COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.5.2016
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Introduction

L'UE est actuellement confrontée à une crise des migrants et des réfugiés sans précédent, consécutive à une forte augmentation des flux migratoires mixtes depuis l'été 2015. Cette crise a entraîné de graves difficultés pour assurer des contrôles efficaces aux frontières extérieures, conformément à l'acquis de Schengen, et pour accueillir et prendre en charge les migrants qui arrivent dans l'Union. Elle a également mis en évidence des défaillances structurelles plus étendues dans la manière dont les frontières extérieures de l'Union sont actuellement protégées.

Du fait de sa situation géographique, la République hellénique est particulièrement touchée par cette crise et a dû faire face à une augmentation spectaculaire du nombre de migrants arrivant sur les îles de la mer Égée. L'afflux est tel qu'il ferait peser une pression considérable sur le contrôle aux frontières extérieures de n'importe quel État membre.

Mécanisme d'évaluation de Schengen

Conformément au règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil[1] et au programme d'évaluation annuel pour 2015[2], une inspection sur place inopinée a été réalisée du 10 au 13 novembre 2015 en vue d'évaluer la mise en œuvre, par la République hellénique, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, à sa frontière terrestre (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) et à sa frontière maritime (îles de Chios et de Samos) avec la Turquie.

Le 2 février 2016, la Commission a adopté une décision d'exécution portant établissement d'un rapport d'évaluation concernant la mise en œuvre, par la République hellénique, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures[3] dans lequel elle concluait à l'existence de manquements graves dans l'exécution des contrôles aux frontières extérieures que les autorités helléniques devaient surmonter et régler. Dans la mesure où ils concernent des contrôles aux frontières extérieures, les manquements graves dont il s'agit correspondent à une situation de non-respect des obligations prévues à l'article 16, paragraphes 1 et 4, du règlement (UE) n° 1053/2013.

Le 12 février 2016, le Conseil a, conformément à l'article 15 du règlement (UE) n° 1053/2013, adopté des recommandations de mesures correctives destinées à remédier aux graves manquements constatés au cours de l'évaluation et a indiqué les priorités de mise en œuvre. Il conviendrait que les autorités helléniques prennent les mesures nécessaires pour que, à toutes les frontières extérieures de la République hellénique, le contrôle soit exercé et mis en conformité avec l'acquis de Schengen afin de ne pas compromettre le fonctionnement de l'espace Schengen.

---

1 Règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (JO L 295 du 6.11.2013, p. 27).

2 Décision d'exécution C(2014) 8377 de la Commission du 14 novembre 2014 établissant le programme d'évaluation annuel en ce qui concerne les inspections sur place inopinées pour 2015, en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen.

3 C(2016) 450 du 2 février 2016.

Le 24 février 2016, la Commission a adopté, conformément à l'article 19 *ter* du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (le code frontières Schengen alors en vigueur)[4], des recommandations sur les mesures spécifiques à prendre en République hellénique à la suite du rapport d'évaluation du 2 février 2016 pour assurer le respect des recommandations du Conseil du 12 février 2016.

Le 12 mars 2016, la République hellénique a notifié, conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1053/2016, son plan d'action destiné à remédier aux manquements constatés dans le rapport d'évaluation et tenant compte des recommandations du Conseil. Le 12 avril 2016, conformément à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1053/2016, la Commission a soumis au Conseil son appréciation quant à l'adéquation de ce plan d'action. Elle y concluait: *«la Grèce a réalisé des progrès notables. Toutefois, les autorités grecques doivent apporter de nouvelles améliorations à leur plan d'action afin de remédier à l'ensemble des manquements constatés lors de l'évaluation de novembre 2015. Elles doivent notamment fournir des précisions sur le calendrier, la responsabilité et la planification financière de plusieurs mesures. De plus, la mise en œuvre de certaines mesures ne peut pas encore être considérée comme suffisante ou achevée.»*[5]

L'actuel contrôle aux frontières intérieures réintroduit à titre temporaire

Le nombre record de migrants arrivés dans l'Union européenne depuis 2015 et les manquements constatés sur des tronçons de la frontière extérieure de la Grèce au cours de l'évaluation réalisée en novembre 2015 ont entraîné d'importants mouvements secondaires, qui ont incité plusieurs États membres à réintroduire temporairement un contrôle sur tout ou partie de leurs frontières intérieures, au motif d'une menace grave pour leur ordre public ou à leur sécurité intérieure causée par l'afflux incontrôlé de personnes qui ne disposent pas des documents requis et/ou n'ont pas été enregistrées à leur arrivée dans le premier État membre de l'UE.

