

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION (UE) 2017/820 DE LA COMMISSION

du 12 mai 2017

relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,

considérant ce qui suit:

- (1) Dans un espace sans contrôle aux frontières intérieures, il convient d'apporter une réponse commune aux menaces transfrontières qui pèsent sur l'ordre public ou la sécurité intérieure de cet espace. Le bon fonctionnement d'un tel espace dépend non seulement de l'application uniforme de l'acquis de l'Union, mais aussi de l'utilisation des compétences nationales en matière de maintien de l'ordre et de sauvegarde de la sécurité intérieure conformément aux objectifs de l'acquis de Schengen. Pour le bon fonctionnement de l'espace Schengen, il importe de prendre en considération non seulement la façon dont les États membres gèrent leurs frontières extérieures, mais aussi la manière dont ils exercent leurs compétences de police, sur l'ensemble de leur territoire comme dans les zones frontalières.
- (2) En 2012, la Commission a publié à l'intention des États membres, en annexe du premier rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen ⁽¹⁾, des lignes directrices relatives aux mesures de police dans les zones frontalières intérieures. L'expérience acquise au cours des trois dernières années montre qu'il convient de réviser ces lignes directrices. Tel est l'objectif de la présente recommandation. Celle-ci s'appuie sur les «enseignements tirés», ces trois dernières années, de l'action menée pour faire face aux menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure et sur les bonnes pratiques en matière de compétences de police et de coopération policière transfrontière, la jurisprudence pertinente concernant les contrôles de police, les évaluations Schengen menées à ce jour dans le domaine de la coopération policière et les nouvelles possibilités résultant des progrès technologiques.
- (3) Conformément au règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, l'absence de contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes des États membres en vertu de leur droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. L'exercice des compétences de police ne devrait pas, en particulier, être considéré comme équivalent à celui des vérifications aux frontières lorsque les mesures de police n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières, sont fondées sur des informations générales ou l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière, sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures et sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste. Compte tenu de l'arrêt Adil de la Cour de justice ⁽³⁾, il ne s'agit pas d'une liste cumulative ou exhaustive de critères, c'est-à-dire que ces critères ne devraient pas être considérés comme définissant le seul ensemble de mesures de police possibles dans les zones frontalières ⁽⁴⁾.
- (4) Les dispositions de l'article 23 du règlement (UE) 2016/399 et le libellé de l'article 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne confirment que la suppression du contrôle aux frontières intérieures n'a pas porté atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.
- (5) Les compétences de police applicables dans l'ensemble du territoire d'un État membre sont compatibles avec le droit de l'Union. Par conséquent, les États membres peuvent également procéder à des contrôles de police dans les zones frontalières, y compris les zones frontalières intérieures, dans le cadre des compétences de police existantes en vertu du droit national applicable à l'ensemble du territoire.

⁽¹⁾ COM(2012) 230, rapport portant sur la période du 1^{er} novembre 2011 au 30 avril 2012.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:FR:PDF>

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Arrêt de la Cour de justice du 19 juillet 2012, Adil, C-278/12 PPU, ECLI:EU:C:2012:508.

⁽⁴⁾ Arrêt Adil, ECLI:EU:C:2012:508, point 65.

