.

(4) La disponibilité limitée des forces de police que les États membres peuvent déployer à l'étranger et l'absence de coordination de ces déploiements sur la base d'une analyse conjointe préalable sont susceptibles de saper l'efficacité de ces opérations de police dans d'autres États membres. Une plateforme de coordination de l'Union permettant aux États membres d'échanger des informations sur leurs besoins et priorités en matière de patrouilles communes et d'autres opérations conjointes d'envergure paneuropéenne pourrait offrir la structure nécessaire pour mener ces opérations de manière efficace et efficiente, aux fins de maintenir et de renforcer l'ordre et la sécurité publics, de prévenir les infractions pénales, y compris celles commises par des groupes actifs dans la grande criminalité organisée, et de contribuer à lutter contre certaines vagues de criminalité dans des lieux stratégiques, à des moments précis et dans des situations données.

(5) La communication et l'accès aux informations disponibles sont essentiels à la réussite de la coopération opérationnelle transfrontalière. Les agents sur le terrain agissant dans un autre État membre devraient avoir accès en temps réel, au moyen de dispositifs mobiles, tels que des appareils portables ou des ordinateurs embarqués à bord des véhicules de police, aux informations contenues dans les systèmes d'information de l'Union, par l'intermédiaire du portail de recherche européen (ESP), et aux bases de données nationales pertinentes de cet autre État membre, conformément aux droits d'accès applicables et aux législations de l'Union et nationales applicables. Ils devraient également être équipés de moyens de communication mobiles interconnectables en temps réel, sécurisés et fiables, tels que des outils de messagerie instantanée, opérationnels de part et d'autre des frontières afin de communiquer directement avec leurs autorités et celles de l'État membre d'accueil. Les États membres devraient utiliser les solutions techniques que doit apporter le laboratoire d'innovation d'Europol afin de garantir l'interconnectivité transfrontière des moyens de communication sécurisés, qui devraient au minimum permettre l'utilisation

---

53 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

54 Recommandation (UE) 2017/432 de la Commission du 7 mars 2017 visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil JO L 66 du 11.3.2017, p. 15.

sécurisée de moyens de communication mobiles en temps réel, ainsi que la géolocalisation de leurs véhicules de police, par exemple au moyen d'un suivi GPS ou de drones, au cours d'une opération de police transfrontalière.

(6) Une coopération policière opérationnelle transfrontalière efficace passe par l'évolution vers une culture policière commune de l'Union. Il est essentiel, pour construire un cadre de compétences, de connaissances et de confiance, de mettre en place des formations initiales communes et des programmes d'échange entre les élèves des écoles de police sur les questions liées à cette coopération, d'une part, et des cours de perfectionnement continu sur ces questions à l'intention des agents de terrain et des enquêteurs criminels, d'autre part. Il importe que les États membres adaptent et harmonisent les programmes de cours de leurs écoles nationales de police, tous niveaux de formation confondus, afin d'y inclure des cours agréés de coopération policière opérationnelle transfrontalière, ainsi que les parcours de carrière pour les élèves et les policiers diplômés de ces formations. Les États membres devraient également tirer le meilleur parti de l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) en lui soumettant leurs besoins de formation et en soutenant ses activités, en adaptant leur portefeuille de formation aux priorités liées à la coopération transfrontière définies dans les évaluations des besoins stratégiques de formation dans l'UE (EU-STNA). Ils devraient examiner la possibilité de créer des programmes de formation commune et d'échange paneuropéens, à grande échelle et à long terme pour les élèves des écoles de police et les policiers, dans le domaine de la coopération policière opérationnelle transfrontalière.

(7) Étant donné l'importance de la coordination et de la coopération pour les questions abordées dans la présente recommandation, en particulier pour sa mise en œuvre, le groupe de travail compétent du Conseil tiendra un point de discussion permanent sur la coopération policière opérationnelle transfrontalière. Ce groupe de travail devrait servir de forum permanent aux États membres pour qu'ils examinent ces questions, y compris l'harmonisation de leurs règles et accords, et d'autres mesures visant à lever les obstacles à l'efficacité et à l'efficience des opérations de coopération policière transfrontalière, l'établissement de rapports sur les progrès accomplis, ainsi que les questions relatives aux orientations et bonnes pratiques nécessaires.

