



Bruxelles, le 4.3.2016
COM(2016) 120 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route

1. Introduction

L'espace Schengen constitue l'une des réalisations majeures de l'intégration européenne. La création d'un espace sans frontières intérieures, au sein duquel les personnes et les marchandises peuvent circuler librement, a procuré des avantages considérables aux citoyens comme aux entreprises de l'Union européenne. Outre le fait qu'il constitue l'un des principaux moyens par lesquels les citoyens européens peuvent exercer leurs libertés, l'espace Schengen permet au marché intérieur de prospérer et de se développer.

Ce système a pourtant été profondément ébranlé ces derniers mois par l'ampleur du défi que pose la plus importante crise de réfugiés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le conflit et la crise qui sévissent en Syrie et ailleurs dans la région ont provoqué l'arrivée d'un nombre sans précédent de réfugiés et de migrants dans l'Union européenne, ce qui a, à son tour, mis en évidence de graves défaillances sur certains tronçons des frontières extérieures de l'UE et amené certains États membres à appliquer la politique du «laisser passer». Cette situation a entraîné l'apparition d'une route dans les Balkans occidentaux que les migrants empruntent pour se déplacer rapidement vers le Nord. Face à cet afflux, plusieurs États membres ont recouru à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures, remettant ainsi en question le bon fonctionnement de l'espace Schengen de libre circulation et ses avantages pour les citoyens européens et l'économie européenne. Le rétablissement de l'espace Schengen, sans contrôle aux frontières intérieures, est donc de la plus haute importance pour l'Union européenne dans son ensemble.

Le Conseil européen des 18 et 19 février 2016 a reconnu ce point et a adopté un mandat clair pour revenir, de façon concertée, au fonctionnement normal de l'espace Schengen, tout en soutenant pleinement les États membres confrontés aux situations les plus difficiles¹.

Des mesures doivent être prises dans trois domaines pour assurer le retour à la normale du système Schengen de gestion des frontières. Premièrement, il faut remédier aux graves manquements qui ont été constatés dans la gestion des frontières extérieures par la Grèce. Les États membres, les agences de l'UE et la Commission devraient tous aider la Grèce à cet égard. Deuxièmement, il faut mettre un terme à la politique du «laisser passer». Les États membres doivent prendre leurs responsabilités et se conformer au droit de l'UE, qu'il s'agisse de l'octroi de l'accès à la procédure d'asile aux personnes qui le demandent ou de la non-admission à la frontière des personnes ne remplissant pas les conditions d'entrée; en vertu de la législation de l'UE, les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de choisir l'État membre qui leur accordera une protection. Troisièmement, il y a lieu de remplacer l'actuelle mosaïque de décisions unilatérales sur la réintroduction des contrôles aux frontières par une approche coordonnée des contrôles temporaires aux frontières, afin, par la suite, de lever tous les contrôles aux frontières intérieures le plus rapidement possible, décembre 2016 étant la date butoir clairement affichée pour y parvenir. Le code frontières Schengen prévoit expressément la possibilité d'adopter une telle approche coordonnée.

¹ Point 8 e): «Le Conseil a adopté une recommandation le 12 février 2016. Il est important de rétablir, de façon concertée, le fonctionnement normal de l'espace Schengen, les États membres qui sont confrontés à une situation difficile étant pleinement soutenus. Nous devons revenir à une situation où tous les membres de l'espace Schengen appliquent pleinement le code frontières Schengen et refusent l'entrée aux frontières extérieures aux ressortissants de pays tiers qui ne répondent pas aux conditions d'entrée ou qui n'ont pas présenté de demande d'asile alors qu'ils en ont eu l'occasion, tout en tenant compte des particularités des frontières maritimes, y compris en mettant en œuvre le programme d'action EU-Turquie».

La crise que nous connaissons actuellement a également mis en lumière les liens structurels étroits qui existent entre la gestion des frontières et les domaines connexes. L'absence de contrôles aux frontières intérieures devrait aller de pair avec le développement d'une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures, fondée sur la solidarité entre États membres et équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers². Il est donc essentiel d'approuver la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et d'adopter la législation y afférente au plus tard en juin 2016, pour que ce corps puisse commencer à exercer ses activités pendant l'été, afin que l'Union européenne puisse se montrer à la hauteur de sa responsabilité conjointe en matière de protection des frontières extérieures. Par ailleurs, il faut relever les défis connexes qui se posent au-delà du contrôle aux frontières afin d'instaurer le climat de confiance nécessaire pour revenir au bon fonctionnement de l'espace Schengen, comme l'indique la communication de la Commission du 10 février 2016³. Il s'agit en particulier de réduire de manière substantielle le flux de migrants en situation irrégulière entrant sur le territoire de la Grèce, en coopérant avec la Turquie pour mettre pleinement en œuvre le plan d'action conjoint, et avec le soutien de l'OTAN. Il faut revenir progressivement à la pleine application des règles de Dublin en vigueur, avec la participation totale de la Grèce, conformément à la recommandation de la Commission du 10 février 2016⁴, tout en améliorant ces règles pour l'avenir avec pour objectifs la solidarité et le partage équitable des charges entre les États membres. Les programmes de relocalisation d'urgence, en place depuis septembre 2015 déjà, doivent donner des résultats concrets sous la forme de volumes significatifs de personnes relocalisées depuis la Grèce. Les personnes qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Union européenne doivent être renvoyées de manière effective.