- (6) Dans la situation actuelle, caractérisée par les menaces que font peser sur l'ordre public ou la sécurité intérieure le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transfrontalière et par les risques de mouvements secondaires de personnes qui ont irrégulièrement franchi les frontières extérieures, l'intensification des contrôles de police sur tout le territoire des États membres, y compris dans les zones frontalières, ainsi que la réalisation de ces contrôles le long des principales voies de transport, telles que les autoroutes et les voies ferrées, peuvent être considérées comme nécessaires et justifiées. La décision concernant de tels contrôles, leur lieu et leur intensité continue de relever intégralement de la compétence des États membres et devrait toujours être proportionnée aux menaces constatées. Ces contrôles peuvent se révéler plus efficaces que le contrôle aux frontières intérieures, notamment parce qu'ils sont plus souples que le contrôle statique aux frontières à certains points de passage frontaliers et qu'ils peuvent plus facilement être adaptés à des risques évolutifs.
- (7) Les zones frontalières peuvent présenter des risques particuliers en matière de criminalité transfrontalière et être également plus exposées à certaines infractions commises dans l'ensemble du territoire, telles que les cambriolages, le vol de véhicules, le trafic de drogues, les mouvements secondaires non autorisés de ressortissants de pays tiers, le trafic de migrants ou la traite d'êtres humains. Les risques de violation des règles relatives à la légalité du séjour sur le territoire pourraient également être plus élevés dans les zones frontalières. Compte tenu de ces risques, les États membres peuvent décider de réaliser et d'intensifier, dans les zones frontalières, des contrôles de police adaptés aux risques spécifiques que présentent ces zones, pour autant que ces mesures n'aient pas un effet équivalent aux vérifications aux frontières.
- (8) Les technologies modernes permettant de surveiller les flux de circulation, notamment sur les autoroutes et d'autres routes importantes déterminées par les États membres, peuvent contribuer à faire face aux menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure. Dans cette perspective, il convient donc d'encourager l'utilisation de systèmes de contrôle et de surveillance permettant la reconnaissance automatique des plaques minéralogiques à des fins répressives, sous réserve des règles applicables concernant la vidéosurveillance, y compris les garanties en matière de protection des données. Cela pourrait contribuer à la surveillance des principaux corridors de transport européens, qui sont utilisés par un nombre considérable de voyageurs et de véhicules pour se déplacer à travers l'Union, en évitant toute incidence disproportionnée sur les flux de circulation.
- (9) Ce n'est que dans les cas où la législation nationale prévoit des compétences de police expressément limitées aux zones frontalières et impliquant de procéder à des contrôles d'identité même en l'absence de soupçon concret que les États membres doivent prévoir un encadrement spécifique afin de veiller à ce que ces contrôles de police ne constituent pas des mesures équivalentes au contrôle aux frontières. Alors que dans l'arrêt Melki ⁽¹⁾, la Cour de justice a reconnu que les États membres peuvent définir, pour les zones frontalières intérieures, des compétences de police permettant de procéder à des contrôles d'identité renforcés dans ces seules parties de leur territoire, elle a déclaré que, dans ce cas, les États membres doivent prévoir des dispositions spécifiques relatives à l'intensité et à la fréquence de ces contrôles. En outre, si un contrôle est indépendant du comportement de la personne qui en fait l'objet et des circonstances particulières ou d'informations établissant un risque d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité intérieure, les États membres doivent prévoir l'encadrement nécessaire afin d'en guider l'application pratique et d'éviter que de telles mesures de police n'aient un effet équivalent au contrôle aux frontières.
- (10) Au cours des trois dernières années, plusieurs États membres (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la République tchèque, la Slovaquie et la Suisse) ont intensifié les contrôles de police dans les zones frontalières en raison de l'accroissement des menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure. Ces contrôles ont parfois porté plus particulièrement sur certains moyens de transport, par exemple le train, ou certaines zones frontalières. Le recours à des moyens technologiques augmente également dans ce contexte. La Commission n'a émis de contestation dans aucun de ces cas. Certains de ceux-ci constituent des exemples de bonnes pratiques dans l'action menée pour faire face aux menaces persistantes et accrues qui pèsent sur l'ordre public ou la sécurité intérieure.
- (11) En vertu du règlement (UE) 2016/399, la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières ne peut avoir lieu que dans des circonstances exceptionnelles et en dernier ressort. Dans ce contexte, la décision d'exécution (UE) 2017/246 du Conseil ⁽²⁾ a explicitement encouragé les États membres à examiner si des contrôles de police ne permettent pas d'atteindre les mêmes résultats que le contrôle temporaire aux frontières intérieures, avant d'introduire un tel contrôle ou d'en prolonger la durée.
- (12) Alors que, dans certaines situations, il se peut qu'il soit d'emblée clair que des contrôles de police ne suffiront pas à eux seuls à faire face aux menaces constatées qui pèsent sur l'ordre public ou la sécurité intérieure (par exemple, la recherche de suspects précis à la suite d'un attentat terroriste), dans d'autres cas, des objectifs similaires à ceux de la réintroduction du contrôle aux frontières peuvent être poursuivis au moyen de contrôles de police renforcés dans les zones frontalières. Par conséquent, d'une part, la décision relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures devrait en principe être précédée d'une évaluation d'autres mesures de

⁽¹⁾ Arrêt de la Cour de justice du 22 juin 2010, Melki et Abdeli, affaires jointes C-188/10 et C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, points 73 et 74.

⁽²⁾ Décision d'exécution (UE) 2017/246 du Conseil du 7 février 2017 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen (JO L 36 du 11.2.2017, p. 59).

substitution. En particulier, dans le cas des décisions relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en raison d'événements prévisibles, les États membres devraient démontrer que cette évaluation a bien été conduite. D'autre part, dans des cas particuliers où des menaces urgentes et graves pèsent sur l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou au niveau national, la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures peut être immédiatement nécessaire.