À ce jour, cinq États Schengen ont notifié à la Commission le fait qu'ils appliquaient temporairement un contrôle à leurs frontières intérieures, en réponse à une menace grave à leur ordre public ou à leur sécurité intérieure causée par les mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière consécutifs aux défaillances graves des contrôles aux frontières extérieures. Tous ces États membres ont prolongé plusieurs fois ces contrôles, dans le respect des dispositions applicables du code frontières Schengen. Selon les dernières notifications reçues:

- l'Allemagne a notifié des contrôles appliqués du 13 septembre 2015 au 13 mai 2016 à toutes ses frontières intérieures, et plus particulièrement à sa frontière terrestre avec l'Autriche. La décision est motivée par la menace grave à la sécurité intérieure et à l'ordre public que crée l'afflux massif de migrants en situation irrégulières n'ayant pas fait l'objet d'une identification, d'un relevé de leurs empreintes digitales et d'un enregistrement à leur arrivée dans l'Union, comme il se doit, dans un autre État membre de l'UE;
- l'Autriche a notifié des contrôles appliqués du 16 septembre 2015 au 16 mai 2016 à toutes ses frontières intérieures, et plus particulièrement à ses frontières terrestres avec la Slovénie et la Hongrie. Les contrôles aux frontières sont motivés par l'afflux massif de ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières autrichiennes et

[4] JO L 105 du 13.4.2006, p. 1.
[5] COM(2016) 220 final du 12 avril 2016.

font peser une pression extrême sur les services d'urgence et les infrastructures publiques;

- la Suède a notifié des contrôles appliqués du 12 novembre 2015 au 8 mai 2016 à toutes ses frontières intérieures, et plus particulièrement dans certains ports situés dans les régions de police Sud et Ouest, et au pont de l'Öresund. La décision de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières était tout d'abord motivée par les flux migratoires mixtes d'une ampleur sans précédent qui ont mis à rude épreuve le fonctionnement de la société suédoise. Elle continue d'être motivée par le nombre élevé de demandeurs d'asile et par les conséquences du nombre record de demandes d'asile déposées en 2015;
- la Norvège a notifié des contrôles appliqués du 26 novembre 2015 au 12 mai 2016. Ces contrôles concernent toutes les frontières intérieures, mais sont plus particulièrement axés sur tous les ports depuis lesquels des liaisons par transbordeur sont assurées avec la Suède, l'Allemagne et le Danemark. La décision de réintroduction et les prolongations ultérieures étaient motivées par les conséquences de la pression migratoire imprévisible et les problèmes de fonctionnement de la société norvégienne qui en ont résulté;
- le Danemark a notifié des contrôles appliqués du 4 janvier 2016 au 2 juin 2016, à toutes ses frontières intérieures, et plus particulièrement axés sur les transbordeurs en provenance d'Allemagne et sur la frontière terrestre avec ce pays. La décision initiale était motivée par les flux migratoires inattendus et par les mesures frontalières adoptées dans les pays limitrophes, à la suite desquelles de très nombreux migrants en situation irrégulière risquaient de rester bloqués dans la région de Copenhague, tandis que la dernière notification en date soulignait les incertitudes entourant le nombre considérable de réfugiés et de migrants déjà présents sur le territoire de l'Union.

Pour l'Allemagne et l'Autriche, la Commission a expressément reconnu, dans son avis du 23 octobre 2015[6], le caractère nécessaire et proportionné des mesures prises. Au vu des informations communiquées par les autorités allemandes et autrichiennes, la Commission a conclu que les décisions de réintroduction du contrôle constituaient une réponse appropriée à la menace décelée pour l'ordre public et la sécurité intérieure, en conformité avec le code frontières Schengen. Cette appréciation a été confirmée par les informations et données ultérieures reçues de ces deux pays et d'autres États membres, des agences et organes de l'Union intervenant sur le terrain et des équipes de la Commission présentes dans les centres d'enregistrement («hotspots»).

La Commission suit la situation dans tous les États membres concernés pour vérifier si les contrôles réintroduits aux frontières intérieures ont été maintenus au minimum nécessaire. Ces contrôles n'ont pas entraîné de perturbations majeures ni limité inutilement la libre circulation des personnes et des marchandises au sein de l'espace Schengen. Les informations disponibles indiquent également que les mesures mises en place ont contribué efficacement à rétablir la maîtrise des flux de personnes qui franchissent certaines frontières intérieures et, ainsi, ont endigué les mouvements secondaires.

Vers une approche coordonnée du contrôle aux frontières intérieures

Dans sa communication intitulée «Retour à l'esprit de Schengen — Feuille de route»[7], la Commission mentionnait la nécessité, si les pressions migratoires et les manquements graves

[6] C(2015) 7100 final.
[7] COM(2016) 120 final.

que présente le contrôle aux frontières extérieures devaient persister au-delà du 12 mai 2016, de soumettre au Conseil une proposition au titre de l'article 29 du 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[8] (le code frontières Schengen actuellement en vigueur) recommandant l'adoption, au niveau de l'Union, d'une approche cohérente des contrôles aux frontières intérieures, jusqu'à ce que les déficiences structurelles du contrôle aux frontières extérieures aient pu être atténuées ou éliminées. La communication expose les mesures qui doivent être prises en vue d'un retour au fonctionnement normal de l'espace Schengen au plus tard à la fin de l'année 2016.