(8) Il convient de donner effet à la présente recommandation dans un délai raisonnable. Dans un délai de six mois à compter de son adoption, les États membres devraient engager un processus visant à modifier leurs règles nationales et leurs accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres États membres, selon le cas, afin de donner effet aux mesures recommandées et, par la suite, de mener à bien le processus envisagé dès que cela sera raisonnablement possible.

(9) Les progrès accomplis dans l'exécution de la présente recommandation devraient être réexaminés après un certain laps de temps. En conséquence, un an après l'adoption de la présente recommandation, la Commission devrait évaluer ces progrès, en vue notamment d'apprécier la nécessité d'adopter, dans ce domaine, des actes contraignants du droit de l'Union.

(10) La présente recommandation n'ayant pas de force contraignante, les États membres devraient mettre en œuvre les mesures qui y sont recommandées conformément aux actes applicables du droit de l'Union, en particulier ceux qui ont force obligatoire. Plus précisément, les États membres devraient donner effet aux mesures recommandées

dans le respect de la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS)[55], notamment en choisissant les options recommandées dans les cas où la CAAS prévoit plusieurs options et en élargissant le champ d'application et en adoptant des dispositions supplémentaires en application des articles pertinents de la CAAS et en conformité avec ces derniers.

(11) La présente recommandation ne devrait pas être interprétée comme visant à porter atteinte aux règles prévoyant des limitations, des garanties et des conditions qui n'y sont pas expressément abordées et qui s'appliquent aux activités de coopération policière opérationnelle transfrontalière pertinentes en vertu d'actes du droit de l'Union ayant force obligatoire, dont la CAAS, et du droit national conformément au droit de l'Union. Par exemple, le port et l'utilisation d'armes de service, l'exercice de prérogatives de puissance publique en matière de circulation routière, l'utilisation de moyens techniques pour effectuer des opérations d'observation transfrontalière ainsi que la réalisation de contrôles d'identité et l'interception des personnes qui tentent de se soustraire à de tels contrôles, visés dans la présente recommandation, peuvent être soumis à ces règles.

(12) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente recommandation et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application. La présente recommandation développant l'acquis de Schengen, le Danemark devrait décider, conformément à l'article 4 dudit protocole, dans un délai de six mois à partir de la décision du Conseil sur la présente recommandation, s'il la transpose dans son droit interne.

(13) La présente recommandation, à l'exception de ses sections 2.1 et 2.2, constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande participe, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil[56]; l'Irlande participe donc à l'adoption de la présente recommandation et est liée par celle-ci, à l'exception desdites sections.

(14) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, la présente recommandation constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen[57], qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, points A et H, de la décision 1999/437/CE du Conseil[58].

(15) En ce qui concerne la Suisse, la présente recommandation constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de

---

55 Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO L 239 du 22.9.2000, p. 19).

56 Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002).

57 JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

58 Décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 176 du 10.7.1999).

l'acquis de Schengen[59], qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, points A et H, de la décision 1999/437/CE du Conseil, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE[60] du Conseil et avec l'article 3 de la décision 2008/149/JAI du Conseil[61].

(16) En ce qui concerne le Liechtenstein, la présente recommandation constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen[62], qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, points A et H, de la décision 1999/437/CE du Conseil, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE[63] du Conseil et avec l'article 3 de la décision 2011/349/UE du Conseil[64].

(17) En ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie, la présente recommandation, à l'exception de ses sections 2.1 et 2.2, constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2005, et doit être lue en liaison avec les décisions 2010/365/UE[65] et (UE) 2018/934 du Conseil[66].

(18) En ce qui concerne la Croatie, la présente recommandation, à l'exception de ses sections 2.1 et 2.2, constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y

---

59 JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

60 Décision 2008/146/CE du Conseil du 28 janvier 2008 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 53 du 27.2.2008).

61 Décision 2008/149/JAI du Conseil du 28 janvier 2008 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 53 du 27.2.2008).