Ces mesures, prises de manière conjointe et coordonnée, poseront les bases d'un retour au fonctionnement normal de l'espace Schengen au plus tard à la fin de l'année 2016. La présente communication expose les mesures qui devraient être prises pour atteindre cet objectif.

2. Le coût du démantèlement de Schengen

La réintroduction durable des contrôles aux frontières intérieures de l'UE ne permettrait pas de résoudre les défis liés à la crise migratoire, mais entraînerait des coûts économiques, politiques et sociaux extrêmement élevés pour l'UE et chacun de ses États membres. Elle risquerait également de mettre en péril la coopération judiciaire et policière, devenue l'un des éléments clés de la valeur ajoutée découlant du système Schengen.

La stabilisation du système Schengen en recourant à ses mécanismes de sauvegarde est essentielle pour garantir la levée ultérieure de tous les contrôles aux frontières intérieures. À défaut, non seulement les personnes seraient privées des avantages considérables apportés par la liberté de circulation, mais des coûts économiques majeurs pèseraient sur l'économie de l'UE dans son ensemble, ce qui porterait préjudice au marché unique⁵. D'un point de vue

² Article 67, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³ Communication de la Commission sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration [COM(2016) 85 final du 10.2.2016].

⁴ Recommandation de la Commission adressée à la République hellénique sur les mesures urgentes à prendre en Grèce dans la perspective de la reprise des transferts prévus par le règlement (UE) n° 604/2013 [C(2016) 871 final du 10.2.2016].

⁵ Selon France Stratégie, les échanges entre pays de l'espace Schengen pourraient être réduits d'au moins 10 % par la réintroduction permanente des contrôles aux frontières intérieures. Une autre étude (publiée par la fondation Bertelsmann et intitulée «Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on

économique, la Commission a estimé que la réintroduction totale des contrôles aux frontières pour surveiller les déplacements des personnes au sein de l'espace Schengen occasionnerait des coûts immédiats et directs pour l'économie de l'UE se situant entre 5 000 000 000 et 18 000 000 000 EUR par an⁶. Ces coûts seraient concentrés sur certains acteurs et régions mais ils auraient inévitablement une incidence sur l'économie de l'UE dans son ensemble.

La libre circulation des marchandises au sein de l'UE représente actuellement plus de 2 800 000 000 000 EUR en valeur et 1 700 millions de tonnes en volume. Les retombées les plus fortes et les plus immédiates des contrôles aux frontières se feraient sentir dans le secteur du transport routier de marchandises, puisque les coûts directs augmenteraient de 1 700 000 000 EUR à 7 500 000 000 EUR chaque année. Des États membres comme la Pologne, les Pays-Bas ou l'Allemagne devraient faire face à des coûts additionnels à hauteur de plus de 500 000 000 EUR pour le transport routier de marchandises échangées tandis que d'autres, comme l'Espagne ou la République tchèque, verraient leurs entreprises payer des coûts additionnels à hauteur de plus de 200 000 000 EUR. Ces coûts auront des répercussions particulièrement négatives sur les secteurs qui fonctionnent avec des petites marges et/ou sur les secteurs où le transport représente un pourcentage élevé des coûts. Parmi les secteurs susceptibles d'être particulièrement touchés, citons le secteur agricole et le secteur chimique ainsi que celui du transport des matières premières. À moyen terme, l'accroissement indu des frais de transport en raison des retards provoqués par les contrôles aux frontières pourrait entraver le développement efficace des chaînes de valeur de l'UE et la compétitivité de l'économie de l'UE dans son ensemble.

L'UE compte 1,7 million de travailleurs qui, tous les jours, franchissent une frontière pour se rendre au travail. Les contrôles aux frontières engendreraient des coûts se situant entre 1 300 000 000 EUR et 5 200 000 000 EUR en termes de perte de temps pour les travailleurs frontaliers et les autres voyageurs. Plus important encore, de longs délais d'attente à la frontière dissuaderaient les travailleurs de chercher des opportunités sur le marché de l'emploi transfrontalier, réduisant ainsi le vivier de travailleurs potentiels. À moyen terme, cette situation aurait pour effet de diminuer l'efficacité économique de certaines régions⁷.