L'article 29 du code frontières Schengen prévoit une procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures qui ont été constatés dans un rapport d'évaluation relatif à un État membre, dans la mesure où ces circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace Schengen ou des parties de celui-ci, et si aucune autre mesure ne peut effectivement atténuer la menace grave constatée. Dans de telles situations, le Conseil peut, en dernier recours et à titre de mesure de protection des intérêts communs au sein de l'espace Schengen, recommander à un ou plusieurs États membres de réintroduire le contrôle à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci pour une durée n'excédant pas six mois (avec la possibilité de prolongations, la durée totale n'excédant pas deux ans).

Évaluation de la situation d'ici au 12 mai 2016

En vertu de l'article 21, paragraphe 3, du code frontières Schengen, si l'État membre évalué doit faire rapport sur la mise en œuvre du plan d'action concerné dans un délai de trois mois conformément à l'article 16, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1053/2013, et si, au terme de ce délai, la Commission constate que la situation persiste, elle peut déclencher l'application de la procédure prévue à l'article 29 du code frontières Schengen.

Étant donné que la durée maximale autorisée par les dispositions pertinentes dudit code pour la réintroduction unilatérale de contrôles aux frontières intérieures par certains États membres arrivera à expiration à la mi-mai (voir plus haut), et que la Grèce a déjà soumis le rapport prévu à l'article 16, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1053/2013, la Commission ne devrait pas attendre l'expiration du délai de trois mois pour évaluer si, au 12 mai 2016, la situation persistera, d'autant plus qu'elle dispose d'une quantité considérable d'informations sur la situation du contrôle aux frontières extérieures en République hellénique.

Cette évaluation reposera, entre autres, sur des informations détaillées communiquées par le ou les États membres concernés ou par les agences de l'UE intervenant sur le terrain, ou obtenues pendant les inspections sur place. Parmi les informations dont dispose la Commission figurent celles fournies par ses équipes présentes dans les centres d'enregistrement («hotspots») de la République hellénique, les informations réunies lors d'une inspection sur place annoncée, dans le cadre des évaluations Schengen, réalisée en République hellénique du 10 au 16 avril 2016, pour vérifier l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, conformément au programme d'évaluation annuel pour 2016[9], et les informations rassemblées par la

[8] JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.
[9] C(2015) 8537 du 9.12.2015.

Commission pour établir les récents rapports relatifs à la situation migratoire en République hellénique[10].

Dans sa communication intitulée «Évaluation du plan d'action de la Grèce destiné à remédier aux manquements graves constatés lors de l'évaluation pour 2015 de l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures», la Commission a demandé à la République hellénique de lui fournir des informations et éclaircissements complémentaires d'ici au 26 avril 2016, car elle considère que «les autorités grecques doivent apporter de nouvelles améliorations à leur plan d'action afin de remédier à l'ensemble des manquements constatés lors de l'évaluation de novembre 2015. Elles doivent notamment fournir des précisions sur le calendrier, la responsabilité et la planification financière de plusieurs mesures. De plus, la mise en œuvre de certaines mesures ne peut pas encore être considérée comme suffisante ou achevée. Enfin, d'importantes informations ou précisions complémentaires sont nécessaires pour quelques mesures». En outre, conformément à l'article 16, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1053/2013, la République hellénique doit faire rapport sur la mise en œuvre de son plan d'action dans le même délai de trois mois.

Le 26 avril 2016, la République hellénique a fourni à la Commission les éléments et éclaircissements complémentaires demandés. Le 29 avril 2016, elle a transmis à la Commission son rapport sur la mise en œuvre du plan d'action.

La Commission et les États membres de l'UE ont apporté un soutien technique et financier considérable à la République hellénique. La Commission a, en effet, octroyé 181 millions d'euros d'aide d'urgence depuis le début de l'année 2015. Ce financement d'urgence s'ajoute aux 509 millions d'euros déjà alloués à la République hellénique au titre des programmes nationaux relatifs à la migration et à la gestion des frontières pour la période 2014-2020. Frontex a facilité le déploiement d'équipements techniques et de moyens humains provenant d'autres États membres, pour assurer des contrôles efficaces et la protection des frontières extérieures terrestres et maritimes de la République hellénique, notamment grâce aux opérations conjointes POSEIDON SEA et RAPID INTERVENTION POSEIDON menées aux frontières maritimes, et elle a coordonné les opérations conjointes Flexible Operational Activities et Focal Points Land aux frontières extérieures terrestres. Frontex a également cofinancé le redéploiement interne des équipements et des garde-frontières opéré par la République hellénique. Enfin, la Commission, l'EASO, Frontex, Europol et Eurojust travaillent sur le terrain avec les autorités grecques pour les aider à exécuter les obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union et à rapidement identifier, enregistrer et relever les empreintes digitales des migrants arrivant dans les centres d'enregistrement («hotspots»).

