

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.10.2010

COM(2010) 554 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur l'application du titre III (Frontières intérieures) du règlement (CE) n° 562/2006
établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières
par les personnes (code frontières Schengen)**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application du titre III (Frontières intérieures) du règlement (CE) n° 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

1. INTRODUCTION

Le 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 (code frontières Schengen, ci-après dénommé le «CFS» ou le «code»)¹ est entré en vigueur le 13 octobre 2006. Ce code a consolidé et développé l'acquis de Schengen, notamment les dispositions pertinentes de la convention de Schengen² et du manuel commun³. Le titre III du code a confirmé l'absence de contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières intérieures entre les États membres Schengen. La mise en place d'un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes est assurée constitue ainsi l'une des réalisations les plus tangibles de l'Union.

Le code définit des critères pour déterminer si l'exercice des compétences de police dans les zones frontalières intérieures a un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. En vertu du code, la suppression du contrôle aux frontières intérieures fait aussi obligation aux États membres de supprimer les obstacles au trafic aux points de passage routiers aux frontières intérieures. À titre exceptionnel, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un État membre peut réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures durant une période limitée, conformément à la procédure prévue par le code.

Aux termes de l'article 38 du CFS, *«le 13 octobre 2009 au plus tard, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application du titre III.»*

La Commission a adressé un questionnaire aux États membres afin d'obtenir des informations sur l'application du titre III. Le présent rapport a été établi sur la base des réponses fournies par vingt-trois États membres, deux États membres (HU et MT) n'ayant pas communiqué les informations demandées. Il tient également compte des informations qui ont été transmises à la Commission par des citoyens et par des membres du Parlement européen, signalant que des prétendues vérifications auraient eu lieu aux frontières intérieures.

2. SUPPRESSION DU CONTROLE AUX FRONTIERES INTERIEURES (ARTICLE 20)

Le code confirme que les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité.

¹ JO L 105 du 13.4.2006, p. 1.

² Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO L 239 du 22.9.2000, p. 19).

³ JO C 313 du 16.12.2002, p. 97. Le manuel commun a été abrogé par le code.

La suppression du contrôle aux frontières intérieures suppose également la suppression de la surveillance des frontières. Il convient de souligner que l'obligation des transporteurs de réacheminer les passagers transportés par voie terrestre, aérienne ou maritime ne s'applique pas aux liaisons intérieures dans l'espace Schengen⁴.

3. APPLICATION PRATIQUE DES DISPOSITIONS REGISSANT LES VERIFICATIONS A L'INTERIEUR DU TERRITOIRE DES ÉTATS MEMBRES ET DIFFICULTES RENCONTREES (ARTICLE 21)

3.1. EXERCICE DES COMPETENCES DE POLICE [ARTICLE 21, POINT A)]

3.1.1. BASE JURIDIQUE

En principe, le franchissement d'une frontière intérieure entre deux États membres doit être traité de la même manière que le déplacement entre des districts ou régions d'un même État membre. Toutefois, étant donné qu'il leur incombe de maintenir l'ordre public et de veiller à la sécurité intérieure, les États membres peuvent effectuer des vérifications, sur la base d'une analyse du risque, sur l'ensemble de leur territoire, y compris dans les zones frontalières intérieures. La fréquence de ces vérifications peut varier en fonction de la zone concernée.

Les vérifications effectuées sur les personnes, dans le cadre de l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national, sont autorisées sur l'ensemble du territoire national, y compris dans les zones frontalières, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. Le code contient une liste non exhaustive de critères à appliquer pour apprécier si l'exercice des compétences de police a ou non un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. En conséquence, les mesures de police ne sont pas considérées comme équivalentes aux vérifications aux frontières lorsqu'elles:

n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières;

sont fondées sur des informations générales et l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière;

sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques des personnes effectuées aux frontières extérieures;

sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste.

3.1.2. APPLICATION DES CRITERES

Afin de montrer que les frontières intérieures et les zones frontalières ne constituent pas des zones dans lesquelles toute vérification est exclue, plusieurs critères ont ainsi été définis pour permettre d'apprécier le caractère équivalent ou non des mesures de police. Les zones frontalières étant plus exposées à la criminalité transfrontalière, les vérifications policières peuvent y être plus fréquentes et plus poussées que sur d'autres parties du territoire. Ces

⁴ Article 26 de la convention de Schengen et directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 (JO L 187 du 10.7.2001, p. 45).

vérifications doivent toutefois être ciblées et fondées sur des informations concrètes et factuelles et sur l'expérience des services de police, concernant d'éventuelles menaces pour la sécurité publique. Elles ne sauraient avoir un caractère systématique. Les informations des services de police doivent reposer sur des faits et être constamment réévaluées. Les vérifications doivent donc être effectuées de manière aléatoire sur la base d'une analyse du risque.