Selon les estimations de la Commission, la diminution du nombre de séjours touristiques au sein de l'espace Schengen, en raison de la lourdeur des contrôles aux frontières, pourrait se traduire par une perte de 13 millions de nuitées touristiques dans l'UE, ce qui représente un coût total de 1 200 000 000 EUR pour le secteur du tourisme. Si les contrôles aux frontières s'accompagnent aussi d'une fragmentation de la politique commune de l'Union en matière de visas, les effets potentiels sur le secteur du tourisme pourraient être multipliés (entre 10 000 000 000 et 20 000 000 000 EUR). Les agents de voyages qui tentent de réduire à un minimum le nombre de pays visités par des touristes venant de loin et dépensant beaucoup d'argent, tels que les touristes asiatiques, porteraient préjudice à toutes les destinations touristiques de l'UE, à l'exception des plus populaires.

Germany and the countries of the European Union», février 2016) a montré que, si on rétablissait les contrôles aux frontières, les performances économiques de l'ensemble de l'UE sur une période de 10 ans se situeraient entre 500 000 000 000 EUR et 1 400 000 000 000 EUR en dessous du niveau qu'elles atteindraient dans une situation sans contrôles aux frontières.

⁶ Cette estimation concerne le transport routier de marchandises, la mobilité transfrontière des personnes, le tourisme et les coûts administratifs correspondants à la frontière.

⁷ La part de travailleurs frontaliers est particulièrement élevée en Slovaquie (5,7 %), en Estonie (3,5 %), en Hongrie (2,4 %) et en Belgique (2,3 %).

Enfin, les gouvernements devraient payer des coûts administratifs se situant entre 600 000 000 EUR et 5 800 000 000 EUR en raison de la nécessité d'augmenter le nombre d'agents affectés aux contrôles aux frontières, auxquels viendraient s'ajouter plusieurs milliards d'euros en investissements dans les infrastructures nécessaires.

Les coûts détaillés ci-dessus reflètent, pour l'essentiel, les effets directs de premier ordre de la réintroduction des contrôles aux frontières. Les coûts indirects à moyen terme pourraient être considérablement plus élevés, car l'incidence sur les échanges, les investissements et la mobilité intracommunautaires serait sans précédent.

Du point de vue des citoyens, la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures de l'UE entraverait la libre circulation des citoyens, qui est pourtant l'une des réussites les plus appréciées de l'UE. Elle risquerait d'annihiler l'une des principales réalisations de l'intégration européenne et de mettre fin à l'édification d'un espace européen partagé.

3. Assurer la protection des frontières extérieures

La crise sans précédent des migrants et des réfugiés a considérablement compromis, dans plusieurs États membres, l'exercice de contrôles efficaces aux frontières extérieures conformément à l'acquis de Schengen, ainsi que l'accueil et la prise en charge des migrants qui arrivent dans l'Union. Du fait essentiellement de sa situation géographique, la Grèce est particulièrement touchée par cette crise qui résulte d'un déplacement des flux migratoires, faisant de la Mer Égée la zone la plus exposée aux migrations irrégulières. En 2015, plus de 868 000 personnes sont ainsi entrées irrégulièrement dans l'espace Schengen en passant par ce tronçon de la frontière extérieure. L'afflux est d'une telle ampleur qu'il ferait peser une pression considérable sur le contrôle aux frontières extérieures de n'importe quel État membre. Il n'en est pas moins nécessaire d'apporter une solution immédiate aux lacunes actuelles de la protection de la frontière extérieure par la Grèce, ainsi que sur son territoire. S'il est vrai que cette responsabilité lui incombe en premier lieu, elle relève, en dernier ressort, de l'Union dans son ensemble, car les frontières extérieures de la Grèce sont aussi celles de chaque État membre de l'espace Schengen. Le rétablissement d'une frontière extérieure solide en Grèce est une composante essentielle d'efforts à plus grande échelle visant à stabiliser la politique de ce pays en matière d'asile, de migration et de frontières, dans l'objectif, notamment, de réintégrer la Grèce dans le système de Dublin⁸.

Cette crise a mis en évidence des défaillances structurelles plus étendues dans la manière dont sont actuellement protégées les frontières extérieures de l'Union. Pour y remédier, la Commission a présenté, en décembre 2015, une proposition ambitieuse relative à la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Il est de la plus haute importance que les colégislateurs (Parlement européen et Conseil) adoptent sans délai le règlement proposé et, en tout état de cause, au plus tard en juin, afin qu'il commence à être opérationnel pendant l'été pour assurer un niveau élevé de protection des frontières extérieures. À cette fin:

- Les États membres devraient, dès à présent, s'atteler aux préparatifs nécessaires en vue de la mise en commun obligatoire des ressources.

⁸ Voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Rapport d'avancement sur la mise en place des centres de crise («hotspots») en Grèce (COM(2016)141 du 4 mars 2016).