La République hellénique a accompli des progrès importants dans la correction de nombreux manquements que présente la gestion de ses frontières extérieures, constatés au cours de l'évaluation de novembre 2015. En outre, la mise en œuvre initiale de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016[11] ainsi que les opérations en cours menées par Frontex et l'OTAN ont entraîné une diminution sensible du nombre de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile qui partent de la Turquie pour gagner la République hellénique. Cette réduction substantielle du flux de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile vers la République hellénique, ainsi que le soutien apporté par les agences de l'UE et d'autres

[10] Premier rapport sur la relocalisation et la réinstallation du 16.3.2016 [COM(2016) 165 final], Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece (en anglais uniquement) du 4.3.2016 [COM(2016) 141 final], Deuxième rapport sur la relocalisation et la réinstallation du 12.4.2016 [COM(2016) 222 final], Premier rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie du 20.4.2016 [COM(2016) 231 final].

[11] SN 38/16 du 18.3.2016.

États membres dans les centres d'enregistrement, ont permis à la République hellénique d'améliorer sensiblement l'enregistrement des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile nouvellement arrivés. La pérennisation de cette réduction substantielle du flux migratoire doit être confirmée. Les progrès accomplis par la Grèce en matière de retours dépendront de cette pérennisation ainsi que de la mise en place et du maintien des structures, et de la fourniture de moyens suffisants qui permettront un retour effectif des migrants en situation irrégulière.

Après analyse des informations communiquées par la République hellénique, des constatations faites par les experts de la Commission pendant l'inspection sur place réalisée dans le cadre de l'évaluation Schengen en avril 2016 [sans préjuger du rapport d'évaluation qui sera établi conformément à l'article 14 du règlement (UE) n° 1053/2013] et des informations obtenues grâce à la présence des services de la Commission dans les centres d'enregistrement, l'évaluation suivante peut être émise:

- grâce au soutien apporté par les deux agences de l'UE (Frontex et l'EASO), tant en équipements qu'en moyens humains, le processus d'enregistrement des migrants en situation irrégulière sur les îles grecques inspectées (Lesbos, Samos, Kos et Symi) et à la frontière terrestre avec la Turquie inspectée (centre d'enregistrement de Fylakio) s'est nettement amélioré. Les migrants en situation irrégulière qui arrivent font tous l'objet d'une identification, d'un relevé de leurs empreintes digitales et d'un enregistrement dans Eurodac. Un contrôle de sûreté des migrants et de leurs documents de voyage a lieu. En ce qui concerne l'hébergement de ces migrants, la situation a changé après le 20 mars 2016, lorsque la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 a commencé à s'appliquer.

- Le système national de gestion des frontières de la République hellénique n'a pas encore, à l'heure actuelle, les capacités opérationnelle et administrative nécessaires pour gérer les frontières extérieures selon les normes établies par le code frontières Schengen, même si tout est fait pour atteindre ces capacités. En particulier, certaines fonctions essentielles, comme l'analyse des risques, ne sont pas encore totalement mises en œuvre et la méthode de gestion des frontières n'est pas uniforme. La République hellénique ne recourt pas à tous les moyens nationaux qui pourraient assurer la surveillance des frontières (armée de terre, marine).

- Pour surveiller sa frontière maritime avec la Turquie, la République hellénique compte beaucoup sur le soutien de l'UE, de Frontex et d'autres États membres. Or, sans ce soutien, elle ne serait pas en mesure de maintenir un degré suffisant de surveillance de la frontière maritime. Pour faire le point de la situation, les garde-côtes nationaux (l'autorité frontalière chargée de surveiller la frontière maritime) sont tributaires des informations transmises par la marine et l'armée de terre grecques et de leurs propres navires de patrouille et postes d'observation, en nombre limité. De plus, la capacité de réaction est considérée comme insuffisante, compte tenu de la proximité de la Turquie et du risque de migration irrégulière, malgré l'application de la déclaration UE-Turquie; il n'existe pas de tableau de la situation fiable et en temps quasi réel aux niveaux régional et local, ni de réseau de communication mobile sécurisé que les autorités chargées du contrôle aux frontières pourraient utiliser.