62 JO L 160 du 18.6.2011, p. 21.

63 Décision 2011/350/UE du Conseil du 7 mars 2011 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la circulation des personnes (JO L 160 du 18.6.2011).

64 Décision 2011/349/UE du Conseil du 7 mars 2011 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen notamment en ce qui concerne la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière (JO L 160 du 18.6.2011).

65 Décision 2010/365/UE du Conseil du 29 juin 2010 sur l'application à la République de Bulgarie et à la Roumanie des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen (JO L 166 du 1.7.2010, p. 17).

66 Décision (UE) 2018/934 du Conseil du 25 juin 2018 concernant la mise en application en République de Bulgarie et en Roumanie des dispositions restantes de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen (JO L 165 du 2.7.2018, p. 37).

rapporte, au sens de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2011, et doit être lue en liaison avec la décision (UE) 2017/733 du Conseil[67].

(19) En ce qui concerne Chypre, la présente recommandation, à l'exception de ses sections 2.1 et 2.2, constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens de l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2003,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

1. DEFINITIONS

Aux fins de la présente recommandation, on entend par:

(a) «poursuite transfrontalière», une opération de police par laquelle des agents d'une autorité répressive compétente d'un État membre poursuivent, dans cet État membre, une ou plusieurs personnes prises en flagrant délit de commission d'une infraction pénale ou de participation à cette infraction et, au cours de cette poursuite, franchissent la frontière avec un autre État membre et continuent la poursuite sur le territoire de cet autre État membre;

(b) «observation transfrontalière», une opération de police par laquelle des agents d'une autorité répressive compétente d'un État membre observent, dans le cadre d'une enquête pénale menée dans cet État membre, une ou plusieurs personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale ou d'y avoir participé, ou qui peuvent permettre d'identifier ces suspects ou de retrouver leur trace, et continuent l'observation sur le territoire d'un autre État membre, après que la ou les personnes faisant l'objet de l'opération d'observation ont franchi la frontière avec cet autre État membre;

(c) «opérations conjointes», les opérations de police, y compris les patrouilles communes et les autres opérations conjointes dans le domaine de l'ordre public, de la sécurité publique et de la prévention de la criminalité, qui sont menées conjointement, soit dans des zones frontalières intérieures de l'UE soit dans d'autres zones au sein de l'Union, par des agents des autorités répressives compétentes de deux ou plusieurs États membres, par lesquelles des agents d'un État membre agissent sur le territoire d'un autre État membre;

(d) «point de contact unique», l'organe central national chargé de la coopération policière internationale visé à l'article 39, paragraphe 3, de la Convention d'application de l'accord de Schengen;

(e) «centre de coopération policière et douanière», une structure répressive commune visant à échanger des informations et à soutenir d'autres activités répressives dans les zones frontalières intérieures de l'UE, qu'un État membre a créée sur le fondement d'un accord bilatéral ou multilatéral avec un ou plusieurs États membres voisins et qui se trouve à proximité immédiate des frontières entre les États membres concernés;

[67] Décision (UE) 2017/733 du Conseil du 25 avril 2017 sur l'application en République de Croatie des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen (JO L 108 du 26.4.2017, p. 31).

(f) «zone frontalière intérieure de l'UE», la zone géographique située à proximité immédiate des frontières intérieures entre États membres.

2. LEVER LES OBSTACLES A LA COOPERATION OPERATIONNELLE LORS DES INTERVENTIONS DE POLICE DANS UN AUTRE ÉTAT MEMBRE

2.1. Poursuite transfrontalière

(a) Les États membres devraient:

i. veiller à ce que les types d'infractions pouvant donner lieu à une poursuite transfrontalière sur leur territoire englobent les infractions pénales énumérées dans l'annexe de la présente recommandation;

ii. permettre la conduite de poursuites transfrontalières sur leur territoire au-delà des frontières terrestres, maritimes, fluviales, lacustres et aériennes;

iii. permettre la continuation de la poursuite transfrontalière sur leur territoire, sans limitation géographique ou temporelle, jusqu'à l'arrivée de leur autorité répressive compétente;

iv. collecter des statistiques sur les poursuites transfrontalières que leurs autorités répressives compétentes ont menées, et les communiquer chaque année au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