La plupart des États membres déclarent effectuer des vérifications policières non systématiques et aléatoires sur la base d'une analyse du risque pour la sécurité (notamment, le risque d'immigration illégale ou d'infraction au droit pénal, à la législation en matière de sécurité ou au code de la route), des informations échangées au niveau national, régional ou local, et de profils. Ces vérifications sont souvent le résultat d'une coopération internationale entre pays limitrophes (réunions régulières et échange d'informations policières par l'intermédiaire des points de contact nationaux) et peuvent prendre la forme de patrouilles communes mises en place dans le cadre d'accords de coopération policière.

S'il est aisé d'établir qu'une vérification est effectuée à des fins de contrôle du respect du code de la route et non à des fins de vérification aux frontières, par exemple lorsque des conducteurs venant d'une discothèque située à proximité d'une frontière intérieure sont soumis à un test d'alcoolémie, ce qui peut du reste nécessiter un contrôle d'identité, il est plus difficile d'apprécier la nature des vérifications visant à faire respecter la législation en matière d'immigration.

L'objectif d'une vérification, qui peut concerner des marchandises plutôt que des personnes en tant que telles, constitue un autre élément important. Il est déterminant pour apprécier les éventuelles infractions au code frontières Schengen ou aux dispositions de l'UE sur la libre circulation des marchandises. En revanche, la nature de l'entité nationale qui effectue la vérification n'importe guère, puisque les États membres peuvent conférer des compétences différentes aux différentes autorités: par exemple, un agent des douanes peut être habilité à contrôler la légalité d'un séjour, tandis qu'un agent de police peut être habilité à contrôler des marchandises.

3.1.3. FREQUENCE DES VERIFICATIONS: VERIFICATIONS NON SYSTEMATIQUES

Un critère important, pour établir si les vérifications effectuées par les services de police constituent ou non des vérifications aux frontières, est donc celui de la fréquence des vérifications réalisées dans les zones frontalières intérieures, par rapport à d'autres parties du territoire se trouvant dans une situation comparable. Or la plupart des États membres ne disposent pas de données sur la fréquence des vérifications effectuées dans les zones frontalières. Certains considèrent, à cet égard, qu'il est impossible de comparer les zones frontalières et le reste de leur territoire car les pratiques et les priorités ne sont pas les mêmes dans les zones frontalières. D'autres déclarent, au contraire, que la fréquence des vérifications réalisées par les services de police à proximité des frontières intérieures est la même que sur l'ensemble de leur territoire.

Une définition stricte de la fréquence et de la régularité appropriées des vérifications n'est pas possible puisque celles-ci doivent refléter la situation du territoire national concerné sous l'angle de la sécurité. Si une fréquence élevée des vérifications peut constituer un indice, il n'en demeure pas moins difficile d'apprécier, au cas par cas, si celles-ci ont un effet équivalent à celui des vérifications systématiques aux frontières.

3.1.4. VERIFICATION DE L'APPLICATION CORRECTE DES CRITERES

Le 22 juin 2010, la Cour de justice de l'Union européenne a, dans un arrêt de principe⁵, dit pour droit que l'article 67, paragraphe 2, TFUE ainsi que les articles 20 et 21 du code frontières Schengen s'opposent à une législation nationale conférant aux autorités de police d'un État membre la compétence de contrôler, uniquement dans une zone de 20 kilomètres à partir d'une frontière intérieure, l'identité de toute personne, indépendamment du comportement de celle-ci et de circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et des documents prévues par la loi, sans prévoir l'encadrement nécessaire de cette compétence garantissant que l'exercice pratique de ladite compétence ne puisse pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières.

À la lumière de cet arrêt, la Commission demande aux États membres d'adapter en conséquence toute législation nationale conférant aux autorités de police nationales des compétences spécifiques dans les zones frontalières intérieures.