- Dans l'intervalle, les États membres devraient volontairement accroître leur contribution aux opérations conjointes et aux interventions rapides aux frontières de Frontex, en particulier, à l'heure actuelle, en Grèce.
- Dans les limites de son mandat actuel, Frontex, en coordination avec l'Agence européenne de contrôle des pêches et l'Agence européenne pour la sécurité maritime, devraient également prendre toutes les mesures permettant de préparer la mise en place du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. En particulier, Frontex devrait engager les mesures qui permettront à ce dernier de conduire, dès son entrée en service, ses premiers tests de vulnérabilité prévus par les mécanismes d'évaluation des risques et de prévention proposés, et de les achever d'ici septembre au plus tard. Cet examen est nécessaire notamment parce que les routes migratoires sont susceptibles de changer et que tous les tronçons des frontières extérieures de l'UE doivent donc être sécurisés.

3.1. Remédier aux défaillances dans la gestion des frontières extérieures en Grèce

La Commission a adopté un rapport d'évaluation Schengen, le 2 février 2016, sur la base d'inspections inopinées sur place réalisées à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie et dans les îles de Chios et de Samos, du 10 au 13 novembre 2015. En conséquence, le 12 février 2016, le Conseil a adopté un ensemble de 50 recommandations à l'adresse de la Grèce, en vue de remédier aux graves manquements constatés dans la gestion des frontières extérieures⁹. Ces recommandations concernent plus particulièrement l'identification, l'enregistrement et le relevé dactyloscopique des migrants en situation irrégulière, ainsi que la surveillance des côtes.

Le mécanisme d'évaluation de Schengen et le code frontières Schengen établissent une procédure précise pour remédier aux graves manquements constatés.

Tout en reconnaissant les améliorations déjà apportées depuis l'inspection sur place effectuée en novembre 2015, la Commission a adopté, le 24 février 2016, une décision d'exécution arrêtant des recommandations sur les mesures spécifiques à prendre en République hellénique, conformément au code frontières Schengen¹⁰. Ces mesures sont conçues de manière à assurer le respect par la Grèce des recommandations du Conseil. La mise en œuvre des mesures spécifiques recommandées servirait l'objectif d'assurer, d'une part, une surveillance appropriée des frontières (y compris la détection et l'appréhension des personnes), et d'autre part, l'identification correcte et complète, l'enregistrement et l'accueil des ressortissants de pays tiers ayant franchi illégalement la frontière extérieure, et le retour de ceux qui n'ont pas besoin d'une protection internationale. Cela s'applique aussi au renforcement des contrôles à la sortie à la frontière entre la Grèce et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Ces mesures préserveraient ainsi le bon fonctionnement de l'espace Schengen dans son ensemble.

⁹ Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux graves manquements constatés dans l'évaluation pour 2015 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (12 février 2016).

¹⁰ Décision d'exécution de la Commission arrêtant une recommandation sur les mesures spécifiques à prendre en République hellénique à la suite du rapport d'évaluation du 2 février 2016 [C (2016) 1219 du 24 février 2016].

Dans le cadre établi par le code frontières Schengen, les mesures suivantes devront être adoptées pour revenir à la bonne application des règles de Schengen en ce qui concerne la protection des frontières extérieures en Grèce.

- **12 mars 2016:** la Grèce devrait soumettre son plan d'action (au plus tard un mois après l'adoption des recommandations du Conseil). À la même date (puis tous les mois), la Grèce devrait rendre compte à la Commission de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du 24 février 2016.
- **12 avril 2016:** après avoir consulté les experts des États membres qui ont participé aux inspections sur place en novembre 2015, au plus tard un mois après la présentation du plan d'action, la Commission soumettra au Conseil son appréciation quant à l'adéquation de ce plan. Les autres États membres sont invités à formuler des observations sur le plan d'action.
- **11-17 avril 2016:** des experts de la Commission et des États membres procéderont à une évaluation Schengen des frontières aériennes, terrestres et maritimes de la Grèce¹¹. Le programme de l'évaluation des frontières terrestres et maritimes comprend certains des sites inspectés en novembre 2015 (frontière terrestre avec la Turquie et île de Samos). Les informations recueillies au cours de cette évaluation seront disponibles dans les jours qui suivront cette inspection.
- **12 mai 2016:** au plus tard à cette date, la Grèce doit rendre compte de sa mise en œuvre des recommandations du Conseil.

Sur la base de l'ensemble des informations dont elle disposera, la Commission procédera sans tarder à une évaluation afin de déterminer si la Grèce remplit ses obligations découlant du code frontières Schengen et dans quelle mesure elle aura remédié aux graves manquements affectant la gestion de ses frontières extérieures.

