COM(2021) 891 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021/2022

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 11 février 2022

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 11 février 2022

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

E 16459

Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 16 décembre 2021
(OR. en)

14601/21

Dossier interinstitutionnel:
2021/0428(COD)

JAI 1426
FRONT 443
MIGR 278
COVID-19 416
SAN 765
TRANS 766
CODEC 1674
COMIX 637

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	15 décembre 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2021) 891 final
Objet:	Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2021) 891 final.

p.j.: COM(2021) 891 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Strasbourg, le 14.12.2021
COM(2021) 891 final

2021/0428 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

{SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final} - {SWD(2021) 463 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'espace sans contrôle aux frontières intérieures (l'"espace Schengen") est l'une des plus grandes réalisations de l'intégration européenne. Dans sa communication intitulée "Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient"[1] (la "stratégie Schengen"), la Commission a souligné que les fondements de Schengen font partie de l'ADN européen. L'espace Schengen comprend un espace au sein duquel les citoyens de l'Union européenne et les ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement sur le territoire, de même que les biens et les services, peuvent circuler sans être soumis à des contrôles aux frontières intérieures. Schengen est un élément essentiel de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et un élément clé pour le fonctionnement du marché unique. Sa création a apporté des avantages sociaux et économiques considérables à la société européenne.

Toutefois, ces dernières années, l'espace Schengen a été mis à l'épreuve à plusieurs reprises par une série de crises et de défis. La crise des réfugiés sans précédent de 2015 a mis en évidence des carences dans la gestion des frontières extérieures de l'Union et a montré que le système migratoire n'était pas bien conçu pour relever ces défis, un certain nombre d'États membres réintroduisant en conséquence des contrôles aux frontières intérieures. Les contrôles aux frontières intérieures ont également été réintroduits en réaction à la menace terroriste persistante à la suite d'une vague d'attentats sur le sol européen. La pandémie de COVID-19 représente aussi un défi sans précédent et a pesé lourdement sur l'espace Schengen, conduisant encore plus d'États membres à réintroduire des contrôles aux frontières intérieures, ce qui a parfois mis en péril le bon fonctionnement du marché unique. Tout cela a porté atteinte au climat de confiance nécessaire au maintien d'un espace sans contrôle aux frontières intérieures.

Pour ces raisons, la Commission a annoncé qu'elle entendait compléter la panoplie d'outils nécessaires au bon fonctionnement de l'espace Schengen afin de rééquilibrer l'écosystème de règles et de rétablir et renforcer la confiance mutuelle entre les États membres. L'une des mesures visant à rendre l'espace Schengen plus fort et plus résilient est une nouvelle proposition de modification du règlement (UE) 2016/399[2] (le "code frontières Schengen"). Celle-ci constitue un élément clé de la feuille de route du nouveau pacte sur la migration et l'asile. Toutes les solutions proposées dans le nouveau pacte sur la migration et l'asile contribueront à une gestion efficace de la migration, à une coopération plus étroite et à un partage des responsabilités entre les États membres ainsi qu'à un cadre contraignant en matière de solidarité, renforçant ainsi l'espace Schengen.

Le bon fonctionnement de l'espace Schengen exige que les règles soient appliquées de manière uniforme, tant aux frontières extérieures qu'aux frontières intérieures. Il repose sur la confiance entre les États membres, sur des contrôles efficaces aux frontières extérieures ainsi que sur d'autres mesures sur le territoire des États membres afin d'assurer un niveau élevé de sécurité au sein de l'espace Schengen, en l'absence de contrôles aux frontières intérieures.

---

[1] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, «Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient», COM(2021) 277 final, 2.6.2021.

[2] 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) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

Si le cadre établi par le code frontières Schengen fournit des outils permettant de relever des défis tels que ceux qui se sont présentés ces dernières années, il est possible d'améliorer certains aspects concernant, en particulier, la capacité à réagir de manière uniforme aux menaces majeures pour la santé publique, la capacité à réagir aux menaces résultant d'une instrumentalisation des migrants et les moyens de réagir, sur le territoire, au terrorisme ou aux mouvements non autorisés.

Compte tenu des défis qui se dessinent pour l'espace Schengen, plusieurs modifications ciblées des règles actuellement définies dans le code frontières Schengen sont nécessaires tant en ce qui concerne les frontières extérieures et les frontières intérieures qu'en ce qui concerne les compétences exercées sur le territoire des États membres, sans remettre en cause la répartition des responsabilités entre l'Union et les États membres.

Cette proposition doit être envisagée dans le contexte des initiatives en cours visant à améliorer la gouvernance globale de Schengen. En s'appuyant sur les travaux du forum Schengen[3] créé en 2020, la Commission adoptera début 2022 un "rapport sur la situation dans l'espace Schengen" résumant la situation relative à l'absence de contrôles aux frontières intérieures, les résultats des évaluations de Schengen et l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations. La Commission intégrera dans ces rapports un "tableau de bord de la situation dans l'espace Schengen" afin d'évaluer de manière interconnectée la mise en œuvre de l'acquis de Schengen dans les différents domaines d'action et de mieux aider les États membres à remédier aux difficultés éventuelles. La Commission a également proposé de réviser le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen afin de le rendre plus efficace, plus stratégique et mieux armé pour faire face aux réalités nouvelles et aux nouveaux défis. Cette révision accroîtra la faculté du mécanisme de faciliter le dialogue politique sur la situation dans l'espace Schengen, en se concentrant sur les domaines susceptibles de compromettre le fonctionnement de cet espace dans son ensemble.

Frontières extérieures

L'existence de l'espace Schengen présuppose un degré élevé de confiance dans une gestion solide des frontières extérieures. Sur la base de l'expérience acquise jusqu'à fin 2021, la gestion des frontières extérieures devrait être renforcée en ce qui concerne les deux aspects ci-après.

- Défis liés à la santé

La crise de la COVID-19 a montré que les règles actuelles ne suffisent pas pour répondre aux situations de crise liées à des maladies à potentiel épidémiologique. Le caractère global de la COVID-19 a nécessité des mesures ad hoc aux frontières extérieures afin de ralentir la transmission transfrontalière. En mars 2020, la Commission a proposé une décision coordonnée sur l'application de restrictions aux déplacements non essentiels effectués au départ de pays tiers à destination de l'espace Schengen. Cette proposition a conduit à

[3] Dans le cadre du nouveau pacte sur la migration et l'asile, la Commission a annoncé la création d'un forum Schengen, auquel participeront les autorités nationales compétentes, telles que les ministères de l'intérieur et la police (des frontières) aux niveaux national et régional, afin d'encourager une coopération plus concrète et une confiance plus grande entre les États membres, pour soutenir le bon fonctionnement de Schengen. Le premier forum Schengen a eu lieu le 30 novembre 2020, le deuxième le 17 mai 2021.

l'adoption d'une recommandation du Conseil en juin 2020[4], l'objectif étant de faciliter une approche unifiée en matière de restriction de l'accès à l'Union européenne pour les voyageurs en provenance de pays confrontés à une situation épidémiologique très problématique. Toutefois, bien que les États membres se soient mis d'accord sur une liste de pays tiers pour lesquels la restriction des déplacements non essentiels pouvait être levée, ils ont appliqué la recommandation susmentionnée de façons très différentes[5]. Seuls quelques-uns l'ont appliquée à l'intégralité des pays figurant sur la liste, tandis que d'autres ont décidé de lever les restrictions uniquement pour certains, voire pour aucun, de ces pays. D'autres États membres ont levé les restrictions pour des pays tiers qui ne figuraient pas sur la liste, compromettant ainsi l'approche unifiée souhaitée. Une nouvelle procédure est nécessaire pour codifier une pratique cohérente et éviter les divergences actuelles.

- Défis liés à l'instrumentalisation des migrants

Comme indiqué dans la communication de la Commission intitulée "Répondre à l'instrumentalisation étatique des migrants à la frontière extérieure de l'UE"[6], dans le plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025) adopté par la Commission le 29 septembre 2021[7], ainsi que dans la proposition de règlement de la Commission concernant des mesures contre les opérateurs de transport qui facilitent la traite des êtres humains ou le trafic de migrants en lien avec l'entrée irrégulière sur le territoire de l'Union européenne, ou qui se livrent à ces pratiques[8], un phénomène très inquiétant observé est le rôle croissant d'acteurs étatiques dans la création artificielle et la facilitation de la migration irrégulière, qui utilisent les flux migratoires comme instrument à des fins politiques pour déstabiliser l'Union européenne ou ses États membres.

Comme l'a indiqué le Conseil européen dans ses conclusions d'octobre 2021[9], l'Union et les États membres sont déterminés à apporter une réponse au rôle croissant que jouent les acteurs étatiques dans la facilitation de la migration irrégulière et l'utilisation des êtres humains pour exercer une pression aux frontières extérieures de l'Union. Le Conseil européen a invité la Commission à proposer tout changement nécessaire au cadre juridique de l'Union pour résoudre la question de l'instrumentalisation. À cette fin, il convient tout d'abord de définir ce que l'on entend par "instrumentalisation". Il est par ailleurs nécessaire de préciser quelles sont les mesures que les États membres peuvent prendre en vertu du code frontières Schengen afin de protéger efficacement les frontières extérieures communes de l'Union contre l'instrumentalisation des migrants à des fins politiques. Parallèlement, la Commission propose d'ajouter des mesures à l'acquis en matière d'asile et de retour afin de préciser davantage la manière dont les États membres peuvent et devraient réagir dans les situations d'instrumentalisation tout en garantissant la pleine protection des droits des migrants qui font l'objet de l'instrumentalisation, notamment en ce qui concerne le droit d'asile et la protection contre le non-refoulement.

---

4 Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction.

5 Voir section 2.1.2 sur l'analyse d'impact.

6 JOIN(2021) 32 final.

7 COM(2021) 591 final.

8 COM(2021) 753 final.

9 Réunion extraordinaire du Conseil européen (24 et 25 mai 2021) – Conclusions, document EUCO 5/21 du Conseil du 25 mai 2021.

Conformément au considérant 6 du code frontières Schengen, "[l]*e contrôle aux frontières n'existe pas seulement dans l'intérêt de l'État membre aux frontières extérieures duquel il s'exerce, mais dans l'intérêt de l'ensemble des États membres ayant aboli le contrôle aux frontières à leurs frontières intérieures. Le contrôle aux frontières devrait contribuer à la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains, ainsi qu'à la prévention de toute menace sur la sécurité intérieure, l'ordre public, la santé publique et les relations internationales des États membres*"[10]. Il est donc clair que les États membres ayant des frontières extérieures de l'espace Schengen ont une double responsabilité, tant à l'égard de toutes les personnes bénéficiant de la possibilité de circuler sans être soumises à des contrôles aux frontières intérieures qu'à l'égard de leurs propres citoyens et entreprises. Le code frontières Schengen énonce des règles générales applicables aux points de passage frontaliers (article 5) et à la surveillance des frontières (article 13) afin de permettre aux États membres d'atteindre les objectifs susmentionnés en matière de gestion des frontières. Toutefois, il est nécessaire de renforcer ces règles afin de reconnaître la responsabilité des États membres ayant des frontières extérieures de l'espace Schengen et de répondre aux nouveaux défis créés par le phénomène d'instrumentalisation.

