



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.9.2011
COM(2011) 561 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Gouvernance de Schengen - Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures

1. INTRODUCTION

1.1. *Un espace sans contrôle aux frontières intérieures*

La libre circulation est un principe constitutif de l'Union européenne, et la possibilité de circuler à l'intérieur de l'Union (ci-après «l'UE») sans avoir à se soumettre à des contrôles aux frontières intérieures est l'une de ses réalisations les plus abouties. Nombreux sont ceux qui font usage de cette liberté: on enregistre plus d'un milliard de déplacements dans l'UE chaque année, et l'opinion publique place systématiquement la liberté de voyager parmi les avantages les plus importants créés par l'Union¹. Qui plus est, l'existence d'un espace sans contrôles aux frontières intérieures constitue une condition sine qua non de la réussite du marché unique, notamment de la libre circulation des travailleurs, des marchandises et des services, et de l'aboutissement des efforts que l'Europe déploie en permanence pour stimuler la croissance économique.

L'espace Schengen repose sur un arsenal de règles (l'acquis de Schengen) qui englobe tant la suppression du contrôle aux frontières intérieures et les règles communes en matière de contrôle des frontières extérieures qu'une politique commune en matière de visas, la coopération policière et judiciaire, des règles communes sur le retour de migrants irréguliers et la création de bases de données communes telles que le système d'information Schengen (SIS).

Les fondements de la coopération Schengen sont solides, mais l'actualité récente a mis en lumière la nécessité de garantir que l'espace Schengen puisse réagir efficacement aux tensions que peuvent faire peser sur lui des faiblesses aux frontières extérieures ou des facteurs exogènes sur lesquels il n'a pas de prise. L'Union doit réagir en relevant ces défis multiformes tout en sauvegardant le droit des citoyens à la libre circulation.

Aussi, dans sa communication du mois de mai sur la migration², la Commission a-t-elle relevé la nécessité de réagir à ces situations de façon coordonnée au niveau de l'Union, et a-t-elle indiqué qu'elle pourrait proposer un mécanisme approprié ainsi que d'autres mesures pour garantir une mise en œuvre et une interprétation cohérentes des règles de Schengen.

De la même manière, le Conseil européen des 23 et 24 juin 2011³ a appelé à la mise en place d'un mécanisme «pour faire face à des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de la coopération Schengen, sans porter atteinte au principe de la libre circulation des personnes». La Commission a été invitée à présenter en septembre 2011 une proposition à cet effet.

La présente communication et les propositions législatives⁴ qui l'accompagnent constituent la réponse à cette demande, de même qu'à l'appel du Conseil «Justice et affaires intérieures» du mois de juin en faveur d'un pilotage politique renforcé de la coopération Schengen⁵, et à la résolution du Parlement européen du mois de juillet⁶, qui exigeait que tout nouveau

¹ Eurobaromètre, «L'opinion publique dans l'Union européenne – Printemps 2011», p. 31 et 32.

² COM(2011) 248 du 4.5.2011.

³ EUCO 23/11 du 24.6.2011.

⁴ COM(2011) 559 et COM(2011) 560.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

⁶ P7_TA(2011)0336.

mécanisme s'attache à promouvoir la liberté de circulation et à renforcer la gouvernance européenne de l'espace Schengen.

Les citoyens de l'Union jugent normal de pouvoir exercer leur droit à la libre circulation et voyager librement dans une Europe sûre et sans frontières. Il n'est pas admissible que des menaces criminelles, terroristes ou autres compromettent cette liberté. L'Union et ses États membres doivent néanmoins pouvoir réagir rapidement et efficacement aux menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure. Avec le présent ensemble complet de mesures corrélées, la Commission souhaite mettre sur pied une action coordonnée au niveau de l'UE qui garantisse que les principes fondamentaux du droit de l'Union, et notamment le droit à la libre circulation, soient sauvegardés, et qui permette de prendre en considération l'ensemble des intérêts européens dans la sécurisation de l'espace Schengen, tout en fixant des bornes aux initiatives nationales unilatérales qui, isolées, ne sauraient constituer une réponse efficace à des menaces partagées. Veiller à ce que la réintroduction exceptionnelle et temporaire des contrôles aux frontières intérieures soit décidée conformément à la méthode communautaire et prendre en considération la responsabilité politique générale de la Commission devant le Parlement européen sont des éléments essentiels et indispensables du présent ensemble de mesures.