- Pour la surveillance des frontières terrestres avec la Turquie et l'Albanie, les effectifs, le degré de connaissance de la situation et la capacité de réaction, ainsi que les équipements, sont suffisants, certains points devant toutefois encore être améliorés. À la frontière terrestre avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine (Direction de la police de Kilkis, responsable de la surveillance de la frontière sur un

tronçon de 87 km), la surveillance de la frontière n'est, à l'heure actuelle, pas totalement conforme au code frontières Schengen. De plus, aucun système automatisé de vidéo-surveillance n'est installé à la frontière, la connaissance de la situation est apparue très limitée et il n'existait aucun tableau opérationnel général. Il n'y a pas d'enregistrement systématique des migrants découverts dans cette région qui n'ont pas été enregistrés à leur entrée en République hellénique.

En conséquence, malgré les efforts louables déployés par la République hellénique et les progrès notables accomplis, les graves manquements que présente la gestion de ses frontières extérieures, constatés lors de l'évaluation de novembre 2015, ne seront pas tous correctement et entièrement corrigés dans le délai de trois mois prévu à l'article 21, paragraphe 3, du code frontières Schengen. Certains des manquements graves dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures persistent et mettent en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

Le bon fonctionnement de la surveillance des frontières, l'identification et l'enregistrement systématiques des migrants en situation irrégulière, et des procédures d'accueil et de retour demeurent indispensables pour que l'espace Schengen fonctionne correctement. En outre, un nombre considérable de migrants non enregistrés, qui pourraient tenter de se rendre illégalement dans d'autres États membres, demeurent présents sur le territoire de la République hellénique.

En conséquence, certains des manquements graves liés aux contrôles aux frontières extérieures qui ont déclenché des mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière et poussé plusieurs États membres à réintroduire temporairement des contrôles aux frontières intérieures pour des motifs d'ordre public ou de sécurité intérieure persistent, mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Ce risque persistant de mouvements secondaires impose l'adoption d'une approche cohérente, coordonnée et pérenne du contrôle temporaire aux frontières intérieures.

Comme aucune autre mesure n'a pu effectivement atténuer la menace grave constatée, il s'ensuit que les conditions pour appliquer l'article 29 du code frontières Schengen en dernier recours sont remplies en l'espèce.

Champ d'application de la proposition de recommandation

L'article 29 du code frontières Schengen est une mesure destinée à préserver le fonctionnement global de l'espace Schengen. Il ne vise pas à sanctionner ou à isoler un État membre, pas plus qu'il ne vise à exclure quelque État membre que ce soit de l'espace Schengen; il tend plutôt à atténuer des menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de cet espace. Jusqu'à présent, les migrants en situation irrégulière ne sont pas nombreux à voyager par la voie aérienne ou maritime pour se rendre de la République hellénique dans d'autres États membres. La réintroduction de contrôles concernant ces passagers ne permettrait donc pas d'atténuer les menaces et serait, dès lors, disproportionnée. En conséquence, la proposition ne devrait pas envisager l'introduction de contrôles aux frontières intérieures par tous les États membres portant sur les passagers de vols et de transbordeurs en provenance ou à destination de la République hellénique. L'article 29 est, par nature, une mesure dont la portée et la durée sont limitées à ce qui est strictement nécessaire pour faire face à la menace mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures.

En ce qui concerne la portée du contrôle temporaire aux frontières intérieures recommandé en vertu de l'article 29, sur la base des informations disponibles à ce jour, les États membres qui exercent actuellement un contrôle aux frontières intérieures devraient être autorisés à le

maintenir, ces contrôles ayant prouvé leur capacité à répondre efficacement à la menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure causée par des mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière en provenance de la République hellénique; il s'agit de l'Allemagne, du Danemark, de l'Autriche et de la Suède ainsi que de la Norvège, pays associé. Les vérifications rétablies touchent actuellement les frontières intérieures qui correspondent aux routes migratoires et aux menaces recensées, plus particulièrement des tronçons spécifiques de frontières terrestres ou des ports spécifiques.

Les États membres qui décideront d'effectuer un contrôle aux frontières intérieures en application de la présente recommandation devraient le notifier aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.

Le contrôle aux frontières intérieures ne devrait être effectué que dans la mesure nécessaire, être limité dans son intensité au strict minimum nécessaire et entraver le moins possible, pour le grand public, le franchissement des frontières intérieures respectives des États concernés. À cet effet, il conviendrait de ne procéder qu'à des contrôles ciblés. Il conviendrait, en outre, de réévaluer régulièrement la nécessité de ces contrôles, ainsi que les tronçons frontaliers touchés, en coopération avec les États membres concernés, au vu de l'évolution de la situation.