La Commission considère que, pour apprécier si des vérifications effectuées par les services de police ont un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières, elle a besoin de recevoir davantage d'informations des États membres sur les motifs et la fréquence des vérifications réalisées dans les zones frontalières intérieures. Ces informations sont en effet nécessaires pour surveiller ce qui se passe dans ces zones et répondre aux plaintes des citoyens et aux questions qui lui sont posées par les membres du Parlement européen au motif que les voyageurs font régulièrement, voire systématiquement, l'objet de vérifications dans certaines zones frontalières intérieures. À cet égard, il convient de constater que certains États membres ont du mal à apprécier la finalité des vérifications auxquelles leurs voisins soumettent systématiquement leurs ressortissants lors du franchissement de la frontière intérieure commune.

La Commission poursuivra donc son examen attentif des plaintes et demandera, en tant que de besoin, des explications aux États membres concernés. Lorsque ces explications ne seront pas satisfaisantes, la Commission recourra à tous les moyens dont elle dispose, y compris l'ouverture d'une procédure d'infraction, pour assurer la bonne application du droit de l'Union.

En conséquence, la Commission demandera aux États membres de lui fournir des statistiques sur les vérifications effectuées par les services de police sur leur territoire, et dans les zones frontalières en particulier.

Afin de contrôler dans la pratique la fréquence des vérifications et les informations générales ayant donné lieu à une vérification spécifique, la Commission envisageait, dans sa proposition de règlement du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen⁶, d'instaurer des inspections sur place inopinées. La Commission conservera l'idée d'«inspections inopinées» dans la proposition mise à jour à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne⁷.

⁵ Affaires jointes C-188/10 et C-189/10, Melki e.a.

⁶ COM(2009) 102 final.

⁷ La Commission présentera cette proposition révisée en octobre 2010.

Enfin, lorsque des vérifications régulières ou systématiques sont nécessaires pour assurer la sécurité sur leur territoire national, les États membres peuvent réintroduire temporairement le contrôle à leurs frontières intérieures, dans le respect des articles 23 et suivants du code.

3.2. CONTROLES DE SURETE EFFECTUES SUR LES PERSONNES [ARTICLE 21, POINT B)]

La suppression du contrôle aux frontières intérieures ne remet pas en cause *l'exercice des contrôles de sûreté dans les ports ou aéroports, effectués sur les personnes par les autorités compétentes en vertu du droit de chaque État membre, par les responsables portuaires ou aéroportuaires ou par les transporteurs pour autant que ces contrôles soient également effectués sur les personnes voyageant à l'intérieur d'un État membre.* Le personnel de l'aéroport, du port ou des transporteurs contrôle l'identité des passagers dans le cadre de contrôles de sûreté, effectués lors de l'enregistrement, lors de l'accès à la zone sécurisée de l'aéroport ou avant l'embarquement dans l'avion, ou en associant l'un ou l'autre de ces contrôles. Si elle ne conteste pas la possibilité de les associer, la Commission recommande néanmoins de ne pas procéder de la sorte, car les citoyens perçoivent souvent ces contrôles comme des obstacles à leur droit de circuler librement.

Ces contrôles ne doivent servir qu'à vérifier l'identité du voyageur par rapport à son document de voyage. Les citoyens de l'Union européenne s'identifient au moyen de leur passeport ou de leur carte d'identité. Les transporteurs peuvent accepter d'autres documents tels que les permis de conduire, les cartes bancaires, etc., mais ils n'y sont pas tenus puisque ceux-ci ne constituent pas des documents d'identité. Les ressortissants de pays tiers s'identifient au moyen de leur passeport. Les contrôles ne doivent pas servir à vérifier si le ressortissant de pays tiers est en possession d'un visa ou d'un titre de séjour, car il ne s'agit que de simples contrôles d'identité à des fins commerciales ou de sûreté des transports. Les États membres ne peuvent demander l'exécution d'aucun contrôle supplémentaire, et les transporteurs sont déchargés de toute responsabilité lorsqu'ils transportent des personnes qui ne remplissent peut-être pas les conditions d'entrée ou de séjour dans d'autres États membres Schengen. De même, les transporteurs ne peuvent pas eux-mêmes obliger les ressortissants de pays tiers à prouver la légalité de leur séjour en produisant un visa ou un titre de séjour. Inclure une telle obligation dans le contrat passé avec le voyageur reviendrait à contourner la suppression du contrôle aux frontières intérieures.