2. RENFORCER LA GESTION DE L'ESPACE SCHENGEN

La libre circulation des citoyens au sein de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures repose sur un système fondé sur une confiance commune dans le fait que chaque État participant aura la volonté et la capacité de mettre en œuvre les divers instruments législatifs qui constituent l'acquis de Schengen.

L'Union européenne a déjà mis en place des outils pour aider les États membres à respecter leurs obligations et à faire face à des situations critiques susceptibles de mettre l'espace Schengen en péril. Ils peuvent, par exemple, obtenir un soutien financier et pratique auprès de la Commission, par l'intermédiaire des fonds de l'UE. Frontex est en mesure d'organiser des opérations conjointes ou de déployer des équipes d'intervention rapide aux frontières. Les États membres peuvent également faire appel à d'autres États membres, à Europol ou au Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA). Des informations plus détaillées figurent à l'annexe 1.

De plus, ainsi qu'elle l'a indiqué dans sa communication du mois de mai sur la migration⁷, la Commission, conjointement avec les États membres, poursuivra ses travaux sur des lignes directrices afin de garantir une mise en œuvre cohérente des règles de Schengen. Ce processus a été mis en branle avec la tenue d'une réunion d'experts en juillet 2011. Les experts recenseront les lacunes et les domaines dans lesquels l'acquis de Schengen est susceptible d'être encore clarifié, par exemple en ce qui concerne la délivrance de documents de voyage et de titres de séjour.

Ces outils ne sont cependant pas suffisants, intrinsèquement, pour garantir que les règles de Schengen soient appliquées de manière cohérente par chaque État membre. C'est le mécanisme d'évaluation de Schengen qui permet d'y veiller: il est utilisé pour assurer le suivi de l'application de l'acquis de Schengen et pour publier des recommandations sur toute

⁷ COM(2011) 248.

insuffisance constatée. Le mécanisme en vigueur, qui repose sur un système intergouvernemental d'évaluation par les pairs, n'est pas assez robuste pour remédier efficacement à toutes les faiblesses. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé l'an dernier de recourir à une approche dirigée par l'Union⁸.

On trouve, au cœur de cette nouvelle approche, la possibilité d'effectuer, dans un État membre donné, des inspections annoncées ou inopinées réalisées par des équipes placées sous la responsabilité de la Commission et comprenant des experts d'autres États membres et de Frontex, en vue de vérifier l'application de l'acquis de Schengen. Après chaque inspection, les lacunes éventuelles seraient consignées dans un rapport comportant des recommandations univoques quant aux mesures correctives à prendre et aux délais dans lesquels celles-ci doivent être mises en œuvre. L'État membre ayant fait l'objet de l'évaluation devrait alors établir un plan d'action exposant comment il entend donner suite auxdites recommandations. La vérification par l'Union de la mise en œuvre du plan d'action pourrait donner lieu, notamment, à de nouvelles inspections.

Ces nouveautés amélioreront le système d'évaluation et de suivi, mais elles ne prennent pas en compte les situations dans lesquelles ces mesures, même associées à celles décrites à l'annexe 1, sont insuffisantes pour remédier aux carences dont fait preuve un État membre dans la mise en œuvre de l'acquis, notamment en ce qui concerne le contrôle de ses frontières extérieures.

Aussi, quand des mesures prises au niveau de l'Union ou au niveau national n'apportent pas d'amélioration, il pourrait s'avérer nécessaire de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures avec l'État membre qui se met en défaut, lorsque la situation est telle qu'elle constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de l'Union ou d'un État membre. Une telle mesure ne serait prise qu'en dernier recours, et n'aurait que l'ampleur et la durée requises pour atténuer raisonnablement les conséquences négatives des circonstances exceptionnelles. Prévoir une telle possibilité dans le système de gouvernance de Schengen constituerait également une mesure préventive ayant un effet dissuasif.

C'est pourquoi la Commission modifie sa proposition de 2010 en vue de remédier à cette situation.

3. CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES POUVANT DONNER LIEU, EN DERNIER RECOURS, A LA REINTRODUCTION DES CONTROLES AUX FRONTIERES INTERIEURES

Modalités actuelles de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures

Conformément au code frontières Schengen⁹, un État membre peut temporairement réintroduire les contrôles à ses frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, «en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure». Lorsque les menaces qui motivent la réintroduction sont prévisibles, l'État membre en question doit en aviser «dès que possible» les autres États membres et la Commission, et fournir toutes les informations utiles concernant le champ d'application et la durée de la réintroduction, ainsi que les motifs de celle-ci. La Commission peut émettre un avis sur la notification, qui peut faire l'objet de

⁸ COM(2010) 624 du 16.11.2010.

⁹ JO L 105 du 13.4.2006, p. 1.

consultations entre elle et les États membres. En cas d'urgence, la réintroduction peut intervenir immédiatement.

La Commission a signalé dans un rapport d'octobre 2010¹⁰ que cette possibilité de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures avait été utilisée 22 fois depuis l'entrée en vigueur du code en octobre 2006. Depuis la publication de ce rapport, les contrôles aux frontières intérieures ont été réintroduits par des États membres à quatre nouvelles reprises, en dernier lieu par la Norvège et la Suède à la suite des actes terroristes perpétrés en Norvège. Dans la plupart des cas, cependant, la réintroduction des contrôles aux frontières a été utilisée pour permettre aux autorités policières de gérer les mesures de sécurité à prendre dans le cadre de grands événements sportifs, de manifestations politiques ou de réunions politiques de haut niveau. La réintroduction unilatérale des contrôles aux frontières n'a jamais dépassé 30 jours; elle a généralement duré beaucoup moins longtemps.

Souvent, les informations que les États membres sont tenus de fournir aux autres États membres et à la Commission n'arrivent toutefois pas assez tôt ou sont insuffisamment détaillées pour permettre à la Commission d'émettre utilement un avis au sujet de la notification.

Nécessité d'un mécanisme au niveau de l'Union européenne

La libre circulation des personnes au sein de l'espace sans frontières intérieures constitue une réalisation essentielle de l'Union dont toutes les personnes qui vivent dans cet espace recueillent les avantages, et il serait donc normal que les décisions doivent se prendre au niveau de l'Union et non unilatéralement au niveau national.

Une réaction coordonnée au niveau de l'UE permettrait de prendre en considération les intérêts de tous en Europe. Elle interviendrait dans les situations où un État membre est confronté à une menace grave, de courte durée et très localisée pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, ainsi que dans des situations ayant des incidences plus étendues et plus durables. Dans les deux cas, une réaction européenne coordonnée est justifiée, tant il est inhérent à toute décision de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures – serait-ce pour une période limitée et dans une zone géographique restreinte – que ses conséquences humaines et économiques se fassent sentir au-delà du territoire de l'État qui recourt à de telles mesures. La nécessité d'une telle approche coordonnée au niveau européen s'impose davantage encore lorsqu'une section de la frontière extérieure est soumise à une pression inattendue et importante, ou lorsqu'un État membre a omis de manière persistante de contrôler sa section de la frontière extérieure.

Le contrôle aux frontières ne doit être réintroduit, dans ces circonstances, qu'en dernier recours, et uniquement après que d'autres mesures ont été prises pour stabiliser la situation dans la section concernée de la frontière extérieure, au niveau européen, dans un esprit de solidarité, et/ou au niveau national, pour veiller à un meilleur respect des règles communes.

Envisager une approche plus concertée au niveau de l'UE en ce qui concerne la réintroduction exceptionnelle des contrôles aux frontières intérieures

L'existence d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure demeurera l'unique raison pouvant motiver la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Les

¹⁰ COM(2010) 554.

critères stricts permettant de mettre exceptionnellement entre parenthèses l'espace sans frontières intérieures ne sont pas allégés, et seront appliqués dans chaque situation où une telle mesure est envisagée. Ce sera le cas pour des manifestations telles que les grands événements sportifs ou les réunions politiques de haut niveau, mais aussi pour des situations appelant une réaction immédiate, par exemple des attaques terroristes ou autres, comme l'atroce tuerie récemment commise en Norvège.

Les conséquences négatives soit de la carence d'un État membre qui omet de manière persistante de protéger efficacement une partie de la frontière extérieure de l'UE, soit d'un afflux soudain et inattendu de ressortissants de pays tiers dans une section de ladite frontière pourraient, dans certaines conditions, être qualifiées de menaces de cette nature. Les principaux types de situations qui peuvent se présenter sont résumés à l'annexe 2.

La règle principale de l'approche renforcée au niveau de l'UE serait que toute décision sur la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures serait prise par la Commission sous la forme d'un acte d'exécution auquel seraient associés les États membres concernés. Le Parlement européen serait dûment informé des mesures en cause. La décision fixerait le champ d'application et la durée de la réintroduction des contrôles et serait valable pour des périodes renouvelables de 30 jours, pendant une durée maximale de six mois. Cette limite de six mois ne serait exceptionnellement pas applicable aux situations dans lesquelles la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures est la conséquence d'un avis défavorable dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen à la suite de la carence persistante dont fait preuve un État membre pour protéger efficacement sa section de la frontière extérieure.

Dans des situations d'urgence, il demeurerait cependant loisible aux États membres de décider unilatéralement de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures, mais seulement pour une durée limitée (cinq jours), dont toute prorogation devrait faire l'objet d'une décision conformément à la nouvelle procédure de l'UE pour les actes d'exécution.

Toute décision sur la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières devra reposer, d'une part, sur une analyse de la nécessité de recourir à une telle mesure pour réduire la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou au niveau national ayant donné lieu à la demande ou à l'initiative de réintroduction, et d'autre part, sur une évaluation de la proportionnalité de la mesure par rapport à la menace. Cette analyse devra s'appuyer sur les informations détaillées communiquées par le ou les États membres concernés, ou sur toute autre information pertinente. Ladite analyse doit notamment prendre en considération les éléments suivants:

- l'incidence probable de toute menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou au niveau national, notamment les menaces provenant de la criminalité organisée ou d'activités terroristes;
- la disponibilité de mesures de soutien technique ou financier pouvant être ou ayant été prises au niveau national et/ou européen, notamment l'aide d'organismes de l'Union tels que Frontex ou Europol, et la probabilité que ces mesures soient susceptibles de mettre fin efficacement aux menaces pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou au niveau national;
- l'incidence actuelle et les probables conséquences futures de toute insuffisance grave en matière de contrôle aux frontières extérieures ou d'application des procédures de

retour constatée dans le cadre des évaluations de Schengen conformément au règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen;

- l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation dans l'espace sans contrôles aux frontières intérieures.

Il est évident que la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures constitue une mesure à prendre en dernier recours, qui ne pourra être envisagée que si toute autre mesure s'est révélée inefficace pour réduire la menace grave qui a été constatée.

Il convient de souligner que lorsque des contrôles aux frontières intérieures sont introduits, l'État membre concerné demeure tenu de garantir le droit des personnes bénéficiaires de la libre circulation en vertu des traités et de la Charte des droits fondamentaux, ainsi qu'en vertu de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Par conséquent, même en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent entrer sur le territoire d'un autre État membre sur simple présentation d'un passeport ou d'une carte d'identité en cours de validité. Toutes les garanties procédurales dont jouissent les citoyens de l'Union et les membres de leur famille sont donc maintenues. Les ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans l'espace Schengen pourront eux aussi continuer de se déplacer en vertu de leur document de voyage et, selon le cas, de leur visa ou de leur titre de séjour en cours de validité.

4. CONFIER LA GOUVERNANCE DE SCHENGEN A L'UNION EUROPEENNE

L'espace sans contrôle aux frontières intérieures constitue, pour les personnes qui y vivent et qui y voyagent, l'une des libertés les plus appréciées de l'Union européenne; les institutions de l'UE devraient, par conséquent, sauvegarder cette liberté sans porter atteinte à la possibilité pour les États membres et l'UE de combattre efficacement les menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Il importe donc de maintenir entre les principaux acteurs politiques un dialogue permanent sur le fonctionnement de l'espace Schengen et les défis auxquels il est confronté. Un mécanisme d'évaluation de Schengen renforcé associé à un mécanisme de l'Union pour faire face aux menaces exceptionnelles constituent des outils législatifs qui accroîtront tant l'efficacité de l'espace Schengen que la transparence de son fonctionnement.

Parallèlement à ces instruments législatifs, l'établissement de rapports réguliers adressés au Parlement européen sur le résultat des diverses visites de suivi effectuées dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation de Schengen, ainsi que les informations communiquées sans délai au Parlement européen au sujet de toute mesure susceptible de conduire à la réintroduction du contrôle aux frontières renforceront la responsabilité politique et le contrôle démocratique. La Commission présentera en outre un bilan semestriel du fonctionnement de Schengen aux institutions de l'Union européenne. Il pourra donner lieu à un débat régulier au Parlement européen et au Conseil et contribuera à renforcer le pilotage politique et la coopération au sein de l'espace Schengen.

La Commission étudiera également comment sensibiliser davantage le public au mode de fonctionnement de l'espace Schengen, notamment en veillant à ce que des informations

suffisantes soient fournies lorsqu'une décision exceptionnelle est prise de réintroduire temporairement les contrôles aux frontières.

5. CONCLUSION

L'espace Schengen revêt une importance vitale pour tous ceux qui vivent en Europe. La Commission propose de renforcer l'acquis de Schengen au moyen d'un système de gouvernance capable de réagir efficacement, en temps utile et de manière coordonnée au niveau de l'Union à des circonstances exceptionnelles et à des défis susceptibles de mettre en péril le fonctionnement global de Schengen. La Commission propose également de lancer un dialogue politique plus régulier et plus structuré entre les institutions européennes sur le fonctionnement de l'espace Schengen.

MESURES PREVUES AU NIVEAU DE L'UE POUR AIDER LES ÉTATS MEMBRES A GERER LEURS FRONTIERES EXTERIEURES

Tout État membre peut avoir recours aux sources énumérées ci-dessous pour obtenir une aide pratique et financière afin de faire face à une situation critique ou à une défaillance à ses frontières extérieures.

Assistance Frontex

Frontex est l'agence de l'UE qui a pour mission d'aider les États membres à contrôler leurs frontières extérieures. Les moyens matériels supplémentaires mis à la disposition de Frontex grâce à la révision récente du règlement régissant son fonctionnement, ainsi que l'extension de son mandat prévue par cette révision, permettront de renforcer la capacité de Frontex d'aider les États membres à surmonter des difficultés particulières dans la gestion de leurs frontières extérieures ou à remédier aux problèmes causés par une arrivée massive de migrants en un court laps de temps.

L'aide pratique comprend notamment les opérations conjointes qui visent, par exemple, à mettre en place des patrouilles aux frontières extérieures dans l'intérêt commun de l'ensemble des États membres. Ainsi, l'opération conjointe maritime «Hermès» actuellement en cours en Méditerranée du Sud, a été lancée en février 2011 dans le cadre du Réseau européen des patrouilles avec pour objectif premier de contrôler les flux d'immigration des pays d'Afrique du Nord vers l'Italie et Malte. L'opération «Poséidon» menée actuellement le long des frontières terrestre et maritime gréco-turques constitue un autre exemple d'opération conjointe de ce type.

Frontex peut également fournir une assistance en déployant des équipes d'intervention rapide aux frontières (*Rapid Border Intervention Teams* - RABIT), à la suite d'une demande présentée par un État membre. De telles équipes ont été déployées le long de la frontière terrestre gréco-turque entre novembre 2010 et mars 2011. Les équipes d'intervention rapide aux frontières se composent de gardes-frontières originaires de plusieurs États membres de l'UE placés sous le commandement opérationnel de l'État membre hôte. La révision du règlement Frontex a permis de rationaliser et d'améliorer les capacités d'assistance de l'agence grâce à la possibilité de demander le déploiement d'équipes européennes de gardes-frontières (*European Border Guard Teams* - EBGT).

Frontex peut également apporter à un État membre une assistance en matière de renforcement des capacités afin de lui permettre d'accroître les moyens humains et techniques dont il dispose pour gérer ses frontières ou de satisfaire à d'autres aspects de ses obligations au titre de l'acquis de Schengen, par exemple en ce qui concerne le retour de migrants irréguliers. Frontex a ainsi fourni une aide de ce type à la Grèce afin de lui permettre de renforcer ses capacités en matière de gestion des retours des migrants irréguliers.

Financement de l'UE

La solidarité financière entre les États membres de l'Union européenne dans le domaine de la gestion des frontières est garantie grâce au Fonds européen pour les frontières extérieures. Les États membres peuvent également obtenir des financements susceptibles de les aider directement ou indirectement à faire face à un afflux de migrants au titre d'autres fonds de

l'UE existant dans le domaine des migrations, notamment le Fonds européen pour le retour, le Fonds européen pour les réfugiés et le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers. Les financements sont disponibles dans le cadre des versements annuels pour des activités organisées au niveau national (en faisant appel aux dotations nationales) ou concernant plusieurs États membres (il s'agit alors d'«actions communautaires»), ou sous la forme de décaissements d'urgence, et sont gérés par la Commission. L'Italie a, par exemple, reçu un financement d'urgence au titre du Fonds européen pour les frontières extérieures (et du Fonds européen pour les réfugiés) en 2011, qui l'aide à faire face, du moins en partie, aux conséquences de l'afflux important de migrants originaires d'Afrique du Nord auquel elle a été confrontée cette année. Ces dernières années, la Grèce, Malte, l'Espagne et l'Italie ont également reçu une aide au moyen d'«actions spécifiques» du Fonds européen pour les frontières extérieures afin de remédier à certaines défaillances aux frontières.

Dans sa communication intitulée «Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée», la Commission a considéré qu'une bonne gestion des frontières ne sera possible que moyennant la mobilisation de ressources financières suffisantes de l'UE. En outre, dans sa communication intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020», elle a proposé une hausse très importante des dotations consacrées aux politiques relevant des affaires intérieures, un montant total de quelque 8,2 milliards d'EUR étant désormais prévu pour la période 2014-2020, afin de garantir que les questions de migration seront examinées de manière adéquate et en temps utile.

Autres mesures d'aide

En fonction des circonstances que connaît l'État membre concerné, et en particulier si un grand nombre de demandeurs d'asile sont arrivés sur son territoire, il peut être utile de demander l'aide du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA), éventuellement en faisant appel aux équipes d'appui «asile» qui pourraient, par exemple, fournir des conseils techniques concernant l'accueil des demandeurs ou le traitement de leur demande d'asile. Ces derniers mois, la Grèce a reçu du BEA ce type d'assistance au renforcement des capacités afin de consolider les principaux éléments de son régime d'asile.

De même, si les difficultés auxquelles l'État membre en question est confronté revêtent une dimension criminelle, il peut s'avérer utile de demander l'aide d'Europol. Si, par exemple, des réseaux criminels sont impliqués dans la traite ou le trafic de migrants, Europol peut éventuellement apporter son aide afin de concevoir et de mettre en œuvre des mesures efficaces à l'encontre de tels réseaux. Ces derniers mois, Europol a aidé l'Italie en lui fournissant une analyse du risque qui portait sur le danger que la situation politique instable de la région soit exploitée par des réseaux criminels ou terroristes. Europol a également apporté à l'Italie une aide sur le terrain à Lampedusa, en lui offrant un accès en temps réel à des bases de données criminelles et en l'aidant à recueillir des informations.

Dans certaines circonstances, un ou plusieurs États membres peuvent être en mesure de fournir une assistance ponctuelle à un État membre en difficulté, en particulier si les États membres qui apportent leur aide sont directement touchés par la situation de crise dans l'autre État membre, du fait de leur proximité géographique, ou s'ils possèdent des compétences ou des moyens particuliers pouvant être utiles à l'État membre en difficulté.

Coopération avec les pays tiers

L'UE et ses agences sont à même de prendre un éventail de mesures pour coopérer avec les pays tiers d'origine ou de transit et engager un dialogue avec ceux-ci, afin de les aider à renforcer le contrôle des frontières et à endiguer les flux de migration irrégulière vers l'Union. Cette aide peut, par exemple, être fournie sous la forme d'une assistance financière ou matérielle au pays tiers en question, notamment pour l'aider à surmonter une crise humanitaire. De même, l'assistance aux États membres grâce à une intervention auprès des pays tiers pourrait prendre la forme de consultations relatives à la réadmission des migrants irréguliers originaires de ce pays tiers, ou pourrait consister en la fourniture d'une assistance technique en matière de gestion de la migration ou en la mise en œuvre d'un Programme de protection régional.

PRINCIPAUX TYPES DE SITUATIONS EXCEPTIONNELLES DANS LESQUELLES UNE REINTRODUCTION TEMPORAIRE DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES POURRAIT ÊTRE ENVISAGÉE

Afin d'illustrer le fonctionnement pratique du nouveau régime de réintroduction temporaire et exceptionnelle des contrôles aux frontières intérieures, la Commission propose ci-dessous une liste non exhaustive décrivant les principaux types de situations dans lesquelles de telles mesures pourraient être envisagées et énumère les étapes procédurales qui seraient suivies en pareil cas.

Événements prévisibles dont les incidences sont de courte durée et très localisées

Lorsque l'événement nécessitant la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures est prévisible, l'État membre informerait la Commission et les autres États membres au moins six semaines à l'avance en leur fournissant toutes les informations pertinentes justifiant une telle réintroduction et relatives à son champ d'application et à sa durée prévues. Si l'événement en cause n'est prévisible que moins de six semaines avant la date à laquelle la réintroduction doit intervenir, il convient de notifier la réintroduction dans les meilleurs délais. La Commission prendrait ensuite une décision sous la forme d'un acte d'exécution, adopté au moyen de la procédure d'examen dans le cadre de laquelle la nécessité et la proportionnalité des mesures envisagées seraient évaluées [article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission¹¹].

L'expérience montre que ce type de scénario correspond aux situations qui sont le plus susceptibles de donner lieu à une réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, par exemple en raison de grands événements sportifs, de manifestations de nature politique, de réunions politiques de haut niveau, etc.

Urgence imprévue nécessitant une action à court terme

Certains événements nécessitant de prendre des mesures drastiques à court terme pour préserver la sécurité ou d'autres intérêts publics essentiels, notamment la réintroduction éventuelle des contrôles aux frontières intérieures pour une durée limitée, sont par nature imprévisibles. Il pourrait s'agir, par exemple, d'attentats terroristes ou d'autres actes criminels de grande ampleur, de tels événements nécessitant de prendre toutes les mesures possibles pour garantir l'arrestation rapide des auteurs des actes en cause.

Dans de telles circonstances, les États membres sont autorisés à réintroduire immédiatement les contrôles aux frontières intérieures pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq jours. S'ils souhaitent prolonger cette réintroduction au-delà de ce délai, ils doivent en informer la Commission et les États membres. Une telle prorogation peut faire l'objet d'une décision rapide, adoptée au moyen de la procédure spéciale d'urgence prévue à l'article 8 du règlement n° 182/2011 précité.

Défaillance persistante dans la gestion d'une section de la frontière extérieure de l'Union

¹¹ JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

Dans certaines circonstances, il peut s'avérer nécessaire, en dernier recours et après avoir épuisé toutes les autres possibilités d'action, d'atténuer l'incidence négative de l'absence de contrôle par un État membre de sa section des frontières extérieures en recourant à la réintroduction temporaire de certains contrôles aux frontières intérieures.

Les défaillances en matière de gestion des frontières seraient relevées dans le rapport préparé dans le cadre du mécanisme d'évaluation, qui comprendrait des recommandations sur la manière de remédier à ces défaillances. L'État membre concerné serait tenu d'élaborer un plan d'action visant à donner suite à ces recommandations et dont la mise en œuvre ferait l'objet d'un suivi par la Commission. Celle-ci pourrait inviter l'État membre concerné à prendre certaines mesures spécifiques comme demander une aide à Frontex ou fermer un point de passage frontalier précis pendant une période donnée afin de pallier certaines carences. Toutefois, si ces mesures s'avèrent inefficaces pour remédier aux défaillances constatées, et pour autant que ces défaillances constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou au niveau national, la Commission pourrait décider de réintroduire temporairement les contrôles aux frontières intérieures. Avant de prendre une mesure aussi drastique, la Commission tiendrait dûment compte de sa nécessité et de sa proportionnalité, en évaluant notamment son incidence probable sur la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen.

Événements ayant des incidences potentiellement importantes à court ou plus long terme

Il peut arriver qu'un grand nombre de ressortissants de pays tiers franchissent la frontière extérieure d'un ou de plusieurs États membres, ce qui peut donner lieu à des mouvements secondaires inattendus et de grande ampleur de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière sur le territoire d'autres États membres. En pareille situation, et dans la mesure où les circonstances sont de nature à constituer une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de l'Union ou d'un État membre, la réintroduction temporaire de certains contrôles aux frontières intérieures pourrait être envisagée en dernier recours. L'État membre souhaitant rétablir les contrôles aux frontières intérieures dans de telles circonstances pourrait en faire la demande à la Commission en suivant la procédure décrite ci-dessus pour les événements prévisibles. Avant de prendre une telle décision, la Commission devrait consulter les États membres et acteurs concernés et acquérir la conviction qu'il s'agit de la *seule* mesure susceptible d'être efficace, après avoir envisagé toutes les autres mesures, notamment celles décrites à l'annexe 1.

Le franchissement de la frontière extérieure par un grand nombre de ressortissants de pays tiers peut, dans certaines circonstances, justifier la réintroduction immédiate de certains contrôles aux frontières intérieures pendant une période donnée, afin de veiller à ce que les mesures nécessaires puissent être prises rapidement pour préserver l'ordre public et la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou à l'échelon national. Dans de telles circonstances, un État membre pourrait rétablir les contrôles aux frontières intérieures pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq jours en suivant la procédure décrite ci-dessus pour les événements imprévus. S'il souhaite proroger la réintroduction au-delà de cette durée, il doit en informer la Commission et les États membres, et une extension de cette durée peut être accordée au niveau de l'Union au moyen de la procédure spéciale d'urgence prévue à l'article 8 du règlement n° 182/2011.

Le rétablissement de certains contrôles ciblés à des frontières intérieures déterminées pourrait permettre l'arrestation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et leur retour, de préférence volontaire, conformément aux dispositions de la directive 2008/115 (la directive «retour»), soit directement vers leur pays d'origine, soit vers l'État membre par lequel ils ont

transité à condition qu'un accord bilatéral prévoyant la possibilité de tels retours existe. Une telle mesure permettrait aussi d'entraver les activités de réseaux criminels, en particulier si l'on estime qu'un grand nombre des migrants en question sont susceptibles de faire l'objet d'une traite ou d'un trafic organisés à l'intérieur de l'Union ou d'en être les victimes, voire de participer eux-mêmes à des activités criminelles.