(b) Les États membres devraient autoriser les agents de l'autorité répressive compétente d'un autre État membre menant des poursuites transfrontalières sur leur territoire à:

i. porter leur arme de service et leurs munitions;

ii. utiliser leur arme de service en cas de légitime défense d'eux-mêmes et, si nécessaire, d'autrui;

iii. intercepter, arrêter ou placer en détention provisoire un suspect, y compris par la contrainte et la force physique, dans l'attente de l'arrivée des agents des autorités compétentes de l'État membre sur le territoire duquel la poursuite a eu lieu;

iv. utiliser les prérogatives de puissance publique en matière de circulation routière applicables dans les États membres où la poursuite a lieu;

v. utiliser leurs systèmes GPS pour permettre à l'autorité répressive compétente de cet autre État membre de suivre les véhicules de ces agents.

2.2. Observation transfrontalière

(a) Les États membres devraient:

i. veiller à ce que les types d'infractions pouvant donner lieu à une observation transfrontalière sur leur territoire englobent les infractions pénales énumérées dans l'annexe de la présente recommandation;

ii. permettre la conduite d'une observation transfrontalière sur leur territoire en ce qui concerne des personnes soupçonnées d'avoir commis une ou plusieurs de ces infractions pénales ou d'y avoir participé, mais aussi des personnes qui peuvent permettre d'identifier ces suspects ou de retrouver leur trace;

iii. permettre la conduite d'une observation transfrontalière sur leur territoire au-delà des frontières terrestres, maritimes, fluviales, lacustres et aériennes;

iv. permettre et faciliter la mutualisation de matériel, y compris au moyen de prêts à court ou à long terme reposant sur des procédures arrêtées d'un commun accord, afin d'accroître l'efficacité des observations transfrontalières;

v. désigner le point de contact unique appelé à agir en qualité d'autorité centrale chargée de coordonner les opérations d'observation transfrontalière entrantes et sortantes, notamment en lui permettant de traiter et de présenter des demandes d'autorisation 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7;

vi. collecter des statistiques sur les opérations d'observation transfrontalière que leurs autorités répressives compétentes ont menées, et les communiquer chaque année au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

(b) Les États membres devraient autoriser les agents de l'autorité répressive compétente d'un autre État membre menant des opérations d'observation transfrontalière sur leur territoire à effectuer les actions suivantes:

i. porter leur arme de service et leurs munitions;

ii. utiliser leur arme de service en cas de légitime défense d'eux-mêmes et, si nécessaire, d'autrui;

iii. utiliser les moyens techniques nécessaires aux opérations d'observation transfrontalière, y compris les traceurs GPS, les drones ainsi que les équipements audio et vidéo.

2.3. Opérations conjointes

(a) Les États membres devraient autoriser les agents de l'autorité répressive compétente d'un autre État membre participant à des opérations conjointes sur leur territoire à effectuer les tâches suivantes:

i. procéder à des contrôles d'identité et intercepter toute personne qui tente de se soustraire à un tel contrôle;

ii. porter leur uniforme ainsi que leur arme de service et leurs munitions;

iii. utiliser leur arme de service en cas de légitime défense d'eux-mêmes et, si nécessaire, d'autrui;

iv. exploiter leur système radio dans les zones frontalières intérieures de l'UE.

(b) Les États membres devraient:

i. dispenser aux agents des autorités répressives compétentes appelées à participer à des opérations conjointes des cours de langue et des formations portant sur les procédures opérationnelles, le droit administratif et le droit pénal ainsi que les procédures pénales d'autres États membres applicables dans les zones frontalières intérieures de l'UE, y compris sur la lutte contre la traite des êtres humains, le trafic de migrants et la prévention et la détection des séjours irréguliers et de la criminalité transfrontière liée à la migration irrégulière, ou d'autres activités de nature transfrontalière relevant de la grande criminalité organisée;

ii. collecter des statistiques sur les patrouilles communes et les opérations conjointes transfrontalières que leurs autorités répressives compétentes ont menées sur le territoire d'autres États membres, et les communiquer chaque année au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

3. COOPERATION POLICIERE OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE POUR LUTTER CONTRE LE TRAFIC DE MIGRANTS ET LA CRIMINALITE TRANSFRONTIERE LIEE A LA MIGRATION IRREGULIERE

(a) Les États membres devraient recourir à des opérations conjointes dans les zones frontalières intérieures de l'UE pour:

i. lutter contre le trafic de migrants;

ii. prévenir et détecter le séjour irrégulier de migrants et la criminalité transfrontière liée à la migration irrégulière.