3.3. OBLIGATION DE DETENTION ET DE PORT DE TITRES ET DE DOCUMENTS [ARTICLE 21, POINT C)]

La suppression du contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte à *la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation de détention et de port de titres et de documents.* Si un État membre impose une telle obligation, celle-ci doit s'appliquer sur l'ensemble de son territoire ou également dans les zones frontalières extérieures. Elle ne saurait être limitée aux seules zones frontalières intérieures, car elle aboutirait nécessairement à l'exécution de vérifications uniquement dans ces zones, ce qui aurait un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières.

3.4. OBLIGATION DE SIGNALER SA PRESENCE [ARTICLE 21, D)]

Enfin, la suppression du contrôle aux frontières intérieures ne remet pas en cause *l'obligation des ressortissants de pays tiers de signaler leur présence sur le territoire d'un État membre conformément aux dispositions de l'article 22 de la convention d'application de l'accord de Schengen.* Certains États membres n'appliquent pas cette disposition (SE, EE, DE, FI, LT, DK

et NO), d'autres reconnaissent qu'il est difficile d'en contrôler le respect dans la pratique, tandis que d'autres encore la jugent utile pour obtenir des données chiffrées sur les ressortissants de pays tiers présents sur leur territoire. La Commission juge cette disposition difficile à appliquer concrètement et doute que, sous l'angle du rapport coûts-avantages, cette obligation de signalement ait une quelconque incidence sur l'identification des immigrants illégaux. Elle proposera donc de modifier la convention de Schengen afin d'exclure toute obligation des ressortissants de pays tiers de signaler leur présence lors de leur entrée sur le territoire des États membres.

4. APPLICATION DE L'OBLIGATION DE SUPPRIMER LES OBSTACLES AU TRAFIC AUX POINTS DE PASSAGE ROUTIERS AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES (ARTICLE 22)

Aux termes de l'article 22 du code frontières Schengen, *«les États membres suppriment tous les obstacles qui empêchent un trafic fluide aux points de passage routiers aux frontières intérieures, notamment les limitations de vitesse qui ne sont pas fondées exclusivement sur des considérations de sécurité routière.»* Parallèlement, les États membres doivent être en mesure de fournir les moyens nécessaires pour effectuer les vérifications au cas où les contrôles aux frontières intérieures seraient réintroduits, en application des articles 23 à 31 du code⁸.

La Commission a reçu de nombreuses plaintes de la part de citoyens déplorant le maintien d'obstacles qui empêchent un trafic fluide aux points de passage routiers aux frontières intérieures, notamment d'anciennes infrastructures (par exemple, des bâtiments, des guérites de contrôle, et des toitures situées au-dessus de la route, ou des équipements mobiles tels que des cônes en plastique, des barrières, des feux et panneaux de signalisation, ou encore une réduction du nombre de voies de circulation), et les importantes limitations de vitesse qui en découlent.

Dans la plupart des cas, la majorité des obstacles qui pouvaient être immédiatement démontés ont été supprimés par les États membres juste après la levée des contrôles aux frontières intérieures. Certains obstacles ont été enlevés progressivement en raison de difficultés d'ordre technique, tandis que d'autres sont toujours en place. Les États membres qui ont adhéré à l'espace Schengen en décembre 2007 ont appliqué cette obligation en plusieurs phases, en fonction du degré de difficulté présenté par la suppression de ces obstacles (la plupart des obstacles, tels que les panneaux de signalisation, ont été supprimés immédiatement après la levée des contrôles aux frontières intérieures, alors que la suppression ou l'adaptation des grandes infrastructures est toujours en cours). Ce sont généralement les coûts, les contraintes liées aux droits de propriété, et la planification de réaménagements ou de grands travaux liés à la réorganisation des points de passage routiers qui ont été le plus souvent invoqués pour justifier le retard pris dans l'application de cette obligation. La Commission déplore que ce soit également le cas de certains États membres qui sont membres de l'espace Schengen de longue date. Pour garantir la bonne application du droit de l'Union, la Commission a ainsi dû engager une procédure en manquement à l'encontre d'un État membre qui ne s'était pas conformé à l'article 22. Cette procédure est toujours pendante.

⁸ Étant donné que les pays associés à Schengen ne sont pas membres de l'Union douanière, les contrôles douaniers sont maintenus à leurs frontières avec les États membres Schengen, et ces pays associés sont autorisés à conserver les infrastructures correspondantes, y compris les limitations de vitesse.