3.2. Aide immédiate à la Grèce

Les difficultés que rencontre la Grèce pour protéger ses frontières extérieures ont des répercussions sur l'ensemble de l'Union européenne. Il est, dès lors, nécessaire que les autres États membres fassent preuve de solidarité et assument collectivement la responsabilité de faire face à cette situation. Les agences de l'UE et la Commission devraient également apporter leur aide à la Grèce. Plus précisément, les États membres, les agences de l'UE et la Commission devraient aider la Grèce à mettre en œuvre les recommandations préconisées par le Conseil et la Commission¹² en ce qui concerne les mesures suivantes:

¹¹ Décision d'exécution de la Commission établissant la première section du programme d'évaluation annuel pour 2016 conformément à 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 [C(2015) 8537 du 9 décembre 2015]. L'évaluation comportera des inspections sur place dans les aéroports d'Athènes, de Thessalonique et d'Héraklion (frontières aériennes), aux ports du Pirée, de Mytilène, de Samos, de Kos et de Symi (frontières maritimes), aux points de passage frontaliers de Kipi, Pythio, Tycherio, Kastanies, Fylakio, Didymoteicho, Evzonoï et Krystallopigi (frontières terrestres).

¹² Le tableau de l'annexe II fournit un aperçu des recommandations auxquelles la Commission et les agences de l'UE devraient contribuer, afin qu'elles soient intégralement mises en œuvre dans les délais.

- Les experts de la Commission présents sur le terrain en Grèce devraient poursuivre leur étroite coopération avec les autorités grecques compétentes et la coordination des actions des autres acteurs impliqués (Frontex, Bureau européen d'appui en matière d'asile, Europol, autorités nationales des autres États membres, organisations internationales). Ces mesures devraient comprendre un taux d'identification et d'enregistrement de 100% de l'ensemble des entrées, y compris des contrôles de sûreté systématiques par consultation des bases de données¹³.
- Lors de la présentation de son plan d'action (au plus tard le 12 mars), la Grèce devrait parallèlement présenter une évaluation précise de ses besoins. Les autres États membres, les agences de l'UE et la Commission pourront ainsi fournir en temps utile un soutien à la Grèce, en fonction des besoins recensés.
- Frontex devrait immédiatement examiner l'évaluation des besoins effectuée par la Grèce, en préparation du déploiement de nouvelles équipes européennes de garde-frontières. S'il y a lieu, Frontex devrait lancer de nouveaux appels à contributions pour le 22 mars au plus tard.
- D'autres États membres devraient ensuite prendre leurs responsabilités et répondre à ces appels au plus tard dans les dix jours, en fournissant ressources humaines et équipements techniques.

4. Appliquer les règles et rompre avec la politique du «laisser-passer»

4.1. Rompre avec la politique du «laisser-passer» et rétablir les transferts au titre du règlement de Dublin vers la Grèce

La politique du «laisser-passer» n'est ni politiquement ni juridiquement acceptable. Au plan politique, les conclusions adoptées par le Conseil européen lors de sa réunion des 18 et 19 février appellent à «rompre avec la politique du laisser-passer». Au lieu d'adopter des décisions unilatérales, les pays situés le long de la route des Balkans occidentaux devraient appliquer entre eux l'approche convenue d'une coopération et d'une coordination plus poussées.

Sur le plan juridique, selon l'article 6 de la directive sur les procédures d'asile¹⁴, si un ressortissant de pays tiers demande l'asile dans un État membre, y compris lorsque la demande est présentée à la frontière, l'État membre concerné doit permettre à cette personne d'avoir accès à la procédure d'asile. Il sera ensuite décidé conformément aux dispositions pertinentes de la législation de l'Union, et notamment du règlement de Dublin, si l'État membre en question conserve la responsabilité du traitement de la demande.

À cet égard, la communication de la Commission du 10 février soulignait que, pour un fonctionnement correct du régime d'asile européen commun, il fallait être réellement en mesure de renvoyer les demandeurs d'asile dans le pays de première entrée dans l'UE (les «transferts au titre du règlement de Dublin»), comme le prévoient les règles de l'Union convenues d'un commun accord. En conséquence, la Commission a également adopté, le 10

¹³ Conformément aux conclusions du Conseil européen des 18 et 19 février 2016, paragraphe 8, point f).

¹⁴ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

février, une recommandation énumérant les mesures concrètes requises pour réintégrer la Grèce dans le système de Dublin¹⁵. Les rapports de la Grèce sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures recommandées, ainsi que d'autres contributions, telles que les rapports du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relatifs à l'exécution des arrêts et les rapports du HCR, permettront de déterminer avec plus de précision si les conditions sont réunies pour que les États membres puissent reprendre les transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin, étant entendu que le volume de transferts et les catégories de personnes à transférer devront être adaptés aux progrès accomplis. La Commission, pour sa part, évaluera la situation avant le Conseil européen de juin.

Simultanément, les États membres devraient refuser l'entrée, à la frontière extérieure, aux ressortissants de pays tiers qui ne satisfont pas aux conditions d'entrée prévues à l'article 5 du code frontières Schengen, y compris aux ressortissants qui n'ont pas présenté de demande d'asile alors qu'ils en ont eu la possibilité. Quant aux États membres qui ont réintroduit temporairement les contrôles à leurs frontières intérieures, ils devraient également refuser l'entrée, à cette frontière intérieure, aux ressortissants de pays tiers qui ne satisfont pas aux conditions d'entrée. Cela est indépendant de l'intention du ressortissant de pays tiers de demander l'asile dans un autre État membre.