(b) Les États membres devraient également assurer la coordination au niveau national entre les autorités compétentes participant aux opérations conjointes et celles qui sont compétentes pour prendre en charge ultérieurement les ressortissants de pays tiers appréhendés pour séjour irrégulier, notamment en recourant aux mécanismes visés à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE.

4. COOPERATION POLICIERE OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE POUR LUTTER CONTRE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS ET IDENTIFIER ET PROTEGER LES VICTIMES

(a) Les États membres devraient recourir à des opérations conjointes transfrontalières dans les zones frontalières intérieures de l'UE pour:

i. lutter contre la traite des êtres humains;

ii. identifier les victimes de la traite des êtres humains, assurer leur sécurité et leur apporter une aide.

5. COMMISSARIATS COMMUNS DE POLICE ET DE DOUANE

(a) Les États membres devraient étendre les missions actuelles de leurs centres de coopération policière et douanière existants:

i. mener, soutenir et coordonner des opérations conjointes dans les zones frontalières intérieures de l'UE;

ii. réaliser une analyse conjointe de la criminalité transfrontalière propre à leur zone frontalière intérieure de l'UE et en diffuser les résultats, par l'intermédiaire du point de contact unique national, auprès de tous les autres États membres et des agences et organismes compétents de l'UE, tels qu'Europol et, s'il y a lieu, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF);

iii. soutenir les enquêtes portant sur les infractions transfrontalières commises dans leurs zones frontalières intérieures de l'UE.

(b) Eu égard à l'extension des missions des centres de coopération policière et douanière existants, les États membres devraient rebaptiser ces derniers «commissariats communs de police et de douane».

6. PLATEFORME DE COORDINATION DES OPERATIONS CONJOINTES

(a) Les États membres, conjointement avec la Commission et Europol, devraient:

i. créer, de concert, une plateforme de coordination unique permettant aux États membres d'échanger des informations sur leurs besoins et les domaines prioritaires pour les opérations conjointes:

– dans des lieux qui revêtent une importance particulière sur le plan de la prévention et de la lutte en matière de criminalité, tels que les principales plaques tournantes de la criminalité ou les zones touristiques fréquentées par des touristes d'autres États membres;

– lors de manifestations de masse et d'événements de grande envergure susceptibles d'attirer des visiteurs d'autres États membres, tels que les grandes manifestations sportives ou les sommets internationaux;

— en cas de catastrophes et d'accidents graves, en coordination avec le mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU), et en particulier le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC)[68];

– dans le cas d'autres activités de nature transfrontalière relevant de la grande criminalité organisée.

ii. établir conjointement, sur la base des informations fournies par les agences compétentes de l'Union et les États membres, et avec la contribution de leurs commissariats communs de police et de douane, un rapport périodique unique analysant les risques et les besoins d'opérations conjointes, que les États membres peuvent utiliser pour cibler leurs opérations conjointes.

(b) Les États membres devraient:

[68] Lors de crises et de situations d'urgence (principalement liées à des catastrophes ou à des accidents de grande ampleur), tout État membre ou pays tiers touché peut faire appel à la protection civile ou à l'aide humanitaire par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'Union. Le rôle du centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) est alors de coordonner, de faciliter et de cofinancer la réponse des États membres à la demande d'assistance [Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) Protection Civile et Opérations d'Aide Humanitaire Européennes (europa.eu)].

i. fournir à la plateforme de coordination des informations sur toutes les menaces graves pour l'ordre et la sécurité publics dont ils ont connaissance, sur les manifestations de masse et événements de grande envergure à venir, susceptibles d'attirer un grand nombre de visiteurs en provenance d'autres États membres, ainsi que sur les schémas de mobilité de leurs citoyens, notamment pendant les saisons touristiques;

ii. désigner le point de contact unique en tant que point de contact national chargé de la coordination de ces opérations conjointes.