Plusieurs États membres (PT, CZ, EL, EE, FR, AT, FI, LT, LV, SI et LU) ont conservé leurs anciennes infrastructures à certains points de passage routiers, dans l'éventualité d'une réintroduction temporaire du contrôle aux frontières. Certains ont également gardé ces infrastructures aux fins des vérifications ou contrôles douaniers effectués sur les poids lourds (LU)⁹, tandis que d'autres prévoient d'utiliser des équipements mobiles en cas de réintroduction du contrôle aux frontières (CZ, FR, LT et LV). D'autres États membres (DE, PL, DK et IT) ont supprimé toutes les infrastructures qui pouvaient l'être et utilisent simplement des équipements mobiles en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières. La Commission considère que, pour une telle éventualité, des infrastructures permanentes peuvent être conservées dans la mesure nécessaire, tant qu'elles ne font pas obstacle à un trafic fluide et que les limites de vitesse n'en sont pas réduites. En tout état de cause, la Commission fait observer que les moyens nécessaires à la réintroduction du contrôle aux frontières peuvent également consister dans des infrastructures et équipements mobiles, qui peuvent se révéler moins coûteux que l'entretien d'infrastructures permanentes.

La plupart des États membres soutiennent que les limitations de vitesse sont fondées exclusivement sur des considérations de sécurité routière (par exemple, état technique des routes, travaux de construction sur la route, ou lorsque le point de passage est situé en zone urbaine ou sur un terrain montagneux). La Commission estime cependant inacceptable que certains États membres, notamment lorsque les anciennes infrastructures sont conservées aux points de passage, continuent d'appliquer des limitations de vitesse (accompagnées d'obstacles mobiles tels que des cônes en plastique ou des barrières), dans certains cas à 10 km/h seulement, ou de garder des voies fermées pour des raisons de «sécurité routière». L'article 22 vise en effet à rendre le trafic fluide aux points de passage routiers aux frontières intérieures. Outre l'obligation de supprimer les limitations de vitesse qui ne sont pas exclusivement fondées sur des considérations de sécurité routière, il convient de prendre d'autres mesures, notamment en ce qui concerne les infrastructures existantes. La Commission estime que le maintien de grandes infrastructures ne saurait justifier des considérations de sécurité routière. Il est compréhensible que les infrastructures des anciens points de passage frontaliers ne permettent pas de porter la limitation de vitesse au maximum autorisé pour le type de routes correspondant. Il n'en demeure pas moins qu'après la suppression du contrôle aux frontières intérieures, la situation aux anciens points de passage frontaliers doit être adaptée. Il en va de même lorsque de grands projets sont prévus pour réaménager d'anciens points de passage routiers aux frontières intérieures et que les anciennes infrastructures sont conservées dans l'intervalle. La Commission insiste sur le fait que, dans ce cas, les États membres doivent également prendre toutes les mesures *temporaires* nécessaires pour assurer la fluidité du trafic.

Enfin, si un État membre peut certes utiliser les infrastructures héritées d'un ancien point de passage routier à une frontière intérieure aux fins de vérifications effectuées par les services de police (cf. 3.1), ces dernières ne doivent pas être uniquement réalisées à ces anciens points de passage frontaliers mais aussi en d'autres lieux. En outre, une situation avantageuse sur le plan pratique ne saurait suffire à motiver l'exécution de vérifications par les services de police.

⁹ La Commission souligne que les vérifications douanières portant sur des poids lourds doivent être effectuées conformément au droit de l'Union régissant la libre circulation des marchandises et des moyens de transport.

5. REINTRODUCTION TEMPORAIRE DU CONTROLE AUX FRONTIERES INTERIEURES (ARTICLES 23 A 31)

5.1. PROCEDURE

Depuis l'entrée en vigueur du CFS, douze États membres ont réintroduit temporairement le contrôle sur les personnes aux frontières intérieures, à la fois dans des cas d'événements prévisibles et dans des cas nécessitant une action urgente (FR, ES, DE, AT, IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO et IS). Des pays limitrophes ont présenté des informations sur leur coopération lors de la réintroduction du contrôle aux frontières (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU et CH). En revanche, aucun des États membres n'a notifié de prolongation du contrôle aux frontières intérieures, à la suite d'une réintroduction temporaire. L'annexe I dresse la liste des notifications adressées par les États membres lors de la réintroduction temporaire du contrôle à leurs frontières intérieures, en précisant les motifs et la durée.

La Commission fait observer qu'elle ne dispose pas de suffisamment de temps (entre la notification de l'État membre et la réintroduction effective du contrôle aux frontières intérieures en cas d'événements prévisibles) pour émettre un avis en vue de la consultation formelle entre les États membres et ses services¹⁰. De surcroît, les informations contenues dans les notifications sont bien souvent insuffisantes pour lui permettre de rendre un avis. Elle n'a donc émis aucun avis jusqu'à présent.