Le contrôle aux frontières ne devrait avoir lieu que pendant la durée nécessaire à la correction de tous les manquements graves que présente la gestion des frontières extérieures de l'Union. Plusieurs initiatives législatives et actions engagées par l'Union afin de renforcer cette gestion (corps européen de garde-côtes et de garde-frontières, retour à une pleine application par la République hellénique des dispositions du droit de l'Union en matière d'asile , intensification de la mise en œuvre du programme de relocalisation d'urgence, déclaration UE-Turquie) devraient également être en place et pleinement opérationnelles dans les plus brefs délais et contribuer ainsi davantage à réduire fortement les mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière.

La Commission contrôlera l'application de la présente recommandation et suivra la situation sur le terrain et, à tout moment, s'il y a lieu, proposera des adaptations de la présente recommandation pour tenir compte de l'évolution du flux migratoire.

Dans un délai de quatre mois à compter de la date d'adoption de la présente recommandation, la Commission entend faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur son application et, à cette occasion, elle proposera éventuellement des modifications eu égard à l'expérience acquise et aux circonstances.

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

La présente recommandation sert à mettre en œuvre les dispositions existantes dans le domaine d'action.

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

La présente recommandation est liée au marché intérieur de l'Union et à la politique de celle-ci en matière de migration et d'asile.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 29 du 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.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'article 29 du règlement (UE) 2016/399 précise que, sur proposition de la Commission, le Conseil adopte une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures.

Une action au niveau de l'Union s'impose lorsque le fonctionnement global de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures est mis en péril.

- **Proportionnalité**

La présente proposition n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

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

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

s.o.

- **Consultation des parties intéressées**

s.o.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

s.o.

- **Analyse d'impact**

s.o.

- **Réglementation affûtée et simplification**

s.o.

- **Droits fondamentaux**

La protection des droits fondamentaux a été prise en compte lors de l'élaboration de la proposition.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

s.o.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

s.o.

2016/0140 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le 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)[12], et notamment son article 29,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) L'UE est actuellement confrontée à une crise des migrants et des réfugiés sans précédent, consécutive à une forte augmentation des flux migratoires mixtes depuis 2015. Cette crise a entraîné de graves difficultés pour assurer des contrôles efficaces aux frontières extérieures, conformément à l'acquis de Schengen, et pour accueillir et prendre en charge les migrants qui arrivent dans l'Union. Elle a également mis au jour des défaillances structurelles plus étendues dans la manière dont les frontières extérieures de l'Union sont protégées.

(2) Du fait essentiellement de sa situation géographique, la République hellénique est particulièrement touchée par cette crise et a dû faire face à une augmentation spectaculaire du nombre de migrants arrivant sur les îles de la mer Égée.

(3) Conformément au règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil[13] et au programme d'évaluation annuel pour 2015[14], une inspection sur place inopinée a été réalisée du 10 au 13 novembre 2015 en vue d'évaluer la mise en œuvre, par la République hellénique, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, à sa frontière terrestre (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) et à sa frontière maritime (îles de Chios et de Samos) avec la Turquie.

(4) Le 2 février 2016, la Commission a adopté une décision d'exécution portant établissement d'un rapport d'évaluation concernant la mise en œuvre, par la République hellénique, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des

[12] JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

[13] Règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (JO L 295 du 6.11.2013, p. 27).

[14] Décision d'exécution C(2014) 8377 de la Commission du 14 novembre 2014 établissant le programme d'évaluation annuel en ce qui concerne les inspections sur place inopinées pour 2015, en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen.

frontières extérieures[15] dans lequel elle concluait à l'existence de manquements graves dans l'exécution des contrôles aux frontières extérieures que les autorités helléniques devaient surmonter et régler.

(5) Le 12 février 2016, le Conseil a adopté des recommandations de mesures correctives destinées à remédier aux manquements graves constatés au cours de l'évaluation et a indiqué les priorités de mise en œuvre. Il conviendrait que les autorités helléniques prennent les mesures nécessaires pour que, à toutes leurs frontières extérieures, le contrôle y soit exercé et mis en conformité avec l'acquis de Schengen, afin de ne pas compromettre le fonctionnement de l'espace Schengen.

(6) Le 24 février 2016, la Commission a adopté des recommandations concernant des mesures spécifiques à prendre en République hellénique à la suite du rapport d'évaluation du 2 février 2016 afin de garantir le respect des recommandations du Conseil du 12 février 2016.

(7) Le 12 mars 2016, la République hellénique a notifié son plan d'action destiné à remédier aux manquements constatés dans le rapport d'évaluation et tenant compte des recommandations du Conseil. Le 12 avril 2016, la Commission a soumis au Conseil son appréciation quant à l'adéquation de ce plan d'action. Si la Commission a conclu que la Grèce avait réalisé des progrès notables, les autorités grecques devaient néanmoins apporter de nouvelles améliorations à leur plan d'action afin de remédier convenablement à l'ensemble des manquements constatés dans le rapport d'évaluation. Elle a demandé à la Grèce de lui fournir des éléments et éclaircissements complémentaires sur son plan d'action d'ici au 26 avril.

(8) Le 26 avril 2016, la République hellénique a fourni à la Commission les éléments et éclaircissements complémentaires demandés. Le 29 avril 2016, elle a transmis à la Commission son rapport sur la mise en œuvre du plan d'action conformément à l'article 16, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1053/2013.

(9) Entre les 10 et 16 avril 2016, une inspection sur place annoncée a été conduite en République hellénique, conformément au règlement (UE) n°1053/2013 et au programme d'évaluation annuel pour 2016[16].

(10) Le nombre record de migrants arrivant dans l'Union européenne depuis 2015 et les manquements constatés à des tronçons de la frontière extérieure de l'Union au cours de l'évaluation de novembre 2015 ont entraîné d'importants mouvements secondaires, constitutifs d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de plusieurs États membres.

(11) À ce jour, cinq États de l'espace Schengen (l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège) effectuent des contrôles à leurs frontières intérieures, en réponse à une menace grave pour leur ordre public ou leur sécurité intérieure causée par les mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière consécutifs aux défaillances graves dans les contrôles aux frontières extérieures. Ces réintroductions de contrôles aux frontières intérieures constituent une réponse appropriée à la menace décelée pour l'ordre public et la sécurité intérieure, dans le respect du code frontières Schengen; par ailleurs, ces mesures sont nécessaires et considérées comme proportionnées. Le 23 octobre 2015, la Commission a émis un avis sur la nécessité et la proportionnalité du contrôle aux frontières intérieures réintroduit par l'Allemagne et

[15] C(2016) 450 du 2 février 2016.
[16] C(2015) 8537 du 9 décembre 2015.

l'Autriche[17] et a conclu que la réintroduction du contrôle, ainsi que les prolongations de cette mesure, était conforme au code frontières Schengen.

(12) Dans sa communication intitulée «Retour à l'esprit de Schengen – Feuille de route»[18], la Commission mentionnait la nécessité, si les pressions migratoires et les manquements graves que présente le contrôle aux frontières extérieures devaient persister au-delà du 12 mai 2016, de soumettre au Conseil une proposition au titre de l'article 29, paragraphe 2, du code frontières Schengen recommandant l'adoption, au niveau de l'Union, d'une approche cohérente des contrôles aux frontières intérieures, jusqu'à ce que les déficiences structurelles du contrôle aux frontières extérieures aient pu être atténuées ou éliminées. La communication expose les mesures qui doivent être prises en vue d'un retour au fonctionnement normal de l'espace Schengen au plus tard à la fin de l'année 2016.

(13) La République hellénique a accompli des progrès importants dans la correction de nombreux manquements que présente la gestion de ses frontières extérieures, constatés au cours de l'évaluation de novembre 2015. En outre, la mise en œuvre initiale de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016[19] ainsi que les opérations en cours menées par Frontex et l'OTAN ont entraîné une diminution sensible du nombre de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile qui partent de la Turquie pour gagner la République hellénique. Cette réduction substantielle du flux de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile vers la République hellénique, ainsi que le soutien apporté par les agences de l'UE et d'autres États membres dans les centres d'enregistrement, a permis à la République hellénique d'améliorer sensiblement l'enregistrement des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile nouvellement arrivés. La pérennisation de cette réduction substantielle du flux migratoire doit être confirmée.

(14) En dépit de ces progrès importants, les graves manquements constatés n'ont pas pu être tous correctement et entièrement corrigés dans le délai de trois mois prévu à l'article 21, paragraphe 3, du règlement (UE) 2016/399. Certains des manquements graves dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures persistent et mettent en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. En particulier, la République hellénique n'a pas été en mesure de remédier aux défaillances structurelles du contrôle aux frontières extérieures, liées à son système global de gestion des frontières, à la surveillance de ses frontières et à sa connaissance de la situation. En outre, un nombre considérable de personnes qui séjournent irrégulièrement sur le territoire de la République hellénique n'ont pas été enregistrées et pourraient tenter de se rendre illégalement dans d'autres États membres. Ce risque de mouvements secondaires est particulièrement élevé pour les migrants en situation irrégulière qui ne sont pas hébergés dans des structures d'accueil adéquates. Enfin, alors que le Conseil a recommandé que la République hellénique prenne les mesures nécessaires pour que, à toutes ses frontières extérieures, le contrôle y soit effectué et mis en conformité avec l'acquis de Schengen, la surveillance des frontières à la frontière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine n'est actuellement pas totalement conforme au code frontières Schengen. La République hellénique n'a, en effet, pas mis en œuvre la recommandation de la Commission de prendre des mesures supplémentaires à la frontière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine pour faire en sorte que les ressortissants de pays tiers ne puissent quitter le territoire de

[17] C(2015) 7100 du 23 octobre 2015.
[18] C(2016) 120 final.
[19] SN 38/16 du 18.3.2016.

la République hellénique que par les points de passage frontaliers désignés. Cette situation accroît le risque de mouvements secondaires de migrants vers d'autres États membres.

(15) En conséquence, certains des manquements graves liés aux contrôles des frontières extérieures qui ont déclenché des mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière et incité plusieurs États membres à réintroduire temporairement des contrôles aux frontières intérieures pour des motifs d'ordre public ou de sécurité intérieure persistent, mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Ce risque persistant de mouvements secondaires impose l'adoption d'une approche cohérente, coordonnée et pérenne du contrôle temporaire aux frontières intérieures.

(16) Comme aucune autre mesure n'a pu effectivement atténuer la menace grave constatée, il s'ensuit que les conditions pour appliquer l'article 29 du code frontières Schengen en dernier recours sont remplies.

(17) Il conviendrait, dès lors, d'adresser une recommandation relative au contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 29 du code frontières Schengen, sur la base des informations disponibles, aux États membres qui effectuent actuellement ce contrôle à leurs frontières intérieures en réponse à une menace grave pour leur ordre public ou leur sécurité intérieure causée par des mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière, à savoir l'Allemagne, le Danemark, l'Autriche et la Suède ainsi que la Norvège, pays associé. Ces États devraient être autorisés à effectuer de tels contrôles, puisque ceux-ci répondent de manière appropriée à la menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure liée aux mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière. Les vérifications rétablies touchent actuellement les frontières intérieures qui correspondent aux routes migratoires et aux menaces recensées, et plus particulièrement des tronçons spécifiques de frontières terrestres ou des ports spécifiques.

(18) Les États membres qui décideront d'effectuer un contrôle aux frontières intérieures à la suite de la présente recommandation devraient le notifier aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.

(19) Les contrôles prévus par l'article 29 du code frontières Schengen ne devraient être effectués que dans la mesure nécessaire, être limités dans leur intensité au strict minimum nécessaire et entraver le moins possible, pour le grand public, le franchissement des frontières intérieures respectives des États concernés. À cet effet, il conviendrait de ne procéder qu'à des contrôles ciblés. Il conviendrait de réévaluer régulièrement la nécessité de ces contrôles, ainsi que les tronçons frontaliers touchés, en coopération avec les États membres concernés.

(20) Le contrôle aux frontières ne devrait avoir lieu que pendant la durée nécessaire pour faire face à la menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure. Plusieurs initiatives législatives et actions engagées par l'Union afin de renforcer la gestion de ses frontières extérieures (corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, retour à une pleine application par la République hellénique des dispositions du droit de l'Union en matière d'asile, intensification de la mise en œuvre du programme de relocalisation d'urgence, déclaration UE-Turquie) devraient également être en place et totalement opérationnelles dans les plus brefs délais et contribuer ainsi davantage à réduire fortement les mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière.

(21) Le Conseil prend acte de ce que la Commission contrôlera l'application de la présente recommandation et, si nécessaire, qu'elle proposera des adaptations pour tenir compte de l'évolution du flux migratoire.

(22) La Commission a également annoncé qu'elle ferait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente recommandation dans un délai de quatre mois à compter de sa date d'adoption et qu'à cette occasion, elle proposerait éventuellement des modifications de la présente recommandation eu égard à l'expérience acquise et aux circonstances,

RECOMMANDE:

1. L'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège devraient maintenir des contrôles aux frontières, temporaires et proportionnés, pendant une durée maximale de six mois à compter de la date d'adoption de la présente décision d'exécution, aux frontières intérieures suivantes:

- Autriche: à la frontière terrestre avec la Hongrie et à la frontière terrestre avec la Slovénie;

- Allemagne: à la frontière terrestre avec l'Autriche;

- Danemark: dans les ports danois depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers l'Allemagne, et à la frontière terrestre avec l'Allemagne;

- Suède: dans les ports suédois situés dans les régions de police Sud et Ouest, et au pont de l'Öresund;

- Norvège: dans les ports norvégiens depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers le Danemark, l'Allemagne et la Suède.

2. Les États membres concernés devraient notifier leur décision aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.

3. Le contrôle aux frontières devrait être ciblé et limité, quant à sa portée, à sa fréquence, au lieu où il est effectué et à sa durée, à ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave et pour préserver l'ordre public et la sécurité intérieure. L'État membre qui effectue un contrôle à ses frontières intérieures en application de la présente décision d'exécution devrait réexaminer régulièrement la nécessité, la fréquence, le lieu et la durée des contrôles, adapter ces derniers au niveau de la menace à laquelle ils visent à répondre, les supprimant progressivement s'il y a lieu, et faire rapport à la Commission tous les deux mois.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président