

DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2016/1989 DU CONSEIL**du 11 novembre 2016****arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire 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) ⁽¹⁾, et notamment son article 29,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 29 du code frontières Schengen, le Conseil a adopté, le 12 mai 2016, une décision d'exécution 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.
- (2) Il recommandait à cinq États de l'espace Schengen (Autriche, Allemagne, Danemark, Suède et Norvège) de maintenir des contrôles aux frontières, temporaires et proportionnés, pendant une durée maximale de six mois à compter de la date d'adoption de ladite décision d'exécution, afin de répondre à la menace grave pour leur ordre public ou leur sécurité intérieure, causée par la combinaison de manquements dans le contrôle des frontières extérieures en Grèce et des mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière entrés par la Grèce et souhaitant se rendre dans d'autres États Schengen.
- (3) Le 28 septembre 2016, la Commission a publié son rapport sur la mise en œuvre de cette décision d'exécution. Il concluait que les contrôles aux frontières intérieures effectués par l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège avaient été proportionnés et conformes à la recommandation du Conseil. La Commission concluait en outre que, sur la base des informations dont elle disposait et des rapports reçus des États concernés, elle ne voyait pas, à la date du rapport, la nécessité de proposer des modifications à la décision d'exécution.
- (4) Les 18 et 21 octobre 2016, les États Schengen concernés ont fait, pour la seconde fois, rapport à la Commission sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil. Les informations communiquées font apparaître une tendance similaire à celle observée dans le premier rapport (diminution du nombre de personnes auxquelles l'entrée est refusée, ainsi que du nombre de demandes d'asile reçues) et montrent ainsi une stabilisation progressive de la situation.
- (5) Cependant, malgré le net recul du nombre d'arrivées de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile dans l'Union européenne, un nombre important de migrants en situation irrégulière se trouvent toujours en Grèce et dans les États membres les plus touchés par les mouvements secondaires en provenance de ce pays. Compte tenu des tendances observées dans le passé, on peut raisonnablement s'attendre à ce que ces personnes cherchent à se rendre dans d'autres États membres une fois que les vérifications aux frontières, qui empêchent leur mouvement secondaire, seront levées.
- (6) Le nombre cumulé des demandes d'asile reçues depuis le début de la crise migratoire et les demandes qui continuent d'arriver exercent une forte pression sur les administrations et services nationaux dans tous les États membres de l'Union et, tout particulièrement, dans les États Schengen concernés par la décision d'exécution.
- (7) Les contrôles aux frontières intérieures ne sauraient être considérés séparément d'autres paramètres importants. Dans sa communication intitulée «Revenir à l'esprit de Schengen — Feuille de route» ⁽²⁾, la Commission avait exposé les différents axes d'action à mettre en œuvre en vue d'un retour à un espace Schengen pleinement fonctionnel.

⁽¹⁾ JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

⁽²⁾ COM(2016) 120 final.