7. GARANTIR UN ACCES EFFECTIF A L'INFORMATION ET LA COMMUNICATION

(a) Les États membres devraient veiller à ce que les agents de leur autorité répressive compétente qui participent à la coopération policière opérationnelle transfrontalière prévue par la présente recommandation et qui agissent sur le territoire d'un autre État membre:

i. disposent d'un accès à distance et sécurisé à leurs propres bases de données nationales et aux bases de données de l'Union et internationales par l'intermédiaire du portail de recherche européen, conformément à leur droit national, afin d'être en mesure d'exercer leurs fonctions de police sur le territoire d'un autre État membre dans le cadre de ces opérations, telles que des contrôles d'identité;

ii. disposent de moyens de communication en temps réel sécurisés qui peuvent fonctionner sur le territoire d'un autre État membre, leur permettant de communiquer directement avec l'autorité répressive compétente de leur État membre et avec les agents des autorités répressives compétentes de l'autre État membre ou des autres États membres concernés.

(b) Les États membres devraient tirer parti des solutions techniques devant être fournies par le laboratoire d'innovation d'Europol, afin de garantir une communication directe en temps réel et sécurisée de part et d'autre des frontières.

8. FORMATION COMMUNE ET PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DANS LE DOMAINE DE LA COOPERATION POLICIERE OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE

(a) Les États membres devraient:

i. mettre en place, avec les États membres voisins, des formations initiales communes et des programmes d'échange destinés aux élèves des écoles de police sur la coopération policière opérationnelle transfrontalière;

ii. adapter et harmoniser les programmes de cours de leurs écoles de police, tous niveaux de formation confondus, afin d'y inclure des cours européens agréés sur la coopération policière opérationnelle transfrontalière;

iii. concevoir et mettre en œuvre des parcours de carrière pour les élèves des écoles de police et les policiers qui ont achevé une

formation initiale commune, des programmes d'échange ou des cours expressément consacrés à la coopération policière opérationnelle transfrontalière;

iv. mettre en place des cours et des initiatives de perfectionnement professionnel continu communs destinés aux policiers de terrain et aux enquêteurs criminels afin de développer les compétences et les connaissances en matière de coopération policière opérationnelle transfrontalière, en particulier en ce qui concerne la législation, les règles d'engagement, les outils, les techniques, les mécanismes, les procédures et les meilleures pratiques en la matière;

v. renforcer les cours de langue à l'intention de leurs policiers pour que ces derniers puissent participer efficacement à la coopération policière opérationnelle transfrontalière;

vi. adapter leur portefeuille de formation aux priorités liées à la coopération policière opérationnelle transfrontalière définies dans les évaluations stratégiques des besoins de formation dans l'UE (EU-STNA);

vii. informer le CEPOL de leurs besoins de formation en matière de coopération policière opérationnelle transfrontalière et soutenir les activités du CEPOL sur la question;

viii. examiner la possibilité de créer des programmes de formation commune et d'échange paneuropéens, à grande échelle et à long terme pour les élèves des écoles de police et les policiers dans le domaine de la coopération policière opérationnelle transfrontalière.

9. DISPOSITIONS FINALES

(a) Les États membres devraient examiner et promouvoir les questions relevant de la présente recommandation, et en particulier celles qui concernent sa mise en œuvre.

(b) Les États membres devraient tirer pleinement parti du soutien financier mis à leur disposition par l'intermédiaire du Fonds pour la sécurité intérieure – Police, afin d'améliorer et d'intensifier la coopération opérationnelle transfrontalière.

(c) Dans un délai de six mois à compter de la date d'adoption de la présente recommandation, les États membres devraient prendre les mesures nécessaires, y compris en modifiant leurs règles nationales et leurs accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres États membres, selon le cas et conformément au droit de l'Union, afin de donner effet à la présente recommandation.

(d) Un an après la date d'adoption de la présente recommandation, la Commission devrait évaluer les effets que les États membres lui auront donnés, et publier un rapport à ce sujet.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président