La politique du «laisser-passer» est incompatible avec les règles de Schengen et de Dublin, elle encourage les mouvements secondaires, de sorte qu'il doit y être mis fin. Elle compromet également le fonctionnement du programme de relocalisation et constitue dès lors l'une des raisons de l'application insuffisante à ce jour des décisions de relocalisation. En conséquence, mettre fin, de manière coordonnée, à la politique du «laisser-passer» est une condition du fonctionnement des systèmes de Dublin et de Schengen, ainsi que du programme de relocalisation.

4.2. Aider la Grèce à gérer la pression migratoire

Dans sa communication du 10 février dernier, la Commission pointait la tendance à un durcissement progressif des contrôles aux frontières des pays traversés par la route des Balkans occidentaux, avec le risque que les frontières finissent par être fermées. Cette tendance s'est accélérée et a conduit à la fermeture intermittente de la frontière entre l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Grèce, en partie en réaction aux restrictions ou aux fermetures appliquées par d'autres pays situés le long de cette route.

Or, le flux des migrants arrivant en Grèce ne se réduisant pas, un nombre croissant d'entre eux se trouvent bloqués dans ce pays. Il conviendrait, dès lors, de prendre d'urgence des mesures pour répondre à l'aggravation de la crise humanitaire en Grèce et pour alléger la pression migratoire à laquelle elle est confrontée:

- la mise en œuvre du plan d'action commun UE-Turquie et du programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie¹⁶ devrait permettre de faire baisser rapidement le nombre d'arrivées en Grèce. À cet égard, les perspectives de la

¹⁵ Recommandation de la Commission adressée à la République hellénique sur les mesures urgentes à prendre en Grèce dans la perspective de la reprise des transferts prévus par le règlement (UE) n° 604/2013 [C(2016) 871 final du 10.2.2016].

¹⁶ Recommandation de la Commission relative à l'établissement d'un programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie [C(2015) 9490 du 15 décembre 2015].

lutte contre la migration irrégulière en mer Égée seront d'autant meilleures que les États membres participant à ce programme seront nombreux;

- le retour, vers les pays d'origine et de transit, y compris la Turquie, des personnes n'ayant ni droit de séjour ni besoin d'une protection internationale devrait également faire baisser le nombre de migrants en situation irrégulière présents en Grèce. La Grèce devrait accélérer les réadmissions, tout particulièrement en Turquie, sur la base des accords de réadmission en vigueur et avec l'aide d'autres États membres;
- les programmes de relocalisation convenus constituent un outil essentiel pour soulager les États membres soumis aux plus fortes pressions et pour rétablir de l'ordre dans la gestion des migrations. Dans le cas de la Grèce, ils sont aussi devenus un outil d'aide humanitaire. Les États membres doivent intensifier le rythme des relocalisations, accélérer le traitement des demandes, sans pour autant perdre de vue la nécessité d'exercer des contrôles de sûreté appropriés¹⁷. La Commission est disposée à fournir une assistance administrative et logistique. En application des programmes, les États devraient également prendre toute mesure requise pour endiguer les flux secondaires: ils devraient exiger le retour immédiat vers l'État membre de relocalisation et prendre les mesures préventives nécessaires en matière d'accès aux prestations sociales et aux voies de droit, conformément au droit de l'Union¹⁸;
- l'adoption et la mise en œuvre rapides de la proposition de la Commission concernant un instrument d'aide d'urgence au sein de l'Union devraient accélérer et faciliter l'aide humanitaire à la Grèce.

Par ailleurs, l'accroissement de la pression migratoire en Grèce pourrait conduire un nombre croissant de migrants à emprunter d'autres routes traversant la région des Balkans au sens large. L'Union devrait utiliser tous les instruments à sa disposition (informations fournies par les États membres, SEAE, Commission, Frontex, satellite Copernicus) pour surveiller les flux migratoires et anticiper tout changement d'itinéraire. Elle devrait également s'efforcer de mieux se coordonner avec les pays de transit potentiels tels que l'Albanie, le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine.

5. Contrôles aux frontières intérieures: passer d'une approche éclatée à une approche cohérente

5.1. Situation actuelle: réintroduction unilatérale des contrôles aux frontières intérieures

Depuis septembre 2015, face à la menace grave pour leur ordre public et leur sécurité intérieure que pouvaient représenter les mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière, huit pays de l'espace Schengen au total ont réintroduit des contrôles à leurs frontières intérieures. Ces pays sont la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Hongrie, l'Autriche, la Slovaquie, la Suède et la Norvège. Les décisions unilatérales notifiées par ces États membres de l'espace Schengen invoquent l'afflux d'un grand nombre de migrants sans papiers ou munis de documents autres que ceux requis, y compris de mineurs, qui n'ont pas été enregistrés lors de leur première entrée dans l'Union, et le fait que ces mouvements

¹⁷ Conformément aux conclusions du Conseil européen des 18 et 19 février 2016, paragraphe 8, point h).

¹⁸ À cet égard, voir notamment l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-443/14 et C-444/14, Alo et Ossso, du 1^{er} mars 2016.

massifs de population mettent les capacités d'accueil de leurs autorités nationales à rude épreuve et constituent une menace grave pour leur ordre public ou leur sécurité intérieure.

Si la Slovaquie et la Hongrie ont levé entre-temps les contrôles à leur frontière intérieure commune¹⁹, les autres pays les ont prolongés à plusieurs reprises, conformément au code frontières Schengen.

Ces huit pays ont tous fondé leur décision de réintroduction unilatérale des contrôles aux frontières intérieures sur la disposition du code frontières Schengen relative aux cas nécessitant une action immédiate (article 25), qui autorise la réintroduction de tels contrôles pour une période n'excédant pas deux mois. Faute d'amélioration sensible de la situation, les contrôles ont ensuite été prolongés, sur le fondement des articles 23 et 24 du code frontières Schengen, qui permettent de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures pour une période pouvant aller jusqu'à six mois. Pour le détail des dates de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures et de leurs prolongations, voir l'annexe I.

La France a réintroduit les contrôles à ses frontières intérieures en novembre 2015, pour des raisons indépendantes de la migration irrégulière. Elle les a rétablis d'abord dans le cadre de la COP21, puis en conséquence de l'état d'urgence décrété au lendemain des attentats terroristes qui ont frappé Paris le 13 novembre 2015. Les contrôles aux frontières intérieures de la France sont toujours en vigueur. En tout état de cause, des contrôles de ce type doivent, eux aussi, respecter les dispositions du code frontières Schengen concernant la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières. La présente communication ne traite pas des contrôles aux frontières intérieures qui ont été instaurés pour des raisons non liées à la migration irrégulière²⁰. Il va néanmoins sans dire que l'intention d'un retour à la normale n'exclut pas la possibilité d'établir à titre temporaire des contrôles de sécurité justifiés, dans le respect du code frontières Schengen²¹.

La réintroduction des contrôles aux frontières intérieures est une mesure exceptionnelle, de caractère temporaire. L'application combinée des articles 23, 24 et 25 du code frontières Schengen permet de maintenir de tels contrôles pour une période n'excédant pas huit mois au total²².

5.2. Vers une approche cohérente au niveau de l'Union

Le code frontières Schengen prévoit aussi une approche coordonnée de la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures (article 26).

Cette disposition s'applique dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen du fait de manquements graves persistants liés à

¹⁹ Au vu du déclin des menaces constatées, la Slovaquie et la Hongrie n'ont pas prolongé les contrôles au-delà de 30 jours et de 10 jours, respectivement.

²⁰ Malte a rétabli les contrôles aux frontières intérieures le 9 novembre 2015, dans le cadre de la réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth et de la conférence de La Valette sur la migration, puis elle les a prolongés pour des raisons de menace terroriste au niveau mondial et en vue de démanteler un réseau de contrebande. Elle les a levés le 31 décembre 2015.

²¹ Par exemple, aux fins d'une gestion efficace de la sécurité lors de grands événements sportifs, de manifestations politiques ou de meetings politiques très médiatisés.

²² Par conséquent, s'ils devaient être prolongés, les contrôles aux frontières intérieures réintroduits unilatéralement par certains pays en vertu du code frontières Schengen devraient cesser au plus tard le 13 mai pour l'Allemagne, le 15 mai pour l'Autriche, le 9 juillet pour la Suède et le 15 juillet pour la Norvège.

la gestion des frontières extérieures. En vertu de cette disposition, ces circonstances doivent également représenter une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace Schengen ou des parties de celui-ci. Dans pareilles circonstances exceptionnelles, la Commission peut soumettre au Conseil une proposition de recommandation invitant un ou plusieurs États membres à réintroduire des contrôles à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci.

Pour le moment, le contrôle aux frontières extérieures pâtit de manquements graves, par défaut de surveillance des frontières et défaut d'enregistrement et d'identification des migrants en situation irrégulière. Si les États membres ont rétabli les contrôles aux frontières intérieures, c'est en conséquence des mouvements secondaires permis par ces carences. Ces manquements graves mettent donc en péril l'espace Schengen dans son ensemble et témoignent d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure en son sein.

Si les pressions migratoires et les manquements graves dont pâtit le contrôle aux frontières extérieures devaient persister au-delà du 12 mai, la Commission devrait alors présenter au Conseil une proposition au titre de l'article 26, 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. Préparée à cette éventualité, elle agirait sans retard.

Toute proposition présentée par la Commission en vertu de l'article 26 du code frontières Schengen se bornerait à recommander des contrôles aux tronçons des frontières intérieures où ces contrôles seraient nécessaires et proportionnés pour répondre à la menace grave à l'ordre public et à la sécurité intérieure qui aurait été constatée. En outre, les contrôles frontaliers recommandés seraient temporaires et ne s'appliqueraient que pour la durée la plus courte possible au regard de la menace à laquelle ils viseraient à répondre. Si la situation générale le permet, l'objectif serait de lever tous les contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen dans les six mois suivant leur réintroduction, à savoir à la mi-novembre 2016 au plus tard.

L'application de l'article 26 du code frontières Schengen est une mesure visant à préserver le fonctionnement global de l'espace Schengen. Elle n'est pas une sanction à l'encontre d'un ou de plusieurs États membres, pas plus qu'elle ne vise à exclure quelque État membre que ce soit de l'espace Schengen.

6. Conclusion

À l'heure actuelle, le système Schengen est mis à rude épreuve par les fortes pressions migratoires qu'il subit et par les manquements graves dont pâtit le contrôle aux frontières extérieures. Ensemble, ces pressions migratoires et ces manquements mettent en péril le fonctionnement de tout le système.

Les défis à relever sont multiformes. Dans sa communication du 10 février, la Commission a recensé les différentes politiques à instaurer pour résoudre la crise dans toute sa complexité. Sur cette base, et en réponse à l'appel du Conseil européen d'en revenir à une situation dans laquelle tous les États membres appliqueraient intégralement le code frontières Schengen, la présente communication propose une feuille de route pour un retour à la normale, fondé sur l'application systématique des règles. S'il est vrai que cette feuille de route ne saurait être

considérée isolément d'autres paramètres importants, comme la bonne mise en œuvre du plan d'action commun UE-Turquie, conduisant à une réduction sensible et durable du flux de migrants en situation irrégulière, il incombe à présent aux États membres d'unir leurs efforts dans l'intérêt commun, pour préserver l'un des plus beaux accomplissements de l'Union.

La feuille de route pour un retour à un espace Schengen pleinement fonctionnel prévoit les étapes suivantes:

- **4 mars 2016 (et mensuellement par la suite):** la Grèce rend compte de ses avancées dans la mise en œuvre des mesures préconisées dans la recommandation relative à la reprise des transferts au titre du règlement de Dublin;
- **12 mars 2016 au plus tard:** la Grèce soumet son plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations du Conseil, assorti d'une évaluation de ses besoins;
- **16 mars 2016:** communication de la Commission sur une réforme du règlement de Dublin fondée sur les principes de solidarité et de partage équitable de la charge entre les États membres;
- **16 mars 2016:** la Commission présente son premier rapport sur la relocalisation et la réinstallation;
- **22 mars 2016 au plus tard:** lancement par Frontex de nouveaux appels à contributions, en vue du déploiement plus étendu d'équipes européennes de garde-frontières en aide à la Grèce;
- **1^{er} avril 2016 au plus tard:** les États membres fournissent ressources humaines et équipements techniques en réponse à l'appel de Frontex;
- **12 avril 2016 au plus tard:** la Commission soumet son appréciation quant à l'adéquation du plan d'action de la Grèce;
- **16 avril 2016:** la Commission présente son second rapport sur la relocalisation et la réinstallation;
- **11-17 avril 2016:** des experts de la Commission et des États membres procèdent à une évaluation Schengen des frontières aériennes, terrestres et maritimes de la Grèce;
- **12 mai 2016 au plus tard:** la Grèce rend compte de sa mise en œuvre des recommandations du Conseil;
- **12 mai 2016:** si les manquements graves constatés dans le contrôle aux frontières extérieures persistent, la Commission présente une proposition au titre de l'article 26, paragraphe 2, du code frontières Schengen;
- **13 mai 2016:** si les manquements graves constatés dans le contrôle aux frontières extérieures persistent, le Conseil adopte une recommandation au titre de l'article 26, paragraphe 2, du code frontières Schengen pour une approche cohérente, au niveau de l'Union, de la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures;
- **16 mai 2016:** la Commission présente son troisième rapport sur la relocalisation et la réinstallation;
- **juin 2016 au plus tard:** les colégislateurs trouvent un accord politique sur la proposition de création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et adoptent cette proposition;
- **juin 2016:** la Commission présente son évaluation de la possibilité d'une reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin;
- **août 2016 au plus tard:** le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes est opérationnel;

- **septembre 2016 au plus tard:** le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a conduit ses premiers tests de vulnérabilité, ce qui permet de prendre toute mesure préventive nécessaire;
- **décembre 2016:** si la situation générale le permet, date cible d'abrogation des mesures de sauvegarde exceptionnelles.