- (8) Cette feuille de route prévoyait notamment l'adoption d'un règlement instituant un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et le déploiement de celui-ci. Le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ⁽¹⁾ est entré en vigueur le 6 octobre 2016, soit dans un délai de neuf mois à compter de la présentation de la proposition de la Commission, ce qui témoigne de l'engagement dont ont fait preuve l'ensemble des acteurs concernés. La réserve de réaction rapide, qui comprend à la fois des ressources humaines et des équipements techniques, et la réserve pour les retours rapides devraient être constituées et devenir opérationnelles, respectivement, d'ici au 7 décembre 2016 et au 7 janvier 2017.
- (9) Un autre élément souligné dans la feuille de route «Revenir à l'esprit de Schengen» est la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie. Même si cette mise en œuvre, telle que décrite dans le troisième rapport d'étape ⁽²⁾, continue de porter ses fruits, il importe de faire en sorte que cela reste le cas dans la durée. Par ailleurs, la coopération convenue dans la déclaration du sommet sur la route des Balkans occidentaux demeure nécessaire.
- (10) Il s'ensuit que, malgré les progrès réguliers et importants accomplis dans les domaines recensés par la feuille de route «Revenir à l'esprit de Schengen» et la stabilisation progressive de la situation, ces mesures requièrent encore du temps pour être pleinement mises en œuvre et pour confirmer leurs résultats.
- (11) Aussi les circonstances exceptionnelles représentant une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure et mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen persistent-elles.
- (12) Eu égard à la fragilité de la situation actuelle en Grèce et à la pression qui continue à s'exercer dans les États membres les plus touchés par les mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière en provenance de ce pays, il apparaît dès lors justifié d'autoriser une prolongation proportionnée des contrôles aux frontières intérieures réintroduits temporairement par plusieurs États Schengen, à savoir l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark et la Suède ainsi que la Norvège, pays associé, à titre de mesure de dernier recours pour répondre à la menace grave pour leur ordre public ou leur sécurité intérieure, conformément à l'article 29 du code frontières Schengen.
- (13) Sur la base des éléments factuels disponibles à ce jour, cette prolongation ne devrait pas excéder trois mois à compter de la date d'adoption de la présente décision d'exécution.
- (14) Les États membres qui décideraient de prolonger le contrôle aux frontières intérieures à la suite de la présente décision d'exécution devraient le notifier aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.
- (15) Avant d'opter pour une telle prolongation, les États membres concernés devraient examiner si d'autres mesures, en dehors des contrôles aux frontières, ne pourraient pas être appliquées pour remédier efficacement à la menace constatée. Ils devraient mentionner les résultats de cet examen et les motifs de leur décision dans leur notification du maintien des contrôles aux frontières.
- (16) Comme indiqué dans les conclusions du Conseil européen sur la migration du 20 octobre 2016, le processus consistant à «revenir à Schengen» implique l'adaptation des contrôles temporaires aux frontières intérieures en fonction des besoins actuels. Les contrôles prévus par la présente décision d'exécution ne devraient être effectués que dans la mesure nécessaire et devraient être limités dans leur intensité au strict minimum nécessaire. Par exemple, lorsque, durant une période donnée, le flux reste faible, des contrôles peuvent même être inutiles sur certains tronçons de frontière. Afin d'entraîner le moins possible, pour le grand public, le franchissement des frontières intérieures concernées, seuls des contrôles ciblés, fondés sur une analyse des risques et le renseignement, peuvent avoir lieu. Il conviendrait, en outre, d'examiner la nécessité de ces contrôles sur les tronçons frontaliers touchés et de la réévaluer régulièrement, en coopération avec les États membres concernés, dans le but de réduire progressivement les contrôles.
- (17) À la fin de chaque mois de mise en œuvre de la présente décision d'exécution, les États membres concernés devraient envoyer à la Commission un rapport complet sur les résultats des contrôles effectués et, s'il y a lieu, une évaluation de la nécessité de poursuivre ces contrôles. Ce rapport devrait au moins mentionner le nombre total de personnes ayant fait l'objet de vérifications, le nombre total de refus d'entrée à l'issue des vérifications, le nombre total de décisions de retour prises à l'issue des vérifications et le nombre total de demandes d'asile reçues aux frontières intérieures où les contrôles sont effectués.
- (18) Le Conseil prend acte de l'annonce faite par la Commission qu'elle suivra de près l'application de la présente décision d'exécution,

⁽¹⁾ JO L 251 du 16.9.2016, p. 1.

⁽²⁾ Troisième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie [COM(2016) 634].

RECOMMANDE:

1. L'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège devraient prolonger leurs contrôles aux frontières, temporaires et proportionnés, pendant une durée maximale de trois 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. Avant de prolonger ces contrôles, les États membres concernés devraient procéder à des échanges de vues avec l'État ou les États membres voisins concernés afin de s'assurer que les contrôles aux frontières intérieures ne sont effectués que lorsqu'ils sont considérés comme nécessaires et proportionnés. Ils devraient, en outre, s'assurer que les contrôles aux frontières intérieures ne sont effectués qu'en dernier recours, lorsque aucune autre mesure ne peut produire le même effet, et uniquement sur les tronçons de la frontière intérieure où ils sont jugés nécessaires et proportionnés, conformément au code frontières Schengen. Les États membres concernés devraient notifier leur décision aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.
3. Les contrôles aux frontières devraient rester ciblés, fondés sur une analyse des risques et le renseignement, et limités, quant à leur portée, à leur fréquence, au lieu où ils sont effectués et à leur 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 procède au contrôle à ses frontières intérieures en application de la présente décision d'exécution devrait réexaminer chaque semaine la nécessité, la fréquence, le lieu et la durée des contrôles, adapter l'intensité de 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 chaque mois.

Fait à Bruxelles, le 11 novembre 2016.

Par le Conseil

Le président

P. ŽIGA