- (13) La présente recommandation encourage les États membres à faire un meilleur usage de leurs compétences de police et à donner la priorité aux contrôles de police avant de décider de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures.
- (14) Quelles que soient les mesures qu'un État membre prend pour faire face à une menace particulière qui pèse sur son ordre public ou sa sécurité intérieure, il devrait veiller à ce que la mise en œuvre de ces mesures ne crée pas d'obstacle à la libre circulation des personnes et des marchandises qui ne serait pas nécessaire, justifié et proportionné au regard de telles menaces, et à ce que ces mesures respectent intégralement les droits fondamentaux, et notamment le principe de non-discrimination.
- (15) L'espace sans contrôle aux frontières intérieures repose également sur l'application efficace et efficiente par les États membres de mesures d'accompagnement dans l'espace de coopération policière transfrontière. Les évaluations Schengen qui ont été menées à ce jour dans le domaine de la coopération policière ont mis en évidence le fait que, même si les États membres respectent en général l'acquis de Schengen du point de vue juridique, un certain nombre d'obstacles empêchent de recourir en pratique à certains des instruments de coopération policière transfrontière dont disposent les États membres. Les États membres devraient donc être encouragés à s'attaquer à ces obstacles pour mieux faire face aux menaces transfrontières.
- (16) Les patrouilles de police communes et d'autres instruments de coopération policière opérationnelle existants contribuent à la sécurité intérieure dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Les patrouilles communes à bord des trains transfrontaliers, par exemple, améliorent manifestement la sécurité, en empêchant que le manque de symétrie des contrôles ne compromette les efforts déployés d'un seul côté de la frontière. Plusieurs États membres ont mis en place des pratiques qui facilitent ou permettent la réalisation d'opérations de police conjointes (par exemple, les commissariats communs que l'Allemagne et la Pologne ont créés à leur frontière et qui se consacrent à des patrouilles et autres opérations conjointes, ou les petites équipes constituées en vue d'enquêtes communes à la frontière austro-tchèque, les patrouilles communes dans les trains en Autriche, en Allemagne, en France, en Italie et en Hongrie, ou le recrutement par la police allemande de ressortissants d'autres États membres, afin notamment d'effectuer des patrouilles dans les régions frontalières). Les autres États membres devraient être encouragés à suivre ces meilleures pratiques.
- (17) L'analyse conjointe de la menace et l'échange transfrontière d'informations entre États membres frontaliers peuvent favoriser la mise au point de contrôles de police efficaces pour faire face aux menaces constatées. Une telle coopération peut porter sur les risques existants sur certaines voies de circulation transfrontière, ainsi que sur certains moyens de transport souvent utilisés dans les activités criminelles, afin de permettre que des contrôles de police ciblés soient menés en dehors des zones frontalières. Ces contrôles de police peuvent constituer un outil commun permettant aux États membres concernés de faire face aux menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure. C'est pourquoi il importe d'encourager les États membres à accroître encore leur coopération transfrontière.
- (18) Afin de renforcer la coopération policière transfrontière, les États membres peuvent demander l'aide de la Commission dans le cadre de la mise en œuvre de la présente recommandation. Cette aide peut contribuer, par exemple, à faciliter l'échange de meilleures pratiques entre les praticiens et les décideurs des États membres et à renforcer la coopération entre les États membres et les agences compétentes (Europol et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes). Elle peut également permettre d'améliorer encore les structures de coopération transfrontière telles que les centres de coopération policière et douanière. En outre, la Commission apportera son soutien à la mise à jour, sur la base d'informations fournies par les États membres, du «Catalogue Schengen» de 2011⁽¹⁾, qui recense notamment, les meilleures pratiques dans le domaine de la coopération policière opérationnelle transfrontière, ainsi que des fiches nationales du «Manuel des opérations transfrontalières»⁽²⁾.
- (19) Ainsi que l'a montré la récente crise migratoire, les mouvements secondaires non contrôlés de migrants en situation irrégulière peuvent constituer une grave menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. La bonne application des accords bilatéraux de réadmission conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil⁽³⁾ peut aider à lutter contre les mouvements secondaires de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Les accords bilatéraux peuvent également contribuer à atteindre des résultats similaires à ceux du contrôle ciblé aux frontières intérieures en ce qui concerne la lutte contre les

⁽¹⁾ Document 15785/3/10 Rev 3 du Conseil.

⁽²⁾ Document 10505/4/09 Rev 4 du Conseil.

⁽³⁾ 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).

menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure, tout en limitant les conséquences pour les déplacements des voyageurs de bonne foi. Il importe donc que les États membres appliquent efficacement les accords bilatéraux de réadmission, tout en respectant la recommandation (UE) 2017/432 de la Commission ⁽¹⁾.

- (20) La Commission estime qu'un délai raisonnable est nécessaire pour mettre en œuvre la présente recommandation; elle recommande par conséquent que celle-ci soit mise en œuvre dès que possible et au plus tard dans un délai de six mois.
- (21) Il convient de mettre en œuvre la présente recommandation dans le respect intégral des droits fondamentaux.
- (22) Il convient d'adresser la présente recommandation à tous les États de l'espace Schengen liés par le titre III du règlement (UE) 2016/399,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

Une utilisation plus efficace des contrôles de police

- 1) Afin de remédier de manière satisfaisante aux menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace Schengen, les États membres devraient, lorsque cela est nécessaire et justifié conformément au droit national:
 - a) intensifier les contrôles de police sur l'ensemble de leur territoire, y compris dans les zones frontalières;
 - b) procéder à des contrôles de police sur les principales voies de transport, y compris dans les zones frontalières;
 - c) adapter les contrôles de police dans les zones frontalières sur la base d'une évaluation continue des risques, tout en veillant à ce que ces contrôles n'aient pas pour objectif le contrôle aux frontières;
 - d) recourir à des technologies modernes pour surveiller les véhicules et les flux de circulation.

Donner la priorité aux contrôles de police en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure

- 2) En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, si un État membre envisage d'appliquer le chapitre II du titre III du règlement (UE) 2016/399, il devrait tout d'abord examiner s'il est possible de faire face de manière adéquate à la situation en renforçant les contrôles de police sur son territoire, y compris dans les zones frontalières.

Renforcer la coopération policière transfrontière

- 3) Afin de renforcer la coopération policière transfrontière pour faire face aux menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité publique, les États membres devraient:
 - a) réexaminer dans quelle mesure ils utilisent actuellement tous les instruments disponibles de coopération policière opérationnelle transfrontière tels que les patrouilles communes, les opérations conjointes, les équipes communes d'enquête, les poursuites transfrontalières, les observations transfrontalières ou les centres de coopération policière et douanière;
 - b) collaborer avec les États membres voisins pour supprimer les obstacles juridiques ou opérationnels à la pleine utilisation de tous les instruments de coopération policière opérationnelle transfrontière;
 - c) développer et mener, s'il y a lieu, une analyse conjointe de la menace et des échanges transfrontières d'informations avec les États membres voisins afin de soutenir des actions communes visant à faire face aux menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure dans les zones frontalières intérieures communes, y compris par des contrôles de police coordonnés dans leurs zones frontalières intérieures;
 - d) évaluer la nécessité de procéder à des investissements techniques pour renforcer les opérations conjointes, notamment à des fins de surveillance et de détection.

⁽¹⁾ 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).

Un recours efficace aux accords ou arrangements bilatéraux de réadmission entre États membres

- 4) Afin de faire en sorte que les contrôles de police et la coopération policière permettent de lutter efficacement contre les mouvements secondaires non autorisés lorsque ces mouvements constituent une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, les États membres devraient:
- a) conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE, reprendre les ressortissants de pays tiers qui ont transité par leur territoire avant d'être arrêtés dans un autre État membre, en vertu des dispositions d'accords ou arrangements bilatéraux existants à la date d'entrée en vigueur de ladite directive (le 13 janvier 2009), en particulier entre des États membres voisins;
 - b) prendre toutes les mesures nécessaires, y compris en mettant en place des pratiques opérationnelles entre les autorités compétentes et en facilitant l'échange d'informations entre elles, pour faire en sorte que les procédures menées en vertu de tels accords ou arrangements bilatéraux soient rapidement achevées par les États membres concernés, afin de garantir que le transfert est effectué dès que possible;
 - c) si un État membre décide de ne pas appliquer les dispositions d'un accord ou d'un arrangement bilatéral de réadmission ou si le ressortissant de pays tiers concerné est repris par un autre État membre, veiller à ce que les procédures de retour soient lancées conformément à la directive 2008/115/CE et à la recommandation (UE) 2017/432.

Fait à Bruxelles, le 12 mai 2017.

Par la Commission
Dimitris AVRAMOPOULOS
Membre de la Commission