En outre, les informations fournies sur la réintroduction temporaire du contrôle sont souvent très générales et ne permettent pas d'apprécier pleinement l'efficacité des mesures prises pour faire face à la menace pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure. La Commission demande aux États membres de lui fournir, dès que possible, des informations plus complètes ainsi que des mises à jour appropriées, afin de lui permettre d'apprécier pleinement le caractère adéquat des mesures. À cet effet, la Commission fournira aux États membres un formulaire uniforme pour déclarer la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Néanmoins, au vu des informations dont elle dispose, la Commission considère que les États membres n'ont pas abusé de la possibilité de réintroduire le contrôle aux frontières.

En ce qui concerne la phase de mise en œuvre, les difficultés signalées par les États membres ont trait à la nécessité de réaffecter les ressources humaines, matérielles ou techniques en fonction de la situation aux frontières. Dans la plupart des cas, la coopération qui s'est exercée avec les pays voisins lors de la réintroduction du contrôle aux frontières a été jugée positive. En particulier, les consultations précoces et la coordination des mesures prévues (notamment pour l'appui opérationnel) avec les pays voisins ainsi que les contacts et échanges réguliers d'informations entre les autorités à tous les niveaux contribuent à la réussite des opérations. Dans certains cas, la coopération opérationnelle commence dès le stade de l'analyse du risque et donne lieu à des analyses communes. Elle peut aussi prendre la forme de vérifications communes avec la mise en place de points de contrôle communs ou le recours à des agents de liaison. Les installations aux points de passage sont également adaptées à la réintroduction du contrôle des deux côtés de la frontière (par exemple, mise en place de panneaux de limitation de vitesse ou de barrières mobiles). Certains États membres ont, toutefois, exprimé le besoin d'être davantage associés à ces opérations afin d'être en mesure, notamment, d'informer le public.

¹⁰ Dans certains cas, la notification n'a été envoyée que quelques jours avant la réintroduction du contrôle aux frontières.

5.2. DROIT APPLICABLE

Conformément à l'article 28, lorsque le contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II s'appliquent mutatis mutandis. Les dispositions applicables n'ont pas été détaillées davantage afin de permettre aux États membres de faire face à la situation et d'effectuer des vérifications aux frontières d'une manière à la fois souple et proportionnée à la menace. Les mesures prises lors de la réintroduction du contrôle aux frontières doivent être limitées à ce qui est nécessaire pour préserver l'ordre public ou la sécurité intérieure de l'État membre. Selon la menace, toutes les personnes ne devront pas nécessairement être contrôlées aux frontières. Les vérifications doivent être proportionnées quant à la durée et au lieu du contrôle, fondées sur une analyse du risque et les renseignements disponibles, et restreintes au motif de la réintroduction du contrôle.

Les États membres disposent également d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la réintroduction de la surveillance des frontières.

Les décisions de refus d'entrée ne peuvent être motivées que par les raisons ayant justifié la réintroduction du contrôle aux frontières. Le formulaire uniforme figurant à l'annexe V, partie B, du CFS ne peut être remis à des citoyens de l'Union, car ces derniers ne peuvent se voir refuser l'entrée que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique et sous réserve des garanties procédurales prévues dans la directive 2004/38/CE¹¹. Si des ressortissants de pays tiers se voient refuser l'entrée pour séjour irrégulier, ce sont les procédures prévues dans la directive 2008/115/CE¹² qui doivent être engagées. Lorsque le contrôle aux frontières est réintroduit temporairement, les frontières intérieures n'en deviennent pas pour autant des frontières extérieures: certaines dispositions telles que l'apposition de cachets sur les passeports (article 10 du CFS) ou la responsabilité du transporteur ne s'appliquent donc pas. En outre, la Commission rappelle que FRONTEX ne peut pas participer aux opérations en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, puisque son mandat se limite au contrôle aux frontières extérieures.

5.3. INFORMATION DU PUBLIC

Le code fait obligation aux États membres d'informer pleinement le public de toute décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, sauf raisons impérieuses de sécurité. Les États membres appliquent cette obligation de façons diverses, selon la nature de l'événement (réintroduction prévue ou action urgente). Une campagne d'information, associant tous les médias existants (télévision, radio, presse écrite, internet ou les services de presse respectifs des autorités nationales concernées), est généralement lancée à l'avance, en fonction du temps disponible. Les citoyens sont principalement informés de l'obligation d'être munis d'un document de voyage lors du franchissement de la frontière et des motifs de la réintroduction ou de la prolongation du contrôle. D'une manière générale, le public semble avoir été suffisamment informé dans la plupart des cas. Aucun État membre (à l'exception de la

¹¹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 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 (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

¹² Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier [qui doit être transposée par les États membres au plus tard le 24 décembre 2010] (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

Finlande) n'a demandé l'application de la clause de confidentialité prévue à l'article 31, bien que cette disposition soit considérée comme très importante lorsqu'il y a lieu de l'appliquer.

La Commission considère que, dans l'ensemble, le cadre juridique actuel qui régit la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures est suffisant, mais elle invite les États membres à fournir, à temps, des informations plus complètes.

6. CONCLUSIONS

1. La Commission regrette de ne pas avoir pu soumettre le présent rapport dans le délai prescrit, en raison de la transmission tardive des informations par plusieurs États membres.
2. Elle a relevé trois motifs de préoccupation dans l'application du titre III:
 - 2.1. La mise en place d'un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes est assurée constitue l'une des réalisations les plus considérables et les plus tangibles de l'Union. Toute restriction, telle qu'une vérification de police effectuée à proximité d'une frontière intérieure, est perçue par les citoyens comme une entrave à leur droit de circuler librement. Les personnes ne sauraient en effet faire l'objet d'une vérification au seul motif qu'elles franchissent une frontière intérieure, que ce soit à la frontière ou dans les zones frontalières.

La Commission est préoccupée par les difficultés signalées par des voyageurs concernant des vérifications régulières ou systématiques qui auraient lieu dans certaines zones frontalières intérieures. Elle suit de près ce qui se passe dans ces zones et entend poursuivre son examen attentif des plaintes des citoyens et demander des explications aux États membres concernés. Pour assurer la bonne application du droit de l'Union, la Commission n'hésitera pas à recourir à tous les moyens dont elle dispose, y compris à engager, si nécessaire, une procédure d'infraction.

En conséquence, la Commission demandera aux États membres de lui fournir des statistiques sur les vérifications effectuées par les services de police sur l'ensemble de leur territoire, et dans les zones frontalières intérieures en particulier.

La Commission rappelle que si des raisons de sécurité contraignent les États membres à procéder à des vérifications régulières ou systématiques, ceux-ci doivent envisager la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures conformément aux articles 23 et suivants du CFS.

Dans sa proposition de révision du mécanisme d'évaluation de Schengen, la Commission envisage d'instaurer des inspections sur place inopinées afin de s'assurer de l'absence de vérifications aux frontières intérieures.

La Commission insiste aussi sur la nécessité, pour les États membres dont la législation nationale confère des compétences spécifiques aux autorités nationales de police dans les zones frontalières intérieures, d'adapter cette législation le plus rapidement possible à l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Melki.

- 2.2 Les États membres doivent supprimer tous les obstacles qui empêchent un trafic fluide aux points de passage routiers aux frontières intérieures, notamment les

limitations de vitesse qui ne sont pas fondées exclusivement sur des considérations de sécurité routière. La Commission estime que le maintien de grandes infrastructures, qui s'accompagne bien souvent de limitations de vitesse importantes, ne saurait justifier des considérations de sécurité routière.

- 2.3 La Commission insiste sur le fait que les États membres doivent notifier suffisamment tôt tout projet de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et elle leur demande de lui fournir des informations détaillées conformément à l'article 24, afin qu'elle puisse, si nécessaire, émettre un avis en vue des consultations formelles entre les États membres et ses services.

ANNEXE I

Notifications de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures présentées par des États membres en vertu des articles 23 et suivants du code frontières Schengen

État membre	Durée	Motifs
France	21/10/2006, 08h00 — 20h00	Journées de mobilisation des jeunes radicaux basques à Saint-Pée-sur-Nivelle et manifestation organisée à Bayonne par le comité de soutien de Philippe Bidart Frontière terrestre FR-ES (point de passage frontalier sur l'autoroute A63 à Biriadou, pont de St Jacques, pont de Béhobie et gare d'Hendaye)
Finlande	9–21/10/2006	Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement à Lahti Contrôles principalement aux aéroports d'Helsinki-Vantaa, de Turku et de Tampere-Pirkkala, aux ports d'Helsinki, d'Hanko et de Turku, et aux frontières terrestres FI-SE et FI-NO
Finlande	13–29/11/ 2006	Réunion EUROMED à Tampere Contrôles principalement aux aéroports d'Helsinki-Vantaa, de Turku et de Tampere-Pirkkala, aux ports d'Helsinki, d'Hanko et de Turku, et aux frontières terrestres FI-SE et FI-NO
France	12–16/02/2007	Conférence des chefs d'État d'Afrique et de France à Cannes (13-16/2/2007) Frontière FR-IT (informations détaillées fournies dans la notification)
Allemagne	25/5–9/06/2007	Sommet du G8 à Heiligendamm/Mecklembourg-Poméranie-Occidentale (6-8/6/2007) Frontières terrestres, aériennes et maritimes
Islande	2–3/11/2007	Participation du <i>MC Hells Angels</i> à l'inauguration du club de moto islandais de Reykjavik (1-4/11/2007) Frontières aériennes (14 vols en provenance de SE, DK, FI, DE et NO ont fait l'objet de vérifications)

Autriche	02/06/2008– 01/07/2008	Championnat d'Europe de football EURO 2008, AT — CH (7/6-29/6/2008) Frontières terrestres et aériennes
France	27/09/2008, 08h00 — 18h45	Manifestation du 27 septembre à 16h00 à Bayonne, à l'appel de Batasuna Cinq points de passage frontaliers FR-ES (Hendaye: autoroute A63, pont international de St Jacques, pont international de Béhobie, gare et port d'Hendaye)
Finlande	24/11/2008– 5/12/2008	Réunion du Conseil ministériel de l'OSCE à Helsinki (4-5/12/2008) Contrôles principalement à l'aéroport d'Helsinki-Vantaa et aux ports d'Helsinki et de Turku
Islande	05-07/03/2009	Visite du <i>MC Hells Angels</i> au club de moto islandais de Reykjavik Frontières aériennes (16 vols en provenance de SE, DK, NL, FR, DE et NO ont fait l'objet de vérifications)
Allemagne	20/03/2009– 5/04/2009	Sommet de l'OTAN à Strasbourg, Baden-Baden et Kehl (3-4/4/2009). Frontières terrestres, aériennes et maritimes
France	30/03/2009– 5/04/2009	Sommet de l'OTAN à Strasbourg (3-4/4/2009) Frontières terrestres et aériennes avec BE, LU, DE, CH, IT et ES
Italie	28/06/2009– 15/07/2009	Sommet du G8 à L'Aquila (10-12/7/2009) Frontières terrestres, aériennes et maritimes
France	19/09/2009, 08h — 19:40:00	Manifestation de Batasuna à Bayonne Cinq points de passage frontaliers FR-ES (autoroute A63, pont international de St Jacques, pont international de Béhobie, gare et port d'Hendaye)
Espagne	26-27/09/2009	Célébration du «Gudari Eguna» (Jour du combattant basque) dans les Provinces basques et la Navarre (ES) et dans les Pyrénées-Orientales (FR) Frontières terrestres ES-FR dans les provinces de Guipuzcoa et de Navarre

France	27/09/2009	50 ^e anniversaire de l'ETA Frontières terrestres FR-ES, frontière du Pays basque, d'Hendaye à Arneguy (14 points de passage frontaliers)
Norvège	27/11/2009– 12/12/2009	Cérémonie de remise du prix Nobel de la paix à Oslo (10/12/2009) Frontières NO-DE et NO-DK, et les vols à destination de NO et d'autres pays Schengen
Danemark	1-18/12/2009	Conférence des Nations unies sur le changement climatique à Copenhague (7-18/12/2009) Frontières DK-DE et DK-SE
Malte	5-18/04/2010	Visite du pape Benoît XVI (17-18/04/2010) Aéroport international de Malte et terminal maritime de La Valette
Estonie	17-23/04/2010	Réunion informelle des ministres des affaires étrangères de l'OTAN à Tallinn (22-23/04/2010) Frontières terrestres, aériennes et maritimes (informations détaillées fournies dans la notification)
France	28/05- 02/06/2010	Sommet franco-africain de Nice (31/05-01/06/2010) Frontière FR-IT (informations détaillées fournies dans la notification)
Lettonie	24/05- 01/06/2010	Assemblée parlementaire de l'OTAN à Riga (28/05-01/06/2010) Frontières terrestres LV-EE et LV-LT, port de Riga et aéroport international de Riga