COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.7.2005
COM(2005)317 final

2005/0131(CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

concernant l'amélioration de la coopération policière entre les États membres de l'Union européenne, en particulier aux frontières intérieures, et modifiant la Convention d'application de l'Accord de Schengen

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1) CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Motivations et objectifs de la proposition**

L'élaboration d'une proposition de décision du Conseil concernant l'amélioration de la coopération aux frontières intérieures des États membres de l'Union européenne est mentionnée dans le programme législatif et de travail de la Commission pour 2005 (réf. IRMS 2004/JLS/036). Elle figurait déjà dans le programme législatif et de travail de 2004.

Dans le programme de La Haye du 4 novembre 2004, le Conseil européen a invité la Commission à présenter des propositions en vue de développer davantage l'acquis de Schengen en matière de coopération policière transfrontalière opérationnelle; il avait également, dans sa déclaration sur la lutte contre le terrorisme du 29 mars 2004, chargé le Conseil d'examiner, entre autres, des mesures dans le domaine de la «poursuite transfrontalière» et appelé à étoffer plus avant le cadre législatif.

- **Contexte général**

Le traité d'Amsterdam a fait de la mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice un nouvel objectif de l'Union.

La libre circulation des personnes au sein de cet espace nécessite des mesures destinées à compenser les déficits de sécurité créés par la suppression des contrôles aux frontières, les auteurs d'actes criminels étant en mesure de circuler aussi librement que les citoyens respectueux de la loi. Il y a lieu de mettre fin à l'impunité résultant des obstacles à la coopération.

Dans les régions frontalières, la coexistence perméable de domaines de compétences différents a un impact considérable sur le travail quotidien de la police. C'est donc dans ces régions que le besoin de disposer de mécanismes de coopération appropriés est le plus pressant, afin de résoudre les problèmes de sécurité qui s'y posent de manière plus aiguë que dans d'autres régions de l'Union. Même si chaque région est unique, en termes de démographie, de géographie et de prospérité, la similitude des besoins en matière de coopération permet de mettre en place un cadre commun pour s'attaquer aux obstacles à la coopération, à la coordination des activités et à l'échange d'informations. Si ce cadre commun échoue, la diversité des pratiques et des règles en matière de détection, d'enquête et de poursuite des infractions ayant une incidence transfrontière nuira au maintien de l'ordre public et fera naître des distorsions dans le domaine de la sécurité.

Afin de relever ces défis et à défaut d'un cadre général, les États membres ont conclu entre eux des accords bilatéraux. La Convention de Schengen se contente d'énoncer des considérations générales, laissant la définition des modalités détaillées aux États membres. Toutefois, au vu de la situation actuelle, de l'expérience acquise et des demandes adressées à l'UE, il convient de légiférer sur des principes fondamentaux communs, d'améliorer les mécanismes existants et de prévoir des structures permettant d'aller de l'avant.

Parmi les structures qui ont vu le jour, certaines se sont avérées extrêmement efficaces, telles que les centres permanents de coopération, qui réunissent sous un même toit les forces répressives locales de chaque côté de la frontière.

- **Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition**

Dans ses conclusions, le Conseil de Tampere de 1999 a précisé les bases normatives et, dans une moindre mesure, opérationnelles de l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui ont été introduites par le traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire le traité d'Amsterdam de 1997.

Le plan d'action de Vienne de 1998[1], qui demeure valide dans le cadre du traité d'Amsterdam, a préconisé une extension de la coopération transfrontalière, par exemple par la mise en place de structures permanentes de coopération sous la forme de commissariats de police communs et de centres de coopération policière et douanière aux frontières intérieures.

La Convention de Schengen de 1990, qui a été intégrée dans le cadre de l'Union européenne par le traité d'Amsterdam, prévoit la suppression des contrôles aux frontières, tout en renforçant les mesures de contrôle aux frontières extérieures. Afin de compenser les déficits de sécurité créés par la suppression des contrôles aux frontières, de nouveaux mécanismes ont été introduits afin de permettre la coopération policière et de la promouvoir.

Dans le programme de La Haye du 5 novembre 2004, le Conseil européen a invité la Commission à présenter des propositions en vue de développer davantage l'acquis de Schengen en matière de coopération policière transfrontalière opérationnelle.

- **Cohérence avec d'autres politiques et objectifs de l'Union**

La décision est cohérente avec les politiques visant à la mise en place progressive d'un espace de liberté, sécurité et de justice.

2) CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES ET ANALYSE D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

Aucune consultation spécifique n'a été nécessaire. Les conclusions que ces consultations auraient pu permettre de tirer ont déjà été formulées dans le cadre d'activités antérieures et en cours au niveau de l'UE (recherche, groupes du Conseil et autres forums européens traitant de la coopération policière). Ces groupes ont systématiquement identifié les problèmes abordés dans la décision comme des problèmes structurels exigeant un cadre transfrontalier. Les principales sources utilisées sont: 1) la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne» (COM(2004)376 final) du 18 mai 2004, dans le cadre de laquelle la Commission a consulté les services répressifs des États membres et qui reposait a) sur une recherche approfondie et b) sur les résultats du processus d'évaluation Schengen pour la période 2000-2004; 2) le catalogue de recommandations pour l'application correcte de l'acquis de Schengen et de meilleures pratiques: partie sur la coopération policière (doc. 9788/01/03 SCH-EVAL 40 COMIX 328 rév. 1 du 16 juin 2003), qui contenait des recommandations concrètes des services répressifs en vue d'apporter des améliorations dans le domaine couvert par la présente proposition; 3) les résultats des discussions de la task-force des chefs européens de police sur le renforcement de la coopération policière dans les régions aux frontières communes; 4) les conclusions du séminaire «Police sans frontières» tenu au Pays-Bas en mars 2004.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Sans objet

- **Analyse d'impact**

En terme d'impact sur les droits fondamentaux, il faut souligner que cette initiative a pour objet direct de contribuer à la mise en œuvre des articles 2 et 3 de la Charte des Droits fondamentaux qui énonce que toute personne a droit à la vie et à son intégrité physique. Elle le fait par la promotion de la coopération transfrontalière entre autorités répressives tout en

[1] JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

respectant les traditions et les systèmes juridiques différents des Etats membres et les autres droits fondamentaux et les principes reconnus par la Charte. En outre, le traitement des données est soumis au droit à la protection des données à caractère personnel, conformément à l'article 8 de la Charte.

3) ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

- **Résumé des mesures proposées**

La décision prévoit un cadre commun transparent permettant de mettre en œuvre et de développer plus avant une coopération policière transfrontalière, en particulier aux frontières communes. Elle définit à cette fin des règles générales en vue de promouvoir la coopération stratégique et opérationnelle entre les services répressifs, et contribue ce faisant à remplir la mission énoncée à l'article 29 TUE, qui consiste à offrir aux citoyens de l'Union européenne un niveau élevé de protection. Plus précisément, cet objectif est atteint a) en renforçant et en améliorant l'échange d'informations dans tous les domaines de la coopération entre les services répressifs, b) en coordonnant en permanence les activités stratégiques et opérationnelles, c) en menant de concert des activités opérationnelles, d) en développant les capacités transfrontalières existantes et e) en fournissant des structures de surveillance et de coopération permettant d'aller de l'avant. La présente décision n'affecte pas la suppression des contrôles aux frontières intérieures prévue par l'article 2 de la Convention de Schengen.

- **Base juridique**

Les articles 30, paragraphe 1, points a), b) et c), 32 et 34, paragraphe 2, point c), du traité UE forment la base juridique de la proposition. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, les propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen sont soumises aux dispositions pertinentes des traités.

- **Principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité s'applique étant donné que la proposition ne relève pas de la compétence exclusive de l'Union européenne.

Les objectifs de la proposition ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres pour la raison suivante :

La proposition vise à mettre en relief, dans un cadre transparent, des principes communs en matière de coopération policière, applicables dans toute l'Union. Elle favorisera un même niveau élevé de répression et évitera les distorsions découlant des différences préjudiciables à la sécurité des citoyens. Cet objectif ne peut, de fait, être atteint par les États membres agissant isolément. En outre, les différents États membres ne peuvent pas procéder seuls à la modification de la Convention de Schengen apportée par la présente décision.

Les États membres ne peuvent pas gérer leur sécurité de manière isolée, en raison du caractère perméable des frontières, mais aussi de l'interdépendance de leurs services répressifs. La responsabilité commune qui en résulte pour la sécurité de l'Union, conçue comme un espace de liberté, de sécurité et de justice, en général, et pour la sécurité de chacun en particulier, nécessite des instruments tels que la présente décision. La proposition réunit dans un seul cadre transparent les différentes formes et les différents éléments qui ont été introduits depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen. À défaut d'un tel cadre, les pratiques répressives mises en œuvre dans les différentes parties de l'Union et, partant, le niveau de sécurité des citoyens risquent de se développer d'une manière inégale.

Les objectifs de la proposition peuvent être mieux réalisés au niveau de l'Union pour les raisons suivantes.

La présente décision définit des «règles générales en vue d'encourager la coopération stratégique et opérationnelle» entre les services répressifs des États membres et accroît «le niveau de protection des citoyens de l'Union européenne». Elle regroupe dans un cadre transparent permettant d'aller de l'avant les pratiques et les principes communs de coopération transfrontalière qui se sont fait jour ces dix dernières années dans le cadre de Schengen et ces cinq dernières années dans le cadre du fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La notion d'espace de liberté, de sécurité et de justice visée à l'article 61 TCE et à l'article 29 TUE nécessite une politique commune portant, entre autres, sur la coopération transfrontalière en matière de sécurité, en raison de l'interdépendance des activités nationales de maintien de l'ordre. La proposition cherche à trouver un équilibre entre la consolidation des pratiques, la promotion de la coopération et la mise au point commune de pratiques opérationnelles. À cet égard, les compétences souveraines des États membres sont respectées, par exemple en ce qui concerne le choix des moyens et des stratégies répressives, tandis que des voies communes de coopérations sont fournies, le cas échéant.

Le trait distinctif du processus d'évaluation Schengen est l'évaluation qualitative de la coopération policière transfrontalière. Dans ce contexte, tout le monde s'accorde à reconnaître que les principes arrêtés en commun doivent être respectés pour parvenir à un niveau élevé de sécurité équivalent dans l'ensemble de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et, partant, pour éviter le transfert des modèles de criminalité et les effets collatéraux négatifs sur la sécurité nationale. Parallèlement, tous les États membres conviennent que le respect de ces principes communs doit leur laisser une marge suffisante pour décider de manière autonome de leur degré de participation à la coopération transfrontalière, en fonction de la réalité sur le terrain. Pour parvenir à cet équilibre, mais aussi pour améliorer la coopération sur le plan qualitatif et quantitatif, la présente décision intègre l'expérience acquise au cours de la dernière décennie. Elle développe sur cette base des structures communes de coopération et étaye ce faisant l'application des meilleures pratiques et une amélioration continue. Les programmes axés sur les projets qui sont parrainés par la Commission (AGIS) ou l'examen collégial effectué sous l'égide du Conseil soulignent la nécessité de ces pratiques et principes communs.

La proposition rend les développements survenus au cours des dix dernières années plus transparents, prévoit des infrastructures permettant d'améliorer la coopération, la coordination et l'échange d'informations, tout en laissant les États membres libres de décider de manière autonome de leur degré de participation à la coopération transfrontalière, en fonction de la réalité sur le terrain. Elle garantit toutefois que si les États membres décident de mener des activités de coopération, ils le fassent sur la base de normes communes. Elle prévoit également des mécanismes communs de surveillance et de réexamen afin d'ajuster les processus et de permettre une évolution transparente. Les articles 40 et 41 de la Convention de Schengen doivent être modifiés au niveau de l'UE.

Par conséquent, la proposition respecte le principe de subsidiarité.

- **Principe de proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité pour les raisons suivantes.

La proposition prévoit des structures et des principes communs de coopération, laissant les aspects opérationnels à l'appréciation des États membres. Elle n'interfère pas avec l'obligation de chaque État membre de protéger ses citoyens, ni avec sa capacité d'organiser la répression de la manière qu'il juge appropriée eu égard aux pratiques nationales. Parallèlement, la

proposition évite que l'application du principe de subsidiarité n'entraîne des disparités préjudiciables aux besoins de sécurité de la société ou au fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. C'est pourquoi il est suffisant et adéquat de définir des normes minimales communes garantissant la présence de moyens répressifs suffisants dans les régions frontalières pour lutter contre la criminalité d'une manière équivalente.

La mise en place, au titre de la présente décision, d'un comité de réglementation générera des coûts supplémentaires estimés à 202 500 euros par an. Les opérateurs économiques ou les citoyens, bien que bénéficiaires de la coopération mise en place par cet instrument, ne sont pas concernés par le fonctionnement de la présente décision.

- **Choix des instruments**

L'instrument choisi est une décision fondée sur l'article 34, paragraphe 2, point c), du traité sur l'Union européenne. Le choix d'un autre instrument aurait été inadéquat pour les raisons suivantes.

Si l'on s'abstient de légiférer, les ambitions exprimées dans le programme de La Haye resteront lettre morte. De plus, d'autres instruments ne permettraient pas de dégager les éléments opérationnels communs qui sont à la base des instruments bilatéraux et multilatéraux de coopération. Des mesures législatives contenant des règles plus strictes ou plus détaillées ne tiendraient pas compte des différences qui existent aux frontières en termes de démographie, de géographie et de particularités organisationnelles.

D'autres solutions de nature réglementaire (octroi de subventions à des projets multilatéraux de répression, manuels, catalogues de meilleures pratiques, examen collégial) existent déjà, mais se sont avérées insuffisantes pour servir de cadre à des principes communs de coopération. L'amélioration de la coopération transfrontalière visée par la présente décision est une exigence du programme de La Haye.

4) INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Un montant total estimé à 202 500 euros par an doit être prélevé sur le budget de l'UE pour les ressources humaines et les dépenses administratives liées aux réunions du comité de réglementation institué par la présente décision, qui en définit le mandat. Au début de ses activités et jusqu'à ce que les propositions contenues dans la décision deviennent opérationnelles, le comité devra se réunir plus fréquemment et aura besoin d'un soutien administratif plus important afin de trouver des solutions, par exemple, pour la rédaction d'accords types, la création de structures communes ou les questions d'évaluation. Le comité de réglementation devrait se réunir régulièrement, par exemple deux fois par an, afin de discuter de la marche à suivre et des mesures à prendre aux fins de la mise en œuvre de l'article 3 de la décision du Conseil concernant l'amélioration de la coopération policière et douanière. Ces réunions devront être organisées par la Commission et se dérouler dans ses bureaux.

5) INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

- **Retrait de dispositions législatives en vigueur**

L'adoption de la proposition entraînera l'abrogation de la législation existante.

- **Explication détaillée de la proposition**

L'article 1er décrit l'objet de la décision, qui est de renforcer le niveau de protection des citoyens par l'amélioration de la coopération stratégique et opérationnelle entre les services de police et de douanes, en particulier aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Il définit les principaux éléments des mesures destinées à améliorer la coopération.

L'article 2 définit les notions essentielles.

L'article 3, qui s'inspire de l'article 39 de la Convention de Schengen ainsi que des décisions du Comité exécutif du 16 décembre 1998 et du 28 avril 1999, dresse une liste non exhaustive de domaines dans lesquels l'échange d'informations doit être amélioré.

L'article 4 (coordination) énumère les activités répressives spécifiques dans les régions frontalières qui devraient faire l'objet d'une coordination et définit les conditions nécessaires pour faciliter cette coordination. Il aborde également la question de l'utilisation de matériel non compatible, qui a été reconnue comme étant un obstacle majeur à la coopération transfrontalière.

L'article 5 énumère les techniques de coopération opérationnelle tel que l'attribution des tâches aux officiers de liaison ou aux agents d'autres États membres. Les mesures décrites contribueront à utiliser efficacement les ressources disponibles.

L'article 6 fait obligation de mettre en place des structures permanentes de coopération dans les régions frontalières.

L'article 7 a trait à la protection des données et renvoie aux normes du titre VI de la Convention de Schengen.

L'article 8 prévoit des évaluations collégiales régulières et invite la Commission à soumettre des rapports d'évaluation au Conseil.

L'article 9 définit la relation entre la proposition et les accords ou traités bilatéraux.

L'article 10 institue un comité de réglementation composé de représentants des États membres et présidé par la Commission.

L'article 11 modifie l'article 40, paragraphes 1, 2 et 7 (observation) de la Convention de Schengen et élargit le champ d'application de l'article 41,, en supprimant la limitation aux frontières terrestres (poursuite).

L'article 12 énumère les dispositions de l'acquis de Schengen qui devront être abrogées à la lumière de la proposition.

L'article 13 définit les périodes d'application de la proposition.

2005/0131(CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

concernant l'amélioration de la coopération policière entre les États membres de l'Union européenne, en particulier aux frontières intérieures, et modifiant la Convention d'application de l'Accord de Schengen

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne et notamment ses articles 30, paragraphe 1, points a), b), et c), 32 et 34, paragraphe 2, point c),

vu la proposition de la Commission[2],

vu l'avis du Parlement européen[3],

considérant ce qui suit:

(1) L'article 29 du traité sur l'Union européenne assigne à celle-ci l'objectif d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les États membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

(2) Le plan d'action de Vienne du 11 décembre 1998[4] encourage une coopération étroite des autorités judiciaires, policières, douanières et des autres autorités concernées pour prévenir et combattre la criminalité, organisée ou non, et appelle à déterminer les conditions et les limites de l'intervention éventuelle des autorités policières et douanières compétentes d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre, en liaison et en accord avec ce dernier.

(3) Les conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 confirment la nécessité d'intensifier la coopération dans la lutte contre la criminalité, en faisant en sorte que la coopération entre les autorités des États membres, lors d'enquêtes sur des activités criminelles transfrontières dans un État membre, soit la plus fructueuse possible, et demandent que les équipes communes d'enquête prévues par la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil soient mises sur pied[5].

(4) La Convention de 1990 appliquant l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes[6] (ci-après «la Convention de Schengen»), intégrée dans le cadre de l'Union européenne en application du protocole annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, a introduit de nouvelles formes de coopération entre les autorités policières des États membres, en vue notamment de compenser la suppression des contrôles aux frontières communes des États membres parties à

---

2 JO C […], […], p. […].
3 JO C […], […], p. […].
4 JO C 19 du 23.1.1999, points 42 et 44(b).
5 JO L 162, du 20.6.2002, p. 1.
6 JO L 239 du 22.9.2000, p. 19.

l'Accord de Schengen. La Convention de Schengen a pris effet le 26 mars 1995 et la coopération entre les autorités policières et douanières des États membres s'est sensiblement accrue depuis lors.

(5) Les États membres ont conclu de nombreux accords et arrangements bilatéraux en vue de répondre aux besoins de coopération spécifiques des régions frontalières. En l'absence d'une démarche à l'échelle de l'Union, il se peut que le niveau de sécurité assuré le long des frontières communes ne soit pas le même partout, comme le laissent supposer les recommandations formulées par les ministres sur la base des rapports de la Commission permanente d'évaluation et d'application de la Convention de Schengen.

(6) Dans sa communication au Parlement européen et au Conseil sur l'amélioration de la coopération policière et douanière dans l'Union européenne[7], la Commission a souligné la nécessité de multiplier les instruments et les mesures opérationnelles mis en place par les États membres ainsi que les efforts qu'ils consentent à leurs frontières intérieures pour faire de l'Union un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice.

(7) Dans le programme adopté lors de sa réunion des 4 et 5 novembre 2004 à La Haye, le Conseil européen a invité la Commission à présenter des propositions en vue de développer plus avant l'acquis de Schengen en matière de coopération policière transfrontalière opérationnelle. Le programme reconnaît la nécessité d'une action pluridisciplinaire et concertée, tant au niveau national que de l'UE, entre les services répressifs compétents, en particulier la police, les douanes et les gardes frontières, pour assurer un niveau optimal de protection de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

(8) Il est par conséquent nécessaire de renforcer la coopération policière, en particulier aux frontières intérieures de l'Union européenne, par des moyens multilatéraux, afin d'améliorer l'échange d'informations, la coordination et la coopération opérationnelle. La présente décision devrait viser une normalisation, une simplification et une accélération des procédures, mettre l'accent sur les aspects opérationnels sur la base de considérations stratégiques communes et permettre une utilisation plus efficace et plus efficiente des ressources humaines et matérielles.

(9) Un échange exhaustif d'informations a été reconnu à l'unanimité comme étant une condition indispensable pour garantir une coopération efficace entre les services répressifs. Aux fins d'une application cohérente de l'article 39 de la Convention de Schengen, il convient de déterminer le type d'informations que les services répressifs des États membres pourraient échanger directement afin de prévenir et de détecter les infractions pénales, sans avoir à adresser ou à transmettre la demande aux autorités judiciaires.

(10) Seule une coordination globale peut garantir une coopération efficace. Les États membres devraient donc coordonner les activités des autorités policières et douanières dans les régions frontalières par des moyens tels qu'une planification commune des opérations et des ressources, un mécanisme permanent de consultation mutuelle et d'information et, au besoin, une formation et des exercices communs de préparation à des situations spéciales (par exemple, enlèvements, prises d'otages ou manifestations).

---

[7] COM(2004) 376 final du 18 mai 2004.

(11) Il convient de mettre en place des formes de coopération opérationnelle afin d'améliorer la disponibilité et l'efficience des ressources utilisées, ainsi que l'efficacité des mesures s'appliquant aux activités quotidiennes et aux situations spéciales.

(12) Des structures permanentes d'échange d'informations devraient être établies afin de promouvoir la coopération et la coordination et d'assurer le suivi des processus sous-jacents.

(13) Il y a lieu de suivre la procédure de réglementation prévue par l'article 10 de la présente décision en ce qui concerne les mesures de portée générale destinées à appliquer les dispositions de l'article 3, telles que la conception de solutions et de modèles techniques standard pour la transmission de l'information.

(14) Les dispositions de la Convention de Schengen relatives à l'observation transfrontalière et à la poursuite transfrontalière devraient être modifiées en vue de renforcer l'efficacité et la réussite des opérations et des enquêtes judiciaires en autorisant l'observation et la poursuite transfrontalières dans le cadre d'enquêtes judiciaires concernant un fait punissable pouvant faire l'objet d'une remise ou d'une extradition. En outre, la poursuite transfrontalière ne devrait pas se limiter aux frontières terrestres.

(15) Étant donné que les objectifs de l'action proposée, à savoir améliorer la coopération opérationnelle entre les autorités policières et douanières, en particulier aux frontières intérieures, ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres compte tenu de la nature transfrontière des questions de sécurité, et qu'ils peuvent, en raison de l'interdépendance des États membres, être mieux réalisés au niveau de l'Union européenne, le Conseil peut adopter des mesures, conformément au principe de subsidiarité défini à l'article 5 du traité CE et mentionné à l'article 2 du traité sur l'UE. En vertu du principe de proportionnalité défini à l'article 5 du traité CE, la présente décision n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(16) Le Royaume-Uni participe à la présente décision, sauf en ce qui concerne son article 11, (2), conformément à l'article 5 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, et à l'article 8, paragraphe 2, de la décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen.

(17) L'Irlande participe à la présente décision, sauf en ce qui concerne son article 11, (1) et (2), conformément à l'article 5 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, et à l'article 6, paragraphe 2, de la 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.

(18) La présente décision est sans préjudice des accords conclus avec le Royaume-Uni et l'Irlande en vue de leur participation partielle à l'acquis de Schengen telle que définie dans les décisions 2000/365/CE et 2002/192/CE respectivement.

(19) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, la présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens 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 deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relève du domaine visé à l'article 1er,

point H, de la décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application dudit accord[8].

(20) En ce qui concerne la Suisse, la présente décision 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 l'acquis de Schengen, qui relève du domaine visé à l'article 1er, point H, de la décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application dudit accord, en liaison avec l'article 4, paragraphe 1, de la décision 2004/849/CE[9] du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de certaines dispositions de cet accord.

(21) La présente décision constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2003, à l'exception de l'article 11 de la présente décision pour lequel les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2003 s'appliquent.

(22) La présente décision respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

DÉCIDE:

Article premier
Objet

1. La présente décision définit des règles générales en vue d'encourager la coopération stratégique et opérationnelle, en particulier aux frontières intérieures, entre les autorités définies à l'article 2 de la présente décision, ainsi que d'accroître le niveau de protection des citoyens de l'Union européenne:

   (a) en renforçant et en améliorant l'échange d'informations dans tous les domaines de la coopération entre les autorités couvertes par la présente décision;

   (b) en coordonnant en permanence les activités stratégiques et opérationnelles;

   (c) en menant de concert des activités opérationnelles.

2. Les États membres ayant une frontière commune intensifient leur coopération, en particulier dans les régions frontalières, afin:

   (a) de prévenir et de déceler tout type de criminalité émanant des régions frontalières ou ayant un impact spécifique sur le niveau de sécurité de ces régions, ainsi que d'enquêter à ce sujet;

   (b) de prévenir les menaces pesant sur l'ordre public et la sécurité intérieure et de faire face aux troubles de l'ordre public;

   (c) de promouvoir la sécurité du trafic routier, maritime, ferroviaire et aérien transfrontalier, lorsque celui-ci relève de la responsabilité des autorités couvertes par la présente décision;

---

[8] JO L 176 du 10.07.1999, p. 31.
[9] JO L 368 du 15.12.2004, p. 26.

(d) de prévenir et de combattre, en se prêtant une assistance mutuelle, les infractions pénales qui provoquent ou sont susceptibles de provoquer des urgences, des catastrophes ou des accidents graves;

(e) d'acquérir et de maintenir un haut niveau de connaissance des autorités couvertes par la présente décision, ainsi que de leurs systèmes juridiques et administratifs respectifs;

(f) d'améliorer les compétences des agents des autorités couvertes par la présente décision, y compris sur le plan linguistique, en ce qui concerne les connaissances spécialisées utiles à la coopération dans une région frontalière spécifique qui ne sont pas ou pas suffisamment couvertes par le programme général du Collège européen de police (CEPOL).

3. La présente décision n'affecte pas la suppression des contrôles aux frontières intérieures prévue par l'article 18 du règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes[10].

Article 2
Définitions

Aux fins de la présente décision, on entend par:

a) «frontières intérieures», les frontières au sens de l'article 1er de la Convention de Schengen[11];

b) «région frontalière», une région à définir en tant que telle par les États membres, mais qui, en tout état de cause, comprend l'ensemble du territoire d'un État membre situé à 50 kilomètres au maximum de la frontière;

c) «autorités couvertes par la présente décision», les autorités policières, douanières et autres agissant dans le cadre du titre VI du traité sur l'Union européenne, à l'exception des autorités judiciaires.

Article 3
Échange d'informations

1. Aux fins de l'application de l'article 39 de la Convention de Schengen, une assistance est fournie et des informations sont transmises à la demande des autorités policières des États membres, en particulier dans les domaines suivants:

(a) identification des propriétaires et des conducteurs de véhicules, y compris des navires et des aéronefs;

(b) demandes de renseignements relatives aux permis de conduire, y compris pour les navires et les aéronefs;

(c) repérage du lieu de séjour et de résidence;

---

10 JO L […], […], p. […].

11 [devra peut-être être revu dans le cadre de l'adoption du règlement contenu dans la communication COM (2004) 391 final sur le régime de franchissement des frontières par les personnes.]

(d) identification des abonnés à des moyens de télécommunications (téléphone, télécopieur et internet);

(e) obtention, par la police, d'informations des personnes concernées sur une base volontaire;

(f) identification de personnes;

(g) transmission de renseignements de nature criminelle provenant de bases de données ou de fichiers contrôlés par les autorités couvertes par la présente décision, sous réserve du respect des dispositions applicables en matière de protection des données;

(h) préparation de plans, coordination de mesures de recherche et lancement de recherches en urgence;

(i) traçage de l'origine des biens, en particulier des armes et des véhicules, par exemple en remontant les filières de vente;

(j) examen de preuves, par exemple, en cas de dommages causés à un véhicule lorsque le responsable de l'accident n'a pu être identifié et de grattages dans des documents;

(k) examen de documents nationaux officiels;

(l) organisation d'actions opérationnelles supposant une observation et une poursuite transfrontalières, des livraisons surveillées ou des opérations sous couverture;

(m) individus ou organisations criminels à l'échelle locale et leur mode opératoire.

2. Le service requis peut également transmettre, de sa propre initiative, l'informations visée au paragraphe 1 à toutes les autorités concernées couvertes par la présente décision.

3. Toute autre règle plus détaillée nécessaire à la mise en œuvre du présent article et concernant la définition des informations pouvant être mises à disposition, les modalités d'accès et les moyens d'échange est adoptée conformément à la procédure réglementaire visée à l'article 10.

Article 4
Coordination structurelle

1. Sans préjudice des compétences des autorités judiciaires, les États membres coordonnent les activités transfrontalières des autorités couvertes par la présente décision dans les régions frontalières.

Cette coordination comprend notamment:

(a) la préparation, l'harmonisation et la mise en œuvre de programmes et d'activités opérationnels, tels que les opérations d'observation, les recherches et les mesures de prévention de la criminalité, y compris la gestion des manifestations publiques et la programmation correspondante des ressources;

(b) l'examen de la compatibilité et de l'interopérabilité du matériel, en particulier des technologies d'observation et de communication;

(c) la conception et l'organisation de programmes de formation communs, y compris des exercices communs de préparation aux situations spéciales. Les actions dans ce domaine peuvent prendre la forme de visites de travail, de programmes d'échange, de projets d'apprentissage communs, y compris sur le plan linguistique, ou de la mise au point de modules d'enseignement communs concernant la coopération dans une région frontalière spécifique.

2. Afin de faciliter la coordination des activités des autorités couvertes par la présente décision dans les régions frontalières, les États membres:

(a) tiennent ces autorités ainsi que les structures permanentes de coopération visées à l'article 6, paragraphe 1, informées, de leur propre initiative et en temps voulu, des programmes de travail, des opérations et des actions prévues, y compris l'observation, les opérations sous couverture et les livraisons contrôlées, ainsi que des événements à venir susceptibles d'avoir une incidence sur les autorités de l'autre côté de la frontière;

(b) établissent des rapports communs sur la situation et l'évaluation des risques;

(c) tiennent les autorités de l'autre côté de la frontière informées des développements administratifs et organisationnels susceptibles d'avoir une incidence sur leur fonctionnement;

(d) mettent toutes les informations pertinentes à la disposition des structures permanentes de coopération, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la présente décision;

(e) partagent toutes les informations opérationnelles pertinentes avec les autorités et les structures permanentes de coopération visées à l'article 6, paragraphe 1, en particulier en mettant à jour le manuel sur la coopération policière transfrontalière adopté par la décision du Comité exécutif du 16 décembre 1998[12].

Article 5
Coopération opérationnelle

La coopération opérationnelle comprend en particulier:

(a) la constitution de patrouilles communes et la réalisation d'interventions et d'opérations d'observation conjointes dans les régions frontalières en vue de réaliser l'objectif visé à l'article 1er, étant entendu que ces patrouilles sont réalisées conformément à l'article 19, point a), du règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes[13];

[12] JO L 239 du 22.09.2000, p. 408.
[13] JO L […], […], p. […].

(b) la fourniture d'une assistance pour la mise sur pied d'équipes communes d'enquête dans les régions frontalières, conformément à la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil[14];

(c) l'attribution de missions de maintien de l'ordre aux officiers de liaison ou aux agents de l'autre État membre, dans la mesure où ces missions ne comprennent pas l'application de mesures coercitives.

Article 6
Échange d'informations et structures de coordination

1. Les États membres établissent des structures permanentes de coopération entre les autorités couvertes par la présente décision, dans chacune des régions frontalières aux frontières intérieures.

2. Les structures de coopération visées au paragraphe 1 appuient et contrôlent la mise en œuvre des articles 3, 4 et 5.

3. Les États membres informent la Commission et le Conseil du mandat et des compétences des structures permanentes de coopération instituées en application du présent article. La Commission rassemble ces informations à intervalles réguliers dans un rapport. Le manuel visé à l'article 4, paragraphe 2, point e), est mis à jour si nécessaire, conformément à la procédure prévue à cet effet.

Article 7
Protection des données

Tout échange d'informations effectué en application de la présente décision est subordonné au respect des dispositions juridiques applicables à la protection et à la sécurité des données définies dans le titre VI de la Convention de Schengen.

Article 8
Évaluation de la mise en œuvre

1. Les États membres réalisent, à intervalles réguliers, des évaluations bilatérales dans les régions frontalières afin de mesurer le niveau de coopération atteint et, partant, de déterminer si des ajustements sont nécessaires et dans quels domaines la coopération peut être améliorée dans le contexte de la présente décision. Ils informent le Conseil et la Commission des résultats de ces évaluations.

2. Se fondant sur les évaluations visées au paragraphe 1, la Commission soumet, au plus tard trois ans après la prise d'effet de la présente décision, un rapport au Conseil sur l'application de ladite décision. Le Conseil évalue dans quelle mesure les États membres se sont conformés à la présente décision et prend les mesures qui s'imposent.

[14] JO L 162 du 20.6.2002, p. 1.

Article 9

Accords bilatéraux sur la coopération entre les autorités couvertes par la présente décision

La présente décision ne fait pas obstacle aux accords plus complets présents et futurs, compatibles avec elle, qui sont conclus entre les États membres ayant une frontière commune et qui portent sur la coopération entre les autorités couvertes par la présente décision.

Les États membres informent le Conseil et la Commission de ces accords.

Article 10

Comité

1. Lorsqu'il est fait référence au présent article, la Commission est assistée d'un comité composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission.

2. Le comité adopte son règlement intérieur sur la base du règlement intérieur type des comités «comitologie».

3. Le représentant de la Commission soumet au comité un projet de mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause. L'avis est émis à la majorité prévue à l'article 205, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne pour l'adoption des décisions que le Conseil est appelé à prendre sur proposition de la Commission. Lors des votes au sein du comité, les voix des représentants des États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.

4. La Commission arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité.

5. Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre et en informe le Parlement européen.

6. Le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée sur la proposition, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

   Si, dans ce délai, le Conseil a indiqué, à la majorité qualifiée, qu'il s'oppose à la proposition, la Commission réexamine celle-ci. Elle peut soumettre au Conseil une proposition modifiée, soumettre à nouveau sa proposition ou présenter une proposition législative.

   Si, à l'expiration de ce délai, le Conseil n'a pas adopté les mesures d'application proposées ou s'il n'a pas indiqué qu'il s'opposait à la proposition de mesures d'application, les mesures d'application proposées sont arrêtées par la Commission.

7. Les représentants des États membres sont nommés par les autorités responsables de la mise en œuvre de la présente décision. Chaque État membre nomme un représentant.

Article 11

Amendements à la Convention de Schengen

La Convention de Schengen est modifiée comme suit:

1. L'article 40 est modifié comme suit:

(a) au paragraphe 1, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Les agents d'un des États membres qui, dans le cadre d'une enquête judiciaire concernant un fait punissable pouvant faire l'objet d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois, observent dans leur pays une personne présumée avoir participé à un tel fait ou, lorsque cela s'avère nécessaire dans le cadre d'une enquête judiciaire, observent une personne dont ils ont de sérieuses raisons de penser qu'elle peut aider à identifier ou à repérer cette personne, sont autorisés à continuer cette observation sur le territoire d'un autre État membre lorsque celui-ci a autorisé l'observation transfrontalière sur la base d'une demande d'entraide judiciaire présentée au préalable et dûment motivée. L'autorisation peut être assortie de conditions.»

(b) au paragraphe 2, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Lorsque, pour des raisons particulièrement urgentes, l'autorisation préalable de l'autre État membre ne peut être demandée, les agents observateurs sont autorisés à continuer au-delà de la frontière l'observation d'une personne présumée avoir commis des faits punissables pouvant faire l'objet d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois, à condition que les conditions suivantes soient réunies.»

(c) le paragraphe 7 est supprimé.

2. L'article 41 est modifié comme suit:

(a) au paragraphe 1, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Les agents d'un des États membres qui, dans leur pays, suivent une personne prise en flagrant délit de commission d'une des infractions pouvant faire l'objet d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois ou de participation à l'une desdites infractions, sont autorisés à continuer la poursuite sans autorisation préalable sur le territoire d'un autre État membre lorsque les autorités compétentes de l'autre État membre n'ont pu être averties préalablement de l'entrée sur ce territoire, en raison de l'urgence particulière, par un des moyens de communication prévus à l'article 44 de la Convention de Schengen, ou que ces autorités n'ont pu se rendre sur place à temps pour reprendre la poursuite.»

(b) le paragraphe 4 et le paragraphe 5, point b), sont supprimés.

Article 12
Dispositions finales

La section 1 des principes régissant la coopération policière en matière de prévention et de recherche de faits punissables, qui sont définis dans la note de la présidence (document SCH/I (98) 75 rév. 5) du 28 avril 1999 et qui ont été approuvés par la décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 sur l'amélioration de la coopération policière en matière de prévention et de recherche de faits punissables (SCH/Com-ex (99)18), est abrogée.

Article 13
Date de prise d'effet

La présente décision prend effet six mois après la date de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le Président

LEGISLATIVE FINANCIAL STATEMENT

Policy area(s): Justice and Home Affairs
Activit(y/ies): 1806 – Establishing a genuine area in criminal and civil matters

TITLE OF ACTION: PROPOSAL FOR A COUNCIL DECISION ON THE IMPROVEMENT OF POLICE COOPERATION AT THE INTERNAL BORDERS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

1. BUDGET LINE(S) + HEADING(S)

NA

2. OVERALL FIGURES

2.1. Total allocation for action (Part B): € million for commitment

NA

2.2. Period of application:

NA (starting 2006)

2.3. Overall multiannual estimate of expenditure:

(a) Schedule of commitment appropriations/payment appropriations (financial intervention) *(see point 6.1.1)*

€ million (*to three decimal places)*

	[2006]	[2007]	[2008]	[2009]	[2010]	[2011]	Total
Commitments							
Payments							

(b) Technical and administrative assistance and support expenditure *(see point 6.1.2)*

Commitments							
Payments							

Subtotal a+b							
Commitments							
Payments							

(c) Overall financial impact of human resources and other administrative expenditure *(see points 7.2 and 7.3)*

Commitments/ payments	0.202	0.202	0.202	0.202	0.202	0.202	0.202

TOTAL a+b+c							
Commitments							
Payments							

2.4. Compatibility with financial programming and financial perspective

NA

2.5. Financial impact on revenue:

Proposal has no financial implications

3. BUDGET CHARACTERISTICS

Type of expenditure		**New**	**EFTA contribution**	**Contributions form applicant countries**	**Heading in financial perspective**
Non-comp	Non-diff	NA	NA	NA	**No** NA

4. LEGAL BASIS

Article 30(1)(a), (b) and (c) Article 32 and 34 (2)(c)TEU

5. DESCRIPTION AND GROUNDS

5.1. Need for Community intervention

5.1.1. Objectives pursued

The objective is to set up a comitology procedure for the improvement of police and customs cooperation at the internal borders of the Member States. Article 12 of the proposal stipulates that the Commission should be assisted by a Regulatory Committee composed of the representatives of the Member States and chaired by the representative of the Commission.

The preparation of a proposal for a Council Decision on improvement of police and customs cooperation at the internal borders between Member States of the European Union is mentioned in the Commission Legislative and Working Programme 2004 And 2005.

In its Declaration on combating terrorism of 25 March 2004, the European Council instructs the Council, among other things, to examine measures in the area of "cross-border hot pursuit" and calls for further development of the legislative framework.

5.1.2. Measures taken in connection with ex ante *evaluation*

The Regulatory Committee will have to fulfil its tasks on the basis of the Council Decision on the improvement of police cooperation at the internal borders and on the basis of the input provided by the Member States. At the beginning of its activities, until such time as the proposals contained in the Decision have become operational, the Committee will have to meet more frequently and will need more intensive administrative support to find solutions, for example, in the context of the drafting of model agreements, creation of common structures and evaluation aspects.

5.2. Action envisaged and budget intervention arrangements

The Regulatory Committee should meet regularly, estimated twice a year, to discuss what planning and measures need to be taken in order to implement Article 3 of the Council Decision on improved police and customs cooperation. These meetings will have to be organised and hosted by the Commission

5.3. Methods of implementation

The Commission will have to invite the representatives of the Member states

6. FINANCIAL IMPACT

6.1. Total financial impact on Part B - (over the entire programming period)

6.1.1. Financial intervention

NA

6.1.2. Technical and administrative assistance, support expenditure and IT expenditure (commitment appropriations)

NA

6.2. Calculation of costs by measure envisaged in Part B (over the entire programming period)

NA

7. IMPACT ON STAFF AND ADMINISTRATIVE EXPENDITURE

The impact on staff and administrative expenditure will be covered in the context of allocation of ressouces of the lead DG in the context of the annual allocation procedure.

The allocation of posts also depends on the attribution of functions and resources in the context of the financial perspectives 2007-2013.

7.1. Impact on human resources

Types of post		Staff to be assigned to management of the action using existing and/or additional resources		Total	Description of tasks deriving from the action
		Number of permanent posts	Number of temporary posts		
Officials or temporary staff	A B C	1 B/0.5 A		1rst year: 1B 0.5 A	Gathering and processing of information, preparing the Committee meetings
Other human resources					
Total					

7.2. Overall financial impact of human resources

Type of human resources	Amount (€)	Method of calculation *

Officials Temporary staff	1rst year: 162 000	1 X 108 000 0.5 X 108 000 = 162 .00
Other human resources (specify budget line)		
Total	162.000	

The amounts are total expenditure for twelve months.

7.3. Other administrative expenditure deriving from the action

Budget line (number and heading)	Amount €	Method of calculation
Overall allocation (Title A7) A0701 – Missions A07030 – Meetings A07031 – Compulsory committees A07032 – Non-compulsory committees A07040 – Conferences A0705 – Studies and consultations Other expenditure (specify)	40.000	2 meetings* 27 * 740€
Information systems (A-5001/A-4300)		
Other expenditure - Part A (specify)		
Total	40.000	

The amounts are total expenditure for twelve months.

Specify the type of committee and the group to which it belongs.

I.	Annual total (7.2 + 7.3)	€202 500
II.	Duration of action	
III.	Total cost of action (I x II)	

8. FOLLOW-UP AND EVALUATION

8.1. Follow-up arrangements

The Committee will lay down its rules of procedure, including rules on confidentiality. The European Parliament will be informed analogous to Article 7 of Council Decision 99/468/EC of 28.6.1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (OJ L 184, 17.7.1999, p. 23).

8.2. Arrangements and schedule for the planned evaluation

NA

9. ANTI-FRAUD MEASURES

NA