Mesures aux frontières intérieures et à l'intérieur du territoire

L'essence même du projet Schengen est l'absence de contrôles aux frontières intérieures, ce qui permet à toutes les personnes qui séjournent légalement dans l'Union de bénéficier pleinement de la possibilité de se déplacer sans être soumises à des contrôles aux frontières intérieures. Sur la base de l'expérience acquise jusqu'à l'automne 2021, les aspects suivants doivent être revus et renforcés afin de préserver l'espace Schengen:

- Réponse aux défis qui touchent une majorité d'États membres

Bien que la réintroduction des vérifications aux frontières puisse constituer une mesure légitime pour faire face à des menaces graves pour la sécurité intérieure et l'ordre public, en particulier lorsqu'une réponse urgente est nécessaire (par exemple en cas d'attentats terroristes), la portée géographique et la durée de ces vérifications aux frontières peuvent rendre plus difficiles les déplacements des personnes et la libre circulation des marchandises. Même si, en soi, les vérifications aux frontières intérieures ne portent pas atteinte au droit à la libre circulation, l'absence de telles vérifications facilite en pratique les déplacements des personnes. L'effet de la réintroduction des vérifications aux frontières a été particulièrement visible aux frontières terrestres intérieures, avec une incidence sur les multiples liens économiques et sociaux qui existent dans les régions transfrontalières du fait des 150 millions de personnes qui vivent dans ces régions[11] et des quelque 3,5 millions de personnes qui franchissent chaque jour les frontières intérieures de l'espace Schengen[12]. En 2020, les nombreuses réintroductions de vérifications aux frontières intérieures destinées à enrayer la propagation de la COVID-19 ont souvent affecté les capacités locales à garantir des services essentiels de part et d'autre de la frontière. Le manque de coordination des mesures nationales mises en œuvre en réponse à la pandémie de COVID-19 a également eu des répercussions sur le secteur des transports en limitant les opérations de transport transfrontalier, ce qui a souvent

[10] Voir considérant 6 du règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen).

[11] Environ 150 millions d'Européens vivent dans des régions frontalières, soit 30 % de la population de l'UE. Les régions transfrontalières représentent 40 % du territoire de l'UE et produisent 30 % du PIB de l'UE. Par conséquent, toute modification concernant la possibilité de franchir les frontières sans contrôles est importante sur les plans social et économique.

[12] Voir stratégie Schengen du 2 juin 2021 et document accessible à l'adresse: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI (2018) 621815_FR.pdf.

amplifié les effets du choc initial et accentué la perturbation des chaînes d'approvisionnement. Une nouvelle procédure est nécessaire pour garantir une approche plus coordonnée en cas de situations de crise touchant une majorité d'États membres, tout en respectant pleinement le droit souverain des États membres de réintroduire des contrôles aux frontières.

En s'appuyant sur le large éventail de lignes directrices et de recommandations adoptées pour la pandémie de COVID-19, tel le système de "voies réservées"[13], la Commission améliorera également l'élaboration des plans d'urgence pour Schengen. À ce titre, elle codifiera les mesures d'atténuation pertinentes dans le manuel pratique à l'intention des garde-frontières, qui deviendra un point de référence naturel pour ces derniers dans une situation de crise.

- Meilleur usage des mesures de substitution

La pandémie de COVID-19, la crise migratoire de 2015 et l'augmentation des menaces terroristes ont mis l'espace Schengen à l'épreuve ces dernières années[14]. En réponse à ces difficultés, certains États membres ont décidé de réintroduire les vérifications aux frontières pour une partie ou pour l'ensemble de leurs frontières intérieures[15]. Si, dans un premier temps, ces décisions ont répondu à des événements clairement identifiables et se sont appuyées pendant un certain temps sur des recommandations du Conseil[16], elles semblent à présent être devenues une mesure conservatoire permanente.

Les contrôles durables aux frontières intérieures ont révélé les limites des outils actuels, de sorte que l'Union doit évaluer la nécessité et la proportionnalité des contrôles prolongés. Par conséquent, il convient de renforcer les règles définissant les contrôles aux frontières intérieures comme une mesure de dernier recours.

Dans le même ordre d'idées, les contrôles durables aux frontières intérieures ont attiré l'attention sur le recours limité que les États membres font d'autres mesures qui, dans de nombreux cas, peuvent suffire à assurer un niveau élevé de sécurité sans qu'il soit nécessaire de rétablir les contrôles aux frontières intérieures.

Cela concerne en particulier l'exercice des compétences de police. La recommandation de la Commission de 2017 relative aux contrôles de police et à la coopération policière

---

13 2020/C 96 I/01 et COM(2020) 685 final.

14 La propagation rapide de la pandémie de COVID-19 a entraîné entre mars et octobre 2020 une surmortalité correspondant à près de 300 000 décès de plus dans l'Union par rapport à la même période entre 2016 et 2019. [Voir: Eurostat, «Excess mortality in 2020: especially high in spring and autumn» (Surmortalité en 2020: particulièrement élevée au printemps et à l'automne), 20 janvier 2021].
La menace terroriste, bien qu'elle ait toujours été présente, est devenue très importante en Europe depuis l'attentat perpétré contre Charlie Hebdo en janvier 2015 et l'essor de l'organisation «État islamique» en Syrie.
En 2015, 1 255 600 nouveaux demandeurs d'asile ont introduit une première demande de protection internationale dans l'Union, soit un chiffre plus de deux fois supérieur à celui de l'année précédente [voir la publication d'Eurostat intitulée «Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015» (Asile dans les États membres de l'Union: nombre record enregistré en 2015 avec plus de 1,2 million de premières demandes d'asile)]. À titre de comparaison, en 2018, 699 000 demandes avaient été déposées dans l'Union, dont 631 000 premières demandes (voir: Commission européenne, «Statistiques sur la migration vers l'Europe»).

15 Depuis septembre 2015, les vérifications aux frontières intérieures ont été réintroduites plus de 250 fois.

16 Les graves manquements constatés à la frontière extérieure grecque en 2016 ont conduit à l'adoption de quatre recommandations du Conseil qui, sur la base de l'article 29, invitaient cinq États membres (Autriche, Allemagne, Suède, Danemark et Norvège) à réintroduire temporairement les vérifications aux frontières intérieures entre mai 2016 et novembre 2017.

transfrontière[17] encourageait les États membres à faire un meilleur usage de leurs compétences de police et à donner la priorité aux contrôles de police avant de décider de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Au cours des quatre dernières années, plusieurs États membres ont intensifié les contrôles de police dans les zones frontalières en raison de l'accroissement des menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure. Certains de ces cas constituent des exemples de bonnes pratiques dans l'action menée pour faire face aux menaces persistantes et accrues qui pèsent sur l'ordre public ou la sécurité intérieure. En effet, ces contrôles peuvent souvent se révéler tout autant, sinon plus, efficaces que le contrôle aux frontières intérieures, notamment parce qu'ils sont plus souples que le contrôle statique aux frontières à certains points de passage frontaliers et qu'ils peuvent plus facilement être adaptés à des risques évolutifs. Pour veiller à ce que le potentiel de ces mesures soit pleinement exploité, un État membre qui envisage de prolonger la réintroduction du contrôle aux frontières devrait tout d'abord évaluer si celui-ci peut être remplacé par ces mesures de substitution. En outre, l'expérience liée à la pandémie de COVID-19 a clairement montré que d'autres compétences publiques, qui ne sont généralement pas liées à la police (par exemple, les vérifications se rapportant à la santé publique), peuvent rendre inutile la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures. C'est pourquoi il convient de réviser la liste des mesures de substitution qui ne devraient pas être jugées équivalentes aux contrôles aux frontières intérieures.

L'amélioration de la coopération policière peut élargir l'éventail des solutions autres que les contrôles aux frontières intérieures dont disposent les États membres. À cette fin, la Commission a adopté le 8 décembre 2021 des propositions législatives relatives à un code de coopération policière de l'Union. Ce code offrira un cadre juridique cohérent au niveau de l'Union, qui garantira aux autorités répressives un accès adéquat aux informations détenues par d'autres États membres lorsqu'elles en auront besoin pour lutter contre la criminalité et le terrorisme.

Enfin, la persistance des contrôles aux frontières intérieures visant les mouvements non autorisés justifie des modifications pour permettre aux États membres de mieux faire face à ces difficultés sans devoir recourir à des contrôles aux frontières intérieures.

*

Compte tenu de ce qui précède, il y a urgence à résoudre les problèmes qui touchent les frontières extérieures et intérieures de l'espace Schengen en ce qui concerne:

a) les mesures prises aux frontières extérieures pour faire face aux menaces majeures pour la santé publique, telles que les pandémies et les cas d'instrumentalisation des migrants;

b) les conditions de réintroduction des vérifications aux frontières intérieures et l'utilisation d'autres mesures au maximum de leur potentiel pour assurer un niveau de sécurité suffisamment élevé sans qu'il soit nécessaire de recourir à des contrôles aux frontières intérieures.

[17] Recommandation (UE) 2017/820 de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen.

Objectifs spécifiques et principaux éléments de la proposition

Les objectifs spécifiques de la proposition sont les suivants:

a) Application uniforme des mesures aux frontières extérieures en cas de menace pour la santé publique

La proposition vise à établir un nouveau mécanisme permettant l'adoption en temps utile, par le Conseil, d'un instrument contraignant fixant des restrictions temporaires de déplacement aux frontières extérieures en cas de menace pour la santé publique. Grâce à ce mécanisme, les restrictions de déplacement s'appliqueront de manière uniforme dans tous les États membres aussi longtemps que la menace pour la santé publique persistera dans l'Union. La proposition définit de manière exhaustive tous les éléments nécessaires d'un instrument destiné à être adopté par le Conseil dans un acte d'exécution. En conséquence, un tel instrument devrait préciser les catégories de personnes exemptées de restrictions de déplacement, même dans les situations où elles voyagent pour des raisons non essentielles, et/ou, sur la base d'indicateurs objectifs, les zones géographiques ou pays tiers au départ desquels les déplacements peuvent faire l'objet de mesures spécifiques, par exemple des restrictions de déplacement. Il devrait par ailleurs définir les éventuelles conditions supplémentaires à imposer aux voyageurs pour assurer la sécurité du voyage. Conformément aux obligations prévues par le droit de l'Union et le droit international, les citoyens de l'Union et les ressortissants de pays tiers qui, en vertu d'accords conclus entre l'Union et ses États membres, d'une part, et ces pays tiers, d'autre part, bénéficient de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union ainsi que les membres de leur famille devraient toujours être autorisés à entrer dans l'Union. Les résidents devraient toujours être autorisés à retourner dans l'Union. En outre, l'instrument devrait définir une liste minimale de catégories de voyageurs qui sont considérés comme nécessaires par rapport à des fonctions ou besoins essentiels et qui ne devraient donc pas faire l'objet des mesures prévues par cet instrument. Cette liste devrait notamment tenir compte des obligations internationales de l'Union et de ses États membres en matière d'autorisation des déplacements, tandis qu'il reviendra aux décisions du Conseil de définir des catégories supplémentaires de déplacements essentiels, le cas échéant, en fonction de la menace concrète. L'instrument pourrait également mettre en place un mécanisme de freinage d'urgence permettant de prendre des mesures appropriées en cas d'aggravation dramatique de la situation épidémiologique dans une ou plusieurs zones géographiques.

b) Réponse à l'instrumentalisation des migrants aux frontières extérieures

La proposition vise à lutter contre l'instrumentalisation des migrants, c'est-à-dire lorsqu'un acteur d'un pays tiers utilise des êtres humains pour déstabiliser l'Union ou ses États membres. La proposition définit à l'article 2 ce qu'il convient d'entendre par "instrumentalisation". En outre, la modification proposée de l'article 5 et de l'article 13 devrait préciser quelles sont les mesures disponibles aux points de passage frontaliers et dans le cadre de la surveillance des frontières pour empêcher les franchissements illégaux des frontières et y réagir lorsque les États membres de première entrée sont confrontés à une telle pression de la part d'un pays tiers. Par ailleurs, une nouvelle proposition sur les procédures exceptionnelles en matière d'asile et de retour vise à assurer une cohérence avec cette approche en introduisant des dispositions qui permettent aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour gérer de manière humaine, ordonnée et digne, dans le plein respect des droits fondamentaux et des principes humanitaires, l'arrivée de personnes instrumentalisées par un pays tiers.

c) Création d'un plan d'urgence pour Schengen en cas de menace affectant simultanément une majorité d'États membres

La proposition vise à créer un nouveau mécanisme permettant une réponse européenne à des problèmes qui touchent simultanément une majorité d'États membres et mettent ainsi en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen. Ce nouveau mécanisme devrait compléter le mécanisme existant pour les manquements graves persistants aux frontières extérieures, tel qu'il est actuellement prévu à l'article 29 du code frontières Schengen. Il devrait respecter pleinement le droit des États membres de prendre les mesures nécessaires lorsqu'ils sont confrontés à une menace immédiate et donner au Conseil la possibilité d'autoriser, sur la base d'une proposition de la Commission, la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures dans une partie ou dans l'ensemble des États membres touchés par la menace constatée, fournissant ainsi un cadre cohérent pour le recours aux contrôles aux frontières intérieures par les États membres et définissant des mesures d'atténuation appropriées. Sur proposition de la Commission, cette autorisation peut être prolongée pour des périodes allant jusqu'à six mois chacune, aussi longtemps que la menace persiste. Lorsque la Commission estime qu'une autorisation de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures ne serait pas appropriée, elle devrait adopter une recommandation précisant les mesures jugées plus appropriées pour faire face à la menace que les contrôles aux frontières intérieures ou les mesures susceptibles de compléter les contrôles aux frontières intérieures.

d) Garanties procédurales en cas de réintroduction unilatérale des contrôles aux frontières intérieures

Afin de garantir que les contrôles aux frontières intérieures restent une mesure de dernier recours, la proposition précise et élargit la liste des éléments qui doivent être évalués par un État membre lorsqu'il prend la décision de réintroduire temporairement les contrôles aux frontières. Parmi ces éléments figureraient le caractère approprié de la mesure de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures et l'incidence probable de cette mesure sur la circulation des personnes dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures et sur les régions transfrontalières. En outre, lorsqu'un État membre décide de prolonger les contrôles aux frontières intérieures en réponse à des menaces prévisibles, cette évaluation devrait également comprendre une évaluation du caractère approprié et de l'utilisation de mesures de substitution, telles que les contrôles proportionnés effectués dans le cadre de l'exercice légal de compétences publiques par les autorités compétentes dans la région frontalière, le recours à la procédure de refus pour les ressortissants de pays tiers franchissant la frontière intérieure et la coopération policière prévue par le droit de l'Union. Par ailleurs, les prolongations concernant des menaces prévisibles d'une durée supérieure à six mois devraient également inclure une évaluation des risques. Comme aujourd'hui, la Commission ou tout autre État membre peut à tout moment adopter un avis sur la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Dès lors que des contrôles aux frontières intérieures auront été en place pendant une période totale de dix-huit mois, la Commission sera tenue d'émettre un avis sur la proportionnalité et la nécessité de ces contrôles et de lancer un processus de consultation avec les États membres.

Afin de tenir compte de l'expérience selon laquelle certaines menaces peuvent persister pendant un temps considérable, la possibilité de prolonger le contrôle aux frontières dans de tels cas est étendue à une période totale de deux ans maximum. Toutefois, la proposition reconnaît que les États membres peuvent juger nécessaire de maintenir les contrôles aux frontières intérieures au-delà de ce délai. Dans de tels cas, l'État membre concerné devrait informer la Commission tout en motivant, dans sa nouvelle notification, le maintien de la menace, y compris par une évaluation des risques et en tenant compte de l'avis émis par la Commission en cas de contrôles aux frontières d'une durée de dix-huit mois. Dans ce cas, la Commission émettra un avis de suivi.

En outre, afin de permettre une analyse a posteriori, les États membres, après avoir levé les contrôles, devraient rester tenus de présenter un rapport sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures au Parlement européen, au Conseil et à la Commission. Par ailleurs, lorsque les contrôles aux frontières sont maintenus au-delà d'une période de six mois, un tel rapport devrait être présenté au bout de douze mois, puis chaque année aussi longtemps que les contrôles sont maintenus.

e) Application de mesures d'atténuation et de garanties spécifiques pour les régions transfrontalières en cas de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures

La proposition prévoit également que des garanties continuent d'être appliquées afin de limiter l'effet négatif de la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures, si cette réintroduction est inévitable, notamment pour limiter l'incidence de ces contrôles sur le fonctionnement des régions transfrontalières, sur les transports et, partant, sur le marché unique. Des exemples de mesures d'atténuation à respecter lors de la réintroduction des contrôles aux frontières figurent notamment dans les lignes directrices et les recommandations élaborées en 2020 dans le cadre de la crise de la COVID-19.

f) Recours accru à des mesures de substitution pour faire face aux menaces constatées plutôt qu'aux contrôles aux frontières intérieures

La proposition vise à garantir un niveau élevé de sécurité, de manière proportionnée, dans l'espace Schengen. À cette fin, la proposition précise la possibilité pour les États membres de recourir plus largement aux vérifications autres que les contrôles aux frontières dans les zones frontalières. Ces vérifications ne devraient pas nécessairement être effectuées par les autorités policières mais pourraient mobiliser toute autre autorité compétente en vertu du droit national[18] pour exercer des compétences publiques. Dans tous les cas, les autorités compétentes doivent respecter les garanties existantes établies par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne[19] pour l'exercice des compétences de police, notamment en fournissant le cadre nécessaire au pouvoir conféré à ces autorités d'effectuer des contrôles d'identité, y compris pour ce qui est de les guider dans la marge d'appréciation dont elles disposent pour l'application pratique de ce pouvoir, afin de s'assurer que ces vérifications ne deviennent pas l'équivalent de contrôles aux frontières. Ce faisant, les États membres devraient également veiller à ce que la marge d'appréciation des autorités compétentes soit exercée dans le plein respect des droits fondamentaux, notamment en ce qui concerne l'interdiction de discrimination.

Afin de donner davantage les moyens aux États membres de recourir à des mesures de substitution pour lutter contre le problème des mouvements non autorisés de migrants en situation irrégulière, la proposition introduit la possibilité de transférer des migrants en situation irrégulière s'il est clair que la personne appréhendée aux frontières intérieures dans le cadre de la coopération policière opérationnelle transfrontière arrive de cet autre État membre (par exemple, enregistrement dans Eurodac par un autre État membre ou factures récentes émises dans l'autre État membre). Compte tenu de l'initiative relative à la coopération policière transfrontière présentée le 8 décembre 2021, cette nouvelle procédure devrait encourager le recours à des patrouilles communes pour permettre d'effectuer ce transfert simplifié des personnes appréhendées aux frontières intérieures. La proposition prévoit également la levée de la "clause de statu quo" actuellement applicable aux accords et

[18] Au cours de la pandémie de COVID-19, les États membres auraient pu effectuer des vérifications sanitaires dans les zones frontalières au lieu de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures.

[19] Voir arrêt de la Cour de justice du 22 juin 2010, Melki et Abdeli, affaires jointes C-188/10 et C-189/10.

arrangements bilatéraux existant en la matière entre les États membres, telle que visée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive relative au retour[20], et détermine les conditions dans lesquelles les migrants en situation irrégulière peuvent actuellement être renvoyés lorsqu'ils sont appréhendés dans une situation de séjour irrégulier dans un État membre. La proposition contient une modification ciblée de l'article 6, paragraphe 3, de la directive relative au retour qui permettrait aux États membres de mettre en place des accords et arrangements bilatéraux de réadmission plus efficaces, à même de relever les défis posés par les mouvements non autorisés. Cette modification obligerait également les États membres à notifier ces accords et arrangements à la Commission. En outre, la Commission est prête à élaborer un modèle d'accord bilatéral reprenant les principales clauses de ces accords, fondé sur un examen des accords existants, afin d'aider les États membres à créer un outil efficace de gestion des mouvements non autorisés.

La proposition supprime également les obstacles à un recours plus large aux technologies de contrôle et de surveillance et précise que le code frontières Schengen n'empêche pas l'utilisation de données relatives aux passagers telles que les dossiers passagers ou les informations préalables sur les passagers sur les liaisons intra-Schengen[21], dans le cas où la législation applicable l'autoriserait.

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

Comme indiqué plus haut, cette initiative est conforme aux actions définies dans la *stratégie Schengen*.

La proposition, qui prévoit une révision des obligations de la Commission en matière de rapports en ce qui concerne le fonctionnement de l'espace Schengen, contribue aux principes de la gouvernance de Schengen en visant à renforcer le dialogue politique, le suivi et le contrôle de l'application. Elle fait donc partie intégrante de la structure de gouvernance de Schengen, comme indiqué dans la stratégie Schengen du 2 juin 2021. Cette obligation en matière de rapports sera remplie à l'avenir par le rapport annuel sur la situation dans l'espace Schengen, qui contiendra également le rapport à fournir en vertu de l'article 20 du règlement sur le mécanisme d'évaluation de Schengen[22].

Le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen prévoit un instrument d'examen entre pairs pour favoriser une confiance mutuelle accrue entre les États membres et garantir l'application correcte et efficace du cadre juridique de Schengen. Les manquements et le défaut d'application par un seul État membre risquent d'affecter tous les autres et, ensuite, de mettre l'espace Schengen en péril. Il est donc nécessaire de disposer d'un mécanisme adapté à sa finalité pour garantir un espace Schengen plus fort et résilient. À cette fin, la Commission a

---

20 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 (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

21 Comme annoncé dans la stratégie Schengen du 2 juin 2021 [COM (2021) 277 final], la Commission prépare une proposition législative visant à étendre l'utilisation des informations préalables sur les passagers (API) de sorte que les vols intra-Schengen soient également inclus. Contrairement aux dossiers passagers, ces informations ne sont actuellement collectées de manière systématique que pour les vols entrant dans l'Union en provenance de pays tiers.

22 Règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (JO L 295 du 6.11.2013, p. 27).

adopté le 2 juin 2021 une réforme du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen[23], qui fait actuellement l'objet de discussions au sein du Conseil.

Le rapport sur la situation dans l'espace Schengen devrait être examiné chaque année au sein du forum Schengen que la Commission a créé afin de promouvoir un dialogue politique régulier et structuré entre les acteurs qui contribuent à garantir le bon fonctionnement de l'espace Schengen. Ces discussions devraient associer les autorités nationales compétentes aux niveaux national et régional afin d'encourager une coopération plus concrète et une confiance plus grande entre les États membres, pour soutenir le bon fonctionnement de Schengen. Le premier forum Schengen a eu lieu le 30 novembre 2020 et le deuxième le 17 mai 2021, avec la participation de députés du Parlement européen et de ministres de l'intérieur.

Conformément à l'article 33 du code frontières Schengen, le rapport sur la situation dans l'espace Schengen sera présenté au Parlement européen et au Conseil. S'appuyant sur les discussions menées dans le cadre du forum Schengen, ces institutions devraient donc étudier les conclusions à tirer du rapport.

La proposition complète les règles relatives aux contrôles aux frontières extérieures considérés comme une condition préalable de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Elle contribue à la mise en œuvre effective de la gestion européenne intégrée des frontières par le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Il sera également tenu compte de la proposition dans le prochain cycle stratégique d'orientation politique pluriannuel visant à définir le cadre stratégique pour piloter la gestion européenne intégrée des frontières en comblant les lacunes entre la protection des frontières, la sécurité, le retour et la migration, tout en garantissant la protection des droits fondamentaux. Comme annoncé dans la stratégie Schengen, un document d'orientation politique destiné à servir de base à une consultation du Parlement européen et du Conseil sur la gestion européenne intégrée des frontières sera adopté par la Commission au début de l'année 2022.

La nouvelle procédure à la frontière extérieure qu'il conviendra d'appliquer dans une situation de maladie infectieuse à potentiel épidémique détectée par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies ou par la Commission par l'intermédiaire de l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) devrait mieux préparer l'Union à une éventuelle future pandémie et, à ce titre, servira l'un des objectifs des contrôles aux frontières, à savoir la prévention des menaces pour la santé publique[24]. Elle comblera le vide qui sera laissé lorsque l'actuelle recommandation (UE) 2020/912 du Conseil concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction[25] cessera de s'appliquer. Pour rappel, la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil a été adoptée dans le cadre de la réponse coordonnée à la pandémie de COVID-19[26], ce qui signifie qu'elle devrait cesser de s'appliquer à l'adoption du présent règlement. La nouvelle procédure devrait tenir pleinement compte des procédures établies par le futur règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les menaces transfrontières graves

---

23 Proposition de règlement du Conseil relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) nº 1053/2013, COM(2021) 278 final du 2.6.2021.

24 Voir considérant 6 du code frontières Schengen.

25 Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction.

26 Accord entre les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne, 26 mars 2020.

pour la santé[27], notamment en cas de reconnaissance d'une urgence de santé publique, ainsi que du mandat révisé du Centre européen de contrôle des maladies.

En ce qui concerne les mesures visant à soutenir les États membres dans leurs efforts de lutte contre l'instrumentalisation des migrants par des pays tiers, la proposition s'appuie sur les règles existantes en matière de surveillance des frontières et de contrôle aux frontières extérieures, telles qu'elles sont énoncées dans le code frontières Schengen.

La proposition donne suite à plusieurs résolutions du Parlement européen[28] et s'appuie sur les recommandations de la Commission adoptées en 2017 en vue d'ouvrir la voie à une levée des contrôles durables aux frontières intérieures: la recommandation du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen et la recommandation du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen.

La proposition remplace la proposition de la Commission visant à modifier le code frontières Schengen adoptée par la Commission en 2017[29], qui est retirée. Comme expliqué dans la stratégie Schengen[30], bien que les parties prenantes admettent la nécessité de résoudre le problème des contrôles aux frontières intérieures, l'initiative de 2017 n'a pas reçu un soutien suffisant pour que les colégislateurs puissent faire aboutir les négociations et doit donc être retirée.

L'actuelle proposition reprend les garanties procédurales qui avaient reçu un appui général lors des négociations de 2017, telles que l'obligation de communiquer l'évaluation des risques en même temps que la notification des contrôles aux frontières intérieures en cas de menace prévisible. Outre le renforcement des garanties, la proposition simplifie et rationalise les délais dans lesquels les contrôles aux frontières intérieures peuvent être réintroduits ou prolongés. En particulier, les États membres auront la possibilité de prolonger ces contrôles pendant une période totale de deux ans. Au-delà de cette période, les contrôles aux frontières peuvent être exceptionnellement prolongés, mais ils nécessitent une nouvelle notification de l'État membre motivant le maintien de la menace, en tenant compte de l'avis de la Commission émis après dix-huit mois. En outre, l'actuelle proposition prévoit l'intervention du Conseil lorsqu'une menace est devenue une question véritablement européenne, touchant simultanément une majorité d'États membres. Elle établit donc un juste équilibre entre, d'une part, le droit souverain des États membres d'introduire des contrôles aux frontières intérieures et la nécessité de tenir compte du caractère durable de certaines menaces et, d'autre part, la

---

27 COM(2020) 727.

28 Par exemple, la résolution du Parlement européen du 24 novembre 2020 sur le système Schengen et les mesures prises pendant la crise du coronavirus (2020/2801 (RSP)), la résolution du Parlement européen du 19 juin 2020 sur la situation de l'espace Schengen au temps de la pandémie de COVID-19 (2020/2640 (RSP)), la résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur la COVID-19: coordination au niveau de l'Union des évaluations sanitaires et de la classification des risques et conséquences pour l'espace Schengen et le marché unique (2020/2780(RSP)), et la résolution du Parlement européen du 30 mai 2018 sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen (2017/2256(INI)).

29 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, COM(2017) 571, 27.9.2017.

30 COM(2021) 277.

nécessité de veiller à ce que ces réintroductions se fassent de manière coordonnée et soient accompagnées des garanties appropriées.

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

La proposition de modification du code frontières Schengen figure dans le programme de travail de la Commission pour 2021[31].

La proposition est sans préjudice du droit à la **libre circulation** des citoyens de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le "TFUE") et des ressortissants de pays tiers qui, en vertu d'accords conclus entre l'Union et ses États membres, d'une part, et ces pays tiers, d'autre part, jouissent de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union, ainsi que des membres de leur famille. Cela concerne les mesures proposées tant aux frontières extérieures, où le droit de retour au domicile de cette catégorie de personnes est garanti même pendant une restriction des déplacements non essentiels vers l'Union, qu'aux frontières intérieures, où la nécessité d'évaluer l'incidence des mesures adoptées aux frontières intérieures sur la circulation des personnes dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures est renforcée. La présente proposition ne porte aucunement atteinte aux droits des citoyens de l'Union prévus par la directive 2004/38/CE[32].

La proposition contribue à renforcer la **sécurité** dans l'espace Schengen en précisant les mesures dont disposent les États membres pour assurer un niveau élevé de sécurité, malgré la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Elle fait suite à l'adoption, le 8 décembre 2021, d'un train de mesures sur la coopération policière, comprenant une proposition de recommandation du Conseil relative à la coopération policière opérationnelle, une proposition de directive relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et une proposition de règlement relatif à l'échange automatisé de données aux fins de la coopération policière ("Prüm II"). Ces propositions ont pour objectif de renforcer les deux aspects les plus importants de la coopération policière: l'échange d'informations et la coopération policière opérationnelle. Cela permettra de consolider les mesures de substitution dont disposent les États membres et donc de limiter la nécessité de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures.

La nouvelle procédure proposée pour le transfert des migrants en situation irrégulière appréhendés aux frontières intérieures dans le cadre de la coopération policière transfrontière et la proposition de modification ciblée de l'article 6, paragraphe 3, de la **directive relative au retour** visent à préserver l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. À ce titre, la proposition reste sans préjudice de la directive relative au retour et n'affecte pas sa double nature, à savoir un instrument destiné à lutter contre l'immigration illégale tout en soutenant le bon fonctionnement d'un espace sans contrôle aux frontières intérieures. Tout en respectant pleinement les droits fondamentaux de ces personnes, l'objectif d'un éloignement effectif d'un migrant en situation irrégulière de l'espace Schengen vers un pays tiers prévaut, et les États

---

31 COM(2020) 690 final, Programme de travail de la Commission pour 2021, Une Union pleine de vitalité dans un monde fragile, p. 6, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.

32 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, modifiant le règlement (CEE) nº 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

membres devraient toujours s'efforcer de renvoyer un migrant en situation irrégulière dans un pays tiers plutôt que de le transférer dans un autre État membre. En outre, la nouvelle dérogation ne permettra aux migrants d'être renvoyés que vers l'État membre depuis lequel leur franchissement irrégulier de la frontière a été détecté. Tout retour dans un autre État membre continuera d'être régi par les accords et arrangements bilatéraux existants et futurs entre les États membres.

La proposition respecte pleinement l'**acquis en matière d'asile**, tant lorsqu'elle propose des mesures aux frontières extérieures liées à l'instrumentalisation des migrants que lorsqu'elle propose une nouvelle procédure pour faire face aux mouvements non autorisés de migrants en situation irrégulière. Pour poursuivre les objectifs de cette nouvelle procédure, les États membres pourront s'appuyer sur la proposition modifiant le règlement **Eurodac** ainsi que sur la proposition relative au filtrage, dans le plein respect des droits fondamentaux et des garanties spécifiques prévues par ces instruments.

La proposition tient compte de la politique des transports de l'Union, et en particulier des voies réservées mises en place pour préserver les chaînes d'approvisionnement et faciliter la circulation des travailleurs du secteur des transports pendant la pandémie de COVID-19. Le prochain plan d'urgence pour les transports fournira de plus amples détails sur la gestion des situations de crise dans le secteur des transports.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La proposition repose sur l'article 77, paragraphe 2, points b) et e), et l'article 79, paragraphe 2, point c), TFUE.

La proposition modifie 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), en particulier son titre II relatif aux règles applicables aux frontières extérieures et son titre III relatif aux règles applicables aux frontières intérieures.

La proposition modifie également la 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, en ce qui concerne les dérogations à l'obligation de prendre une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

Les actions dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice relèvent d'un domaine de compétence partagé entre l'Union et les États membres, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du TFUE. Par conséquent, le principe de subsidiarité est applicable en vertu de l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (ci-après le "TUE"), qui prévoit que l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les objectifs de la présente proposition ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres agissant seuls, et peuvent l'être mieux au niveau de l'Union. En effet, ils concernent les vérifications des personnes effectuées aux frontières extérieures, condition

préalable de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. En outre, l'intégrité de l'espace Schengen et la nécessité d'assurer des conditions uniformes pour l'exercice du droit à la libre circulation exigent une approche cohérente dans l'ensemble de l'espace Schengen en ce qui concerne les mesures visant à instaurer un climat de confiance aux frontières extérieures, y compris pour ce qui est des restrictions applicables aux déplacements non essentiels vers l'Union et de la réaction à l'instrumentalisation des migrants par les autorités de pays tiers.

L'absence de tout contrôle aux frontières intérieures est garantie par le traité à l'article 77, paragraphe 2, point e), du TFUE. Si les États membres conservent le droit de prendre des mesures pour protéger la sécurité intérieure et l'ordre public et, partant, d'exercer le droit garanti à l'article 72 du TFUE, quitte à réintroduire des contrôles aux frontières intérieures, les règles relatives à ces réintroductions temporaires ont été énoncées dans le code frontières Schengen afin de garantir qu'elles ne soient appliquées que dans des conditions strictes. Par conséquent, toute modification concernant ces conditions de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures nécessite une législation au niveau de l'Union.

L'objectif consistant à établir un plan d'urgence pour Schengen, comprenant des mesures spécifiques aux frontières intérieures pour faire face à une menace touchant simultanément une majorité d'États membres et atténuer les effets négatifs des contrôles aux frontières lorsque ceux-ci sont devenus inévitables, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres agissant seuls et peut l'être mieux au niveau de l'Union.

L'Union peut par conséquent adopter les mesures proposées, conformément au principe de subsidiarité.

- **Proportionnalité**

En vertu du principe de proportionnalité établi à l'article 5, paragraphe 4, du TUE, la nature et l'intensité d'une mesure donnée doivent correspondre au problème détecté. Tous les problèmes abordés dans la présente initiative législative nécessitent, d'une manière ou d'une autre, une action législative à l'échelle de l'Union pour que les États membres puissent y répondre efficacement.

Les mesures proposées destinées à être appliquées aux frontières extérieures pour faire face à une menace pour la santé publique s'inspirent du cadre actuellement en vigueur, tel qu'il est défini dans la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil. Afin de garantir leur proportionnalité, la procédure proposée établit le cadre permettant de déterminer, le cas échéant, les conditions dans lesquelles des restrictions pourraient être introduites, leur champ d'application et les garanties y afférentes, notamment en ce qui concerne les citoyens de l'Union et les autres personnes bénéficiant de la libre circulation en vertu du droit de l'Union et/ou les ressortissants de pays tiers ayant une fonction essentielle.

Les mesures proposées en ce qui concerne l'instrumentalisation des migrants complètent les dispositions existantes relatives aux vérifications effectuées aux points de passage frontaliers et à la surveillance des frontières. Elles tiennent pleinement compte des compétences des États membres en matière de gestion des frontières. Elles tiennent également pleinement compte des compétences de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en matière de soutien aux États membres dans leur obligation de protéger les frontières extérieures.

Les modifications concernant les frontières intérieures améliorent l'équilibre entre les vérifications qui peuvent être effectuées dans les zones frontalières dans le cadre de l'exercice de compétences publiques et la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Les

modifications proposées précisent les conditions dans lesquelles les États membres peuvent effectuer des vérifications dans les zones frontalières sans que celles-ci risquent d'être confondues avec des contrôles aux frontières. Elles proposent une nouvelle procédure applicable aux migrants en situation irrégulière appréhendés dans les zones frontalières intérieures afin de faire face aux mouvements non autorisés sans devoir recourir à des contrôles aux frontières intérieures. Ainsi, cette procédure complétera le cadre existant permettant la suppression des contrôles aux frontières intérieures. L'applicabilité de la nouvelle procédure se limite aux arrestations effectuées aux frontières intérieures, lorsque des migrants en situation irrégulière sont appréhendés dans le cadre de la coopération policière opérationnelle transfrontière, en particulier lors de patrouilles communes, celles-ci garantissant que les deux États membres concernés disposent du même niveau d'information en ce qui concerne l'arrestation des migrants en situation irrégulière. Dans le plein respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la proposition laisse aux États membres la possibilité de déterminer leur coopération bilatérale sur les questions liées aux mouvements non autorisés, tout en respectant les objectifs de la politique de l'Union en matière de retour, tels qu'énoncés dans la directive relative au retour. La proposition supprime la clause de statu quo applicable aux accords ou arrangements bilatéraux existants au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive relative au retour, afin de permettre aux États membres de mettre à jour leur contenu. Les États membres conservent toute liberté à cet égard mais devraient notifier à la Commission tout accord ou arrangement de ce type, qu'il soit nouveau ou modifié. La Commission est prête à aider les États membres en élaborant un modèle d'accord bilatéral fondé sur les clauses considérées comme des bonnes pratiques actuelles pour faire face aux mouvements non autorisés, modèle qui serait annexé au manuel sur le retour.

La proposition reconnaît pleinement le droit souverain des États membres de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures, en particulier lorsqu'une réaction urgente est nécessaire, y compris en cas de menace mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen et appelant donc une réponse européenne. Enfin, elle renforce les garanties visant à se protéger contre toute prolongation discrétionnaire des contrôles aux frontières intérieures du simple fait de la persistance d'une menace en intensifiant les obligations de notification au fil du temps, notamment en ce qui concerne le caractère approprié des mesures de substitution.

La proposition consolide l'approche selon laquelle les contrôles aux frontières intérieures ne peuvent être effectués qu'aussi longtemps que nécessaire, c'est-à-dire qu'ils devraient être levés dès que d'autres mesures permettent de faire face à la menace constatée. Par conséquent, la responsabilité du respect des délais existants est une tâche partagée entre les États membres et la Commission. En particulier, les États membres devraient fournir une description des menaces constatées qui justifient de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures, en communiquant également, en cas de prolongation des contrôles aux frontières pour faire face à une menace prévisible, une évaluation des risques. Ils devraient également évaluer au cas par cas si la menace persistante demeure la même menace, justifiant la prolongation des contrôles aux frontières, ou s'il s'agit d'une nouvelle menace, justifiant une nouvelle notification. Tant en cas de réintroduction que de prolongation ultérieure des contrôles aux frontières, les États membres devraient être en mesure de fournir une analyse démontrant la nécessité et la proportionnalité de ces contrôles, en particulier la mesure dans laquelle les contrôles aux frontières intérieures sont adaptés pour faire face à la menace ainsi que l'incidence de ces contrôles sur la circulation des personnes dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures et sur le fonctionnement des régions transfrontalières. En cas de prolongation concernant des menaces prévisibles, l'État membre devrait démontrer la nécessité de maintenir les contrôles aux frontières intérieures en évaluant si les objectifs visés par cette prolongation pourraient être atteints avec des mesures de substitution. Par ailleurs,

les prolongations concernant des menaces prévisibles d'une durée supérieure à six mois devraient également inclure une évaluation des risques. La Commission et tout État membre peuvent exprimer leurs préoccupations quant au recours aux contrôles aux frontières en émettant un avis sur leur nécessité et leur proportionnalité. Dans le cas de contrôles aux frontières d'une durée supérieure à dix-huit mois, un tel avis de la Commission devrait être obligatoire. La réintroduction des contrôles aux frontières peut faire l'objet de discussions dans le cadre de consultations menées par la Commission, de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre, en vue de faire le point sur la pertinence de la réintroduction envisagée des contrôles aux frontières, le caractère approprié des mesures de substitution, ainsi que la coopération mutuelle en ce qui concerne les contrôles aux frontières et les mesures d'atténuation. Comme c'est le cas actuellement, une telle consultation resterait obligatoire lorsqu'un avis a été émis par la Commission ou un État membre. Enfin, en cas de menace de dimension européenne, la Commission et le Conseil assument la responsabilité de maintenir les contrôles aux frontières intérieures aussi longtemps que nécessaire, sans fixer de délais absolus.

- **Choix de l'instrument**

La proposition concerne la modification d'un règlement et la modification en conséquence de la directive relative au retour. Étant donné que les principaux éléments de la proposition visent les dispositions existantes du titre II du code frontières Schengen concernant les contrôles aux frontières extérieures et du titre III dudit code concernant la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures, aucun autre instrument qu'un règlement ne serait approprié.

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

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

Sans objet.

- **Consultation des parties intéressées**

Comme indiqué à l'annexe 2 de l'analyse d'impact qui accompagne la présente proposition, une **consultation des parties intéressées** a eu lieu entre novembre 2020 et février 2021, regroupant principalement des parties intéressées ciblées dans le cadre du forum Schengen et d'ateliers thématiques organisés en fonction du sujet et des parties intéressées concernées. Il s'agissait d'États membres, du Parlement européen, de transporteurs et d'ONG.

En outre, une **consultation publique** a été menée. Celle-ci a été lancée le 19 janvier 2021, la date limite de dépôt des contributions étant fixée au 16 mars 2021.

La Commission a également publié l'**analyse d'impact initiale** sur son site internet[33] pendant quatre semaines et a reçu des avis de la France, de la Croatie, de l'Ukraine et d'un contributeur anonyme.

[33] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Controles-temporaires-aux-frontieres-interieures-modification-du-code-frontieres-Schengen_fr.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

La proposition s'appuie sur les données recueillies dans le cadre de l'étude de la DG REGIO "*The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions*" (Effets des fermetures de frontières dues à la COVID-19 sur les régions transfrontalières), incluant "*An empirical report covering the period March to June 2020*"[34] (Rapport empirique couvrant la période allant de mars à juin 2020) et "*20 case studies covering the period March to June 2020*"[35] (20 études de cas couvrant la période allant de mars à juin 2020).

La Commission s'est également appuyée sur les études menées sur les coûts liés à l'absence de Schengen, élaborées par le Parlement européen[36], sur les notifications des États membres concernant la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures et sur les réactions du public exprimées dans la correspondance adressée à la Commission.

- **Analyse d'impact**

Conformément à sa politique visant à "Mieux légiférer", la Commission a procédé à une analyse d'impact[37]. Trois options stratégiques y ont été examinées:

Option nº 1 – Mesures non contraignantes. Cette option envisageait des mesures non contraignantes fondées sur les enseignements tirés de la crise de la COVID-19 et d'autres situations pour encourager le recours à des mesures autres que les vérifications aux frontières intérieures. À ce titre, elle suivait l'approche précédemment privilégiée par la Commission dans sa communication de 2016 intitulée "Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route"[38] et la recommandation relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen[39]. Dans le cadre de cette option, des mesures non contraignantes visant à mieux coordonner les mesures aux frontières extérieures dans une situation de crise étaient également envisagées.

Les objectifs spécifiques devaient être atteints au moyen d'une communication sur l'avenir de Schengen (la "stratégie Schengen") et, éventuellement, de mises à jour des recommandations pertinentes (en particulier la recommandation de 2017 relative à des contrôles de police proportionnés).

Option nº 2 – Option mixte (modification ciblée du code frontières Schengen combinée à des mesures non contraignantes). Cette option visait à répondre aux critiques formulées par les citoyens, le Parlement européen et les États membres à l'égard des vérifications durables actuellement en place aux frontières intérieures. Elle répondait également à l'appel du monde

---

34 https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1.

35 https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/bf14de68-6698-11eb-aeb5-01aa75ed71a1.

36 Direction générale des politiques internes, département thématique A: politiques économiques et scientifiques, unité Valeur ajoutée européenne du service de recherche du Parlement européen, PE 578.974 – mai 2016: «Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market» (Le coût de l'absence de Schengen: incidence sur le marché intérieur des contrôles aux frontières au sein de Schengen), étude demandée par la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf .

37 Voir le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

38 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, «Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route», COM(2016) 120 final, 4.3.2016.

39 Recommandation (UE) 2017/820 de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen (JO L 122 du 13.5.2017, p. 79).

universitaire. Cette option devait permettre que les personnes puissent circuler librement dans l'espace Schengen sans obstacles inutiles, en limitant les réintroductions de vérifications aux frontières intérieures. En ce qui concerne les mesures aux frontières extérieures, cette option proposait, compte tenu des orientations et des recommandations adoptées en réponse à la COVID-19, d'élaborer des "mesures d'atténuation" à prendre en considération chaque fois qu'une réintroduction des vérifications aux frontières est inévitable. En outre, cette option exigeait d'adopter une base juridique claire pour imposer et lever une "interdiction d'entrée" dans l'Union en cas de menace pour la santé publique, afin de garantir une uniformité aux frontières extérieures en cas de menace pour la santé publique. La proposition actuelle concrétise les idées développées dans le cadre de cette option.

Option nº 3 – Option mixte bis (modification plus fondamentale du code frontières Schengen combinée à des mesures non contraignantes). Cette option considérait l'espace Schengen sans frontières comme un espace à part entière qui ne doit pas être fragmenté par les décisions des différents États membres. Elle proposait par conséquent de remédier aux difficultés recensées exclusivement au niveau de l'Union, en prévoyant que toute décision relative à la réintroduction des vérifications aux frontières intérieures nécessite l'approbation préalable de l'une des institutions de l'Union ou en supprimant complètement la possibilité d'une réintroduction des vérifications aux frontières intérieures.

En ce qui concerne l'application de mesures aux frontières extérieures en cas de menace pour la santé publique, les solutions proposées ne différaient pas de l'option nº 2 (application de nouvelles restrictions pour les déplacements non essentiels vers l'Union en cas de menace pour la santé publique).

Résultat de l'analyse d'impact: Sur la base des conclusions du rapport d'analyse d'impact, l'option nº 2 (approche mixte) est considérée comme celle à privilégier. Ce choix tient compte de la meilleure note cumulée de cette option en matière d'efficacité, d'efficience et de proportionnalité. Elle s'appuie sur les enseignements tirés du passé tout en étant suffisamment ambitieuse. Elle respecte les points de vue des États membres en ce qui concerne le rôle des vérifications aux frontières dans la lutte contre les menaces graves tout en respectant également les attentes légitimes des citoyens de l'Union et des autres personnes bénéficiant de l'absence de vérifications aux frontières intérieures quant à la préservation de l'espace Schengen, qui facilite la circulation des personnes et des marchandises en raison de l'absence de contrôles aux frontières intérieures.

En ce qui concerne les incidences économiques, notamment le nouveau mécanisme de planification d'urgence, le fait de porter au niveau de l'Union la réponse aux situations de crise touchant une partie ou l'ensemble des États membres et de renforcer le recours à des mesures de substitution ainsi qu'à des mesures d'atténuation, le cas échéant, est susceptible de faciliter la circulation ou de limiter les effets négatifs des contrôles aux frontières intérieures sur le marché unique. À ce titre, cette option peut contribuer à limiter les retombées économiques négatives des vérifications aux frontières intérieures, de sorte que les avantages économiques de cette option pourraient être considérables. De même, la possibilité d'adopter une restriction à l'échelle de l'Union des déplacements non essentiels applicable aux frontières extérieures en cas de menace pour la santé publique pourrait contribuer à la réalisation de cet objectif en éliminant un motif probable de réintroduction des vérifications aux frontières intérieures.

Cette option garantit également des retombées sociales positives, grâce à l'élaboration de plans d'urgence pour Schengen et au renforcement de la notion de "mesure de dernier recours", qui devraient limiter le recours aux vérifications aux frontières intérieures.

Aucune incidence mesurable sur l'environnement n'est liée à l'option privilégiée.

Par ailleurs, cette option pourrait avoir, d'un point de vue relatif, l'incidence directe la plus importante sur l'administration. Cela s'explique par le fait qu'elle maintiendrait la possibilité de réintroduire temporairement les vérifications aux frontières intérieures et ajouterait de nouvelles obligations, telles qu'une évaluation des risques, une notification normalisée concernant la réintroduction des vérifications aux frontières intérieures et l'obligation de rendre compte régulièrement de ces vérifications. Toutefois, étant donné que les mesures proposées dans le cadre de cette option devraient permettre de réduire globalement le recours aux vérifications aux frontières, le surcroît de charge administrative devrait être limité.

Aucune analyse spécifique n'a été menée en ce qui concerne les mesures proposées pour lutter contre l'instrumentalisation des migrants étant donné que la proposition vise à préciser les règles applicables à cet égard.

Le 19 avril 2021, la Commission a présenté l'analyse d'impact au comité d'examen de la réglementation, qui a émis un avis favorable assorti de commentaires. Ces commentaires portaient sur i) l'absence d'éléments probants suffisants sur les forces et les faiblesses des mesures clés actuelles du code frontières Schengen, ii) le caractère vague de la description des options stratégiques et le choix de la mise en œuvre, et iii) l'analyse insuffisamment développée des incidences. Pour répondre à ces commentaires, la Commission a notamment augmenté les données quantitatives et les informations sur les points de vue des parties intéressées tout au long du rapport afin de renforcer les arguments qualitatifs concernant les avantages d'une levée des contrôles aux frontières intérieures. Elle a décrit plus clairement les lacunes du processus de 2020 du point de vue de Schengen, le dispositif intégré de l'Union pour une réaction au niveau politique dans les situations de crises étant tout d'abord axé sur les aspects sanitaires avant d'aborder d'autres aspects tels que le contrôle aux frontières, a souligné que, même si les contrôles aux frontières peuvent être un outil efficace, leur suppression progressive posait des problèmes importants, et a montré plus en détail que les mesures de substitution étaient moins coûteuses que les contrôles aux frontières tout en parvenant souvent au même résultat. Par ailleurs, la Commission a renforcé les différentes options envisagées. Enfin, d'autres informations plus détaillées ont été fournies sur l'objectif de la précédente proposition de 2017, sur les enseignements tirés de ses négociations et sur la nouvelle perspective introduite par la crise de la COVID-19. De plus amples informations sur la manière dont il est tenu compte des recommandations du comité d'examen de la réglementation dans le rapport d'analyse d'impact figurent à l'annexe I, point 3, de l'analyse d'impact.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Selon le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) de la Commission, toutes les initiatives ayant pour objectif de modifier la législation existante de l'Union devraient s'attacher à simplifier et à réaliser plus efficacement les objectifs stratégiques fixés (à savoir la réduction des coûts réglementaires inutiles).

L'analyse d'impact suggère que l'option privilégiée devrait contribuer à optimiser l'allocation des ressources en cas de crise et à limiter les coûts liés à la réintroduction des vérifications aux frontières intérieures. Toutefois, il convient de noter que la nouvelle obligation relative à l'évaluation des risques, le nouveau modèle de notification des réintroductions et les obligations en matière de rapports, ainsi que les nouvelles tâches liées au recours à des mesures de substitution, pourraient donner lieu à une situation où la charge globale pesant sur les États membres ne serait pas réduite, voire serait augmentée dans certains cas.

Il en découlerait des obligations supplémentaires pour les institutions de l'Union. Il s'agirait de créer la capacité de prendre des décisions motivées au niveau de l'Union concernant le recours à des restrictions des déplacements non essentiels vers l'Union aux frontières extérieures, mais aussi d'appliquer les plans d'urgence en cas de besoin. Aucune incidence majeure n'est attendue sur les organes et agences de l'Union, bien que l'instrumentalisation des migrants en situation irrégulière puisse conduire à une plus grande participation de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, dans les limites du règlement (UE) 2019/1896 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes[40], afin d'aider les États membres à faire face à ce problème.

Dans l'ensemble, ces nouvelles tâches devraient générer des coûts supplémentaires limités par rapport aux retombées positives importantes sur la gestion des situations de crise qui mettent en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen.

- **Droits fondamentaux**

La proposition de modification s'inscrit dans le respect des droits fondamentaux et des principes énoncés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier la liberté de circulation et de séjour (article 45), le droit d'asile (article 18) et le principe de non-refoulement (article 19). Les garanties prévues à l'article 3, à l'article 4 et à l'article 7 du code frontières Schengen continuent de s'appliquer, y compris en ce qui concerne les mesures prises pour faire face à l'instrumentalisation des migrants par des pays tiers. En outre, en ce qui concerne les mesures proposées pour lutter contre l'instrumentalisation des migrants, la Commission estime nécessaire que les États membres respectent la liberté d'expression, la liberté des médias et la liberté d'association des organisations de la société civile.

Les mesures proposées visent à résoudre les problèmes qui ont actuellement une incidence sur les droits suivants: i) le droit à la vie familiale des personnes résidant légalement dans l'Union, ii) le droit de travailler, d'exercer le droit d'établissement et de fournir des services dans tout État membre, iii) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, et iv) le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

S'il est inévitable que les restrictions applicables aux déplacements non essentiels vers l'Union affectent certains des droits susmentionnés, les mesures proposées n'aggraveront pas cette incidence car elles tiennent compte des mesures qui sont actuellement en place, fondées sur la recommandation 2020/912 du Conseil, et sont à ce titre jugées nécessaires et proportionnées eu égard à une menace pour la santé publique.

Les contrôles actuels durables aux frontières intérieures et le recours discrétionnaire aux contrôles aux frontières comme mesure de précaution, en particulier au début de la pandémie de COVID-19, ont eu des effets considérables sur les droits fondamentaux énumérés ci-dessus. Les mesures proposées concernant les frontières intérieures ne peuvent qu'amoindrir ces effets.

En ce qui concerne le recours aux mesures de substitution préconisées dans la proposition, les garanties découlant des obligations actuelles en matière de lutte contre la discrimination

[40] Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (JO L 295 du 14.11.2019, p. 1).

prévues par le droit de l'Union et le droit national, notamment l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui ressortent également explicitement de l'article 4 et de l'article 7, paragraphe 2, du code frontières Schengen, s'appliquent pleinement de manière à éviter le profilage racial[41] ou d'autres pratiques illégales. Les règles de Schengen pourraient contribuer à cette fin par un renforcement des mesures de contrôle, par exemple dans le cadre des évaluations de Schengen.

En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel qui pourrait constituer un enjeu important dans le contexte des technologies de contrôle et de surveillance, toutes les mesures proposées sont soumises aux règles de l'Union applicables en matière de protection des données. La législation nationale donne une base juridique au traitement des données à caractère personnel. En ce sens, toutes les options garantissent un niveau adéquat de protection des citoyens et les législations nationales donnent la base juridique au traitement des données à caractère personnel au moyen de ces technologies.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La modification proposée n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

L'évaluation de la modification ciblée du code frontières Schengen en ce qui concerne la réaction aux menaces visant l'espace sans contrôle aux frontières intérieures dépendra des informations qui seront reçues par les États membres.

Le tableau 11 de l'analyse d'impact comprend une liste non exhaustive d'indicateurs quantitatifs proposés pour suivre la réalisation des objectifs stratégiques définis dans l'analyse d'impact. Ces indicateurs traduisent et définissent, dans la pratique, le succès des options stratégiques. Toutefois, l'option proposée concernant des situations exceptionnelles, il n'est pas possible de mesurer de manière régulière les indicateurs.

En outre, cette imprévisibilité ne permet pas de définir des objectifs quantitatifs fixes.

Le site web de la Commission https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_fr, qui informe le public des contrôles actuellement en place aux frontières intérieures, restera le principal outil d'information permettant de suivre et d'évaluer la situation aux frontières intérieures. Compte tenu des limites de la base juridique en ce qui concerne les mesures aux frontières intérieures, la Commission ne peut pas mettre au point un outil distinct dédié aux mesures de substitution, telles que les contrôles de police, à utiliser dans les zones frontalières. Toutefois, les conditions d'utilisation des mesures de substitution aux frontières intérieures (contrôles de police et nouvelles technologies) feront l'objet d'un suivi dans le cadre du mécanisme

[41] Par «profilage», on entend le fait de catégoriser des personnes en fonction de leurs caractéristiques personnelles. Ces caractéristiques peuvent être «non modifiables» (telles que l'âge ou la taille) ou «modifiables» (telles que les vêtements, les habitudes, les préférences et d'autres éléments de comportement). Le profilage consiste en une exploration de données qui permet de classer des personnes en fonction de certaines de leurs caractéristiques observables afin de déduire, avec une certaine marge d'erreur, d'autres caractéristiques qui ne sont pas observables.

d'évaluation de Schengen, notamment par d'éventuelles visites sur place aux frontières intérieures et par des procédures d'infraction.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

La proposition se compose de quatre dispositions. L'article premier introduit des modifications dans le code frontières Schengen. L'article 2 prévoit une modification de la directive 2008/115/CE relative au retour afin de: i) tenir compte de la nouvelle procédure permettant le transfert immédiat des migrants en situation irrégulière appréhendés aux frontières intérieures dans le cadre de la coopération policière opérationnelle transfrontière vers l'État membre voisin, qu'il est proposé d'introduire dans le code frontières Schengen; ii) supprimer la clause de statu quo de l'article 6, paragraphe 3, de la directive relative au retour; et iii) prévoir l'obligation pour les États membres de notifier à la Commission tout nouvel accord ou arrangement et toute modification d'un accord ou arrangement existant. L'article 3 fixe le délai de transposition pour la modification de la directive relative au retour. L'article 4 détermine les conditions d'entrée en vigueur et les effets du règlement.

Article premier: Modifications du code frontières Schengen:

L'**article 2** du code frontières Schengen est modifié afin de modifier la définition de "surveillance des frontières" et de tenir compte de la définition nécessaire de notions telles que "instrumentalisation des migrants", "déplacement essentiel", "déplacement non essentiel", qui ont été introduites pour la première fois dans le code frontières Schengen, et "plateformes de transport". Ces définitions sont ajoutées afin de mieux faire apparaître les responsabilités en matière de surveillance des frontières qui incombent aux États membres aux frontières extérieures, notamment les mesures préventives.

L'**article 5** est modifié afin de préciser quelles sont les mesures que les États membres peuvent appliquer à leurs points de passage frontaliers lorsqu'ils sont confrontés à une instrumentalisation des migrants.

L'**article 13** est modifié afin de préciser quelles sont les mesures que les États membres peuvent appliquer lorsqu'ils accomplissent des tâches liées à la surveillance des frontières à leurs frontières extérieures dans le cadre d'une instrumentalisation des migrants, ainsi que ce qui découle de l'article 5.

L'**article 21 *bis*** est ajouté afin de créer les conditions propices à l'application uniforme aux frontières extérieures des restrictions applicables aux déplacements non essentiels vers l'Union européenne en cas de maladie à potentiel épidémiologique. Cette disposition confère au Conseil le pouvoir d'adopter, sur la base d'une proposition de la Commission, un règlement d'exécution à cet égard. Elle définit tous les paramètres nécessaires à une telle décision et prévoit des garanties à l'égard des citoyens de l'Union, des résidents de longue durée et des personnes exerçant des fonctions essentielles.

L'**article 23** est modifié afin de préciser le type de vérifications autorisées dans les zones frontalières. Les modifications proposées précisent que les vérifications effectuées dans les zones frontalières au moyen de technologies de contrôle et de surveillance n'ont pas un effet équivalent à celui des contrôles aux frontières. De même, la vérification des données relatives aux passagers des personnes voyageant dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures dans les bases de données pertinentes, si possible en vertu du droit applicable, devrait également être autorisée dans l'optique du code frontières Schengen.

Le nouvel **article 23 *bis*** prévoit une procédure de transfert des migrants en situation irrégulière appréhendés aux frontières intérieures dans le cadre de la coopération policière opérationnelle transfrontière vers l'État membre depuis lequel ils viennent directement. Il complète les règles applicables au titre de la directive relative au retour et se présente comme une mesure d'accompagnement nécessaire pour l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Il prévoit la possibilité pour les États membres de transférer, ainsi que l'obligation d'accueillir, des personnes qui ne sont pas autorisées à entrer ou à séjourner sur le territoire et qui ont été appréhendées aux frontières intérieures dans le cadre de la coopération policière opérationnelle transfrontière, laquelle peut prendre la forme de patrouilles de police communes, pour autant que des éléments indiquent clairement que la personne concernée vient de franchir la frontière intérieure. Ces éléments peuvent consister en l'absence de documents valables attestant de l'identité ou du droit de séjourner dans l'État membre, un enregistrement dans Eurodac par un autre État membre ou des factures récentes émises dans un autre État membre. Le nouvel article et la nouvelle annexe XII du code frontières Schengen définissent la procédure applicable en pareil cas.

L'**article 24** dans sa version modifiée précise, compte tenu des modifications apportées à l'article 23, que l'utilisation de technologies de contrôle et de surveillance aux points de passage terrestres peut justifier, parallèlement à des mesures de sécurité, des limitations de vitesse ou d'autres obstacles aux points de passage routiers aux frontières intérieures.

L'**article 25** prévoit un cadre général applicable à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Il donne des exemples du type de menace pouvant conduire à la réintroduction unilatérale des contrôles aux frontières intérieures et des circonstances dans lesquelles les contrôles aux frontières intérieures peuvent être prolongés.

L'**article 25 *bis*** prévoit la procédure applicable aux réintroductions unilatérales des contrôles aux frontières intérieures par les États membres en réponse à des événements imprévisibles et prévisibles.

L'**article 26** précise les critères qui devraient être pris en considération et mentionnés par les États membres lors de la notification ultérieure des contrôles aux frontières intérieures. À cet égard, l'incidence sur les régions transfrontalières figure parmi les nouveaux critères. Cette disposition établit des exigences différentes pour les situations dans lesquelles les contrôles aux frontières sont réintroduits pour la première fois et celles dans lesquelles les contrôles aux frontières sont prolongés en raison de menaces prévisibles, afin de tenir compte du fait que les conditions de maintien des contrôles aux frontières intérieures doivent se durcir au fil du temps, conformément au principe de proportionnalité. Cet article introduit également la notion de mesures d'atténuation des effets de la réintroduction des contrôles aux frontières, qui devraient être appliquées en conséquence.

L'**article 27** est remplacé par une nouvelle disposition, consacrée à la notification de la réintroduction ou de la prolongation des contrôles aux frontières intérieures. Il prévoit également l'obligation de communiquer une évaluation des risques en cas de prolongation des contrôles aux frontières intérieures liée à des menaces prévisibles.

L'**article 27 *bis*** précise les situations dans lesquelles des consultations entre la Commission et les États membres concernés devraient être menées et les circonstances dans lesquelles un avis sur la nécessité et la proportionnalité des contrôles aux frontières intérieures pourrait ou devrait être émis.

L'**article 28** est remplacé par une nouvelle disposition établissant un mécanisme spécifique de sauvegarde de l'espace Schengen lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure touche simultanément une majorité d'États membres, mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Cette disposition habilite le Conseil, sur la base d'une proposition de la Commission, à adopter une décision d'exécution concernant une approche coordonnée face à la menace grave constatée simultanément dans une majorité d'États membres, approche qui remplacerait toute mesure nationale en place. La décision du Conseil doit être réexaminée régulièrement, sur proposition de la Commission, en vue de prolonger, de modifier ou de lever les mesures adoptées.

L'**article 31** est modifié afin d'établir des règles générales concernant l'information du Parlement européen et du Conseil, applicables dans le cadre des quatre mécanismes.

L'**article 33** est modifié afin de déconnecter l'obligation de présenter un rapport sur la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures de la levée de ces contrôles. Il fournit également davantage de détails sur les éléments à faire figurer dans le rapport annuel de la Commission sur le fonctionnement de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ainsi que sur la coopération avec les agences en la matière.

L'**article 39** dans sa version modifiée du code frontières Schengen complète l'**article 2** de la proposition de règlement et prévoit l'obligation pour les États membres de notifier les régions transfrontalières à la Commission, afin de déterminer la portée des éventuelles mesures d'atténuation à prévoir dans un règlement d'exécution au titre de l'article 28 et les zones à prendre en considération lors de l'estimation de l'incidence au titre de l'article 26 du code frontières Schengen.

Afin de mieux tenir compte des intérêts des régions transfrontalières lors de l'application des articles 26 et 28 du code frontières Schengen, le nouvel **article 42** ***ter*** impose aux États membres de notifier les régions transfrontalières désignées à la Commission.

2021/0428 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, points b) et e), et son article 79, paragraphe 2, point c),

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

(1) Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (ci-après le "TUE"), l'Union comprend un espace de liberté, de sécurité et de justice sans contrôle aux frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.

(2) Le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 (code frontières Schengen)[42] établit les règles régissant la circulation des personnes à destination et en provenance de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures (ci-après dénommé "espace Schengen") ainsi qu'entre les États membres qui y participent.

(3) Ces dernières années, l'espace Schengen a dû faire face à des difficultés sans précédent qui, en raison de leur nature, ne se sont pas limitées au territoire d'un seul État membre. Ces difficultés ont mis en évidence le fait que la préservation de l'ordre et de la sécurité publics dans l'espace Schengen est une responsabilité partagée qui nécessite une action conjointe et coordonnée entre les États membres et au niveau de l'Union. Elles ont également mis en lumière des lacunes dans les règles qui régissent actuellement le fonctionnement de l'espace Schengen, aux frontières tant extérieures qu'intérieures, et la nécessité de créer un cadre plus solide et plus robuste, permettant de mieux faire face aux difficultés auxquelles l'espace Schengen est confronté.

(4) Le contrôle aux frontières extérieures n'existe pas seulement dans l'intérêt de l'État membre aux frontières extérieures duquel il s'exerce, mais aussi dans celui de tous les États membres qui ont aboli le contrôle aux frontières intérieures, ainsi que de l'Union dans son ensemble. Les États membres sont tenus de garantir des normes élevées en

[42] 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) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

matière de gestion de leurs frontières extérieures, notamment par une coopération renforcée entre les garde-frontières, les polices, les douanes et les autres autorités compétentes. L'Union offre son soutien actif en apportant une aide financière par l'intermédiaire des agences, en particulier le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, et en gérant le mécanisme d'évaluation de Schengen. Les règles applicables aux frontières extérieures doivent être renforcées afin de mieux faire face aux nouvelles difficultés apparues récemment à ces frontières.

(5) La pandémie de COVID-19 a accru le besoin pour l'Union d'être mieux préparée à réagir aux situations de crise aux frontières extérieures, liées à des maladies à potentiel épidémique constituant une menace pour la santé publique. Cette pandémie a montré que les menaces pour la santé publique peuvent rendre nécessaires des règles uniformes en matière de restrictions de déplacement des ressortissants de pays tiers à destination de l'Union européenne. L'adoption de mesures incohérentes et divergentes aux frontières extérieures pour faire face à ces menaces nuit en effet au fonctionnement de tout l'espace Schengen et réduit la prévisibilité pour les voyageurs en provenance de pays tiers ainsi que les contacts interpersonnels avec les pays tiers. Afin de préparer l'espace Schengen à de futurs défis d'une ampleur comparable, liés à des menaces pour la santé publique, il y a lieu de mettre en place un nouveau mécanisme qui devrait permettre l'adoption et la levée en temps utile de mesures coordonnées au niveau de l'Union. La nouvelle procédure aux frontières extérieures devrait être appliquée en cas de maladie infectieuse à potentiel épidémique constatée par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies ou par la Commission. Ce mécanisme devrait compléter les procédures dont la mise en place est envisagée dans la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les menaces transfrontières graves pour la santé[43],, notamment lorsqu'une urgence de santé publique est reconnue, ainsi que dans le mandat révisé du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies[44].

(6) Le mécanisme devrait prévoir l'adoption par le Conseil, sur proposition de la Commission, d'un règlement établissant des restrictions en matière de déplacements, notamment des restrictions à l'entrée ainsi que toute autre mesure nécessaire pour voyager vers l'Union européenne, et les conditions de leur levée. Compte tenu de la nature politiquement sensible de ces mesures, qui concernent le droit d'entrer sur le territoire des États membres, il convient de conférer des compétences d'exécution au Conseil aux fins de l'adoption d'un tel règlement, sur proposition de la Commission.

(7) Il importe de noter que, conformément aux obligations applicables découlant du droit de l'Union et du droit international, les citoyens de l'Union et les ressortissants de pays tiers qui, en vertu d'accords conclus entre l'Union et ses États membres, d'une part, et ces pays tiers, d'autre part, jouissent de droits de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union, ainsi que les membres de leur famille, devraient toujours être autorisés à entrer dans l'Union. Les résidents de l'Union devraient également toujours être autorisés à retourner dans l'Union. L'acte devrait contenir tous les éléments nécessaires pour que les restrictions en matière de déplacements soient efficaces, ciblées, non discriminatoires et proportionnées à l'évolution de la situation épidémiologique. Il devrait préciser, le cas échéant, toutes les catégories de voyageurs dont le déplacement devrait être exempté de restrictions à l'entrée. En outre, ou à

43 COM(2020)727.

44 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 851/2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies [COM(2020) 726 final].

défaut, l'acte devrait préciser les zones géographiques ou pays tiers au départ desquels les déplacements peuvent faire l'objet de mesures spécifiques, sur la base d'une méthode objective et de critères applicables en la matière, qui devraient inclure, en particulier, la situation épidémiologique. L'acte pourrait préciser les conditions auxquelles les déplacements peuvent être autorisés, par exemple, un test, une quarantaine, un isolement à domicile ou toute autre mesure appropriée, comme la nécessité de remplir un formulaire de localisation des passagers ou d'utiliser un autre outil de recherche des contacts, et en tenant compte, notamment, de tout système de l'Union mis au point pour faciliter les déplacements dans des conditions sûres, comme les systèmes de certificats numériques. Le cas échéant, l'instrument pourrait également mettre en place un mécanisme permettant de prendre des mesures supplémentaires en cas d'aggravation considérable de la situation épidémiologique dans une ou plusieurs zones géographiques.

(8) Il convient par ailleurs de renforcer les règles et garanties prévues par le droit de l'Union afin de permettre aux États membres d'agir rapidement pour contrer les cas d'instrumentalisation de migrants. Une telle instrumentalisation devrait s'entendre comme désignant une situation dans laquelle un pays tiers suscite des flux de migration irrégulière à destination de l'Union en encourageant activement ou en facilitant l'arrivée de ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures des États membres, dans laquelle ces actions traduisent une intention de déstabiliser l'Union dans son ensemble ou un État membre, et dans laquelle la nature de ces actions est susceptible de mettre en péril les fonctions essentielles de l'État, y compris son intégrité territoriale, le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale.

(9) L'instrumentalisation de migrants peut renvoyer à des situations dans lesquelles un pays tiers a activement encouragé ou facilité le déplacement irrégulier de ressortissants de pays tiers vers son propre territoire, afin que ceux-ci se rendent à la frontière extérieure des États membres, mais peut également faire référence au fait d'encourager activement ou de faciliter les déplacements irréguliers de ressortissants de pays tiers déjà présents dans ce pays tiers. L'instrumentalisation de migrants peut également impliquer l'imposition de mesures coercitives destinées à empêcher les ressortissants de pays tiers de quitter les zones frontalières du pays tiers instrumentalisant pour aller dans une direction autre que celle les faisant entrer dans un État membre.

(10) L'Union devrait mobiliser tous les outils de sa panoplie de mesures diplomatiques, financières et opérationnelles pour soutenir les États membres confrontés à une telle instrumentalisation. Pour lutter contre le phénomène de l'instrumentalisation de migrants, il convient de donner la priorité aux efforts diplomatiques de l'Union ou de l'État membre concerné. Ces efforts peuvent être complétés, s'il y a lieu, par l'imposition de mesures restrictives par l'Union.

(11) Dans le même temps, outre ces mesures, il est tout aussi nécessaire de continuer à renforcer les règles actuelles en matière de contrôle aux frontières extérieures et de surveillance des frontières. Afin d'aider davantage l'État membre confronté à une instrumentalisation de migrants, le règlement (UE) XXX/XXX complète les règles relatives au contrôle aux frontières en prévoyant des mesures spécifiques dans le domaine de l'asile et du retour, tout en respectant les droits fondamentaux des personnes concernées, notamment en veillant au respect du droit d'asile et en apportant l'assistance nécessaire par le biais des agences des Nations unies et d'autres organisations compétentes.

(12) Concrètement, dans une situation d'instrumentalisation de migrants, il devrait être possible pour l'État membre concerné, lorsque c'est nécessaire, de limiter le trafic frontalier au minimum en fermant certains points de passage frontaliers, tout en garantissant un accès réel et effectif aux procédures de protection internationale. Toute décision de ce type devrait examiner si le Conseil européen a reconnu que l'Union ou l'un ou plusieurs de ses États membres sont confrontés à une situation d'instrumentalisation de migrants. De plus, toute limitation de ce type devrait tenir pleinement compte des droits des citoyens de l'Union, des ressortissants de pays tiers qui jouissent du droit à la libre circulation en vertu d'un accord international et des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée en vertu du droit national ou du droit de l'Union ou titulaires de visas de longue durée, ainsi que des membres de leur famille. Ces limitations devraient en outre être appliquées de manière à garantir le respect des obligations liées à l'accès à la protection internationale, en particulier le principe de non-refoulement.

(13) L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes aide les États membres à mettre en œuvre les aspects opérationnels de la gestion des frontières extérieures, notamment concernant l'échange d'informations, la fourniture d'équipements aux garde-frontières nationaux, le renforcement de leurs capacités et leur formation, et la fourniture d'informations ciblées et d'analyses des risques, ainsi que le déploiement du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Le nouveau mandat de l'Agence ouvre des possibilités considérables d'appuyer les activités de contrôle aux frontières, dont les opérations de filtrage et de retour et le lancement d'une intervention rapide aux frontières et/ou d'une intervention en matière de retour à la demande et sur le territoire de l'État membre hôte concerné.

(14) L'article 41, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1896, fait obligation au directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes de recommander à un État membre de demander à l'Agence d'entreprendre, de réaliser ou d'ajuster le soutien apporté par cette dernière, pour faire face aux menaces et aux problèmes qui se posent aux frontières extérieures, lorsque les conditions énoncées dans cette disposition sont remplies. Concrètement, le besoin d'un soutien de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes peut apparaître lorsque l'Agence a procédé à une évaluation spécifique de la vulnérabilité en lien avec l'instrumentalisation de migrants. Sur la base des résultats d'une telle évaluation de la vulnérabilité ou lorsqu'un niveau d'impact critique est attribué à un ou plusieurs tronçons de frontières extérieures, et compte tenu des éléments pertinents des plans d'urgence de l'État membre, de l'analyse des risques effectuée par l'Agence ainsi que de la couche "analyse" du tableau de situation européen, le directeur exécutif devrait recommander à l'État membre concerné de demander à l'Agence d'entreprendre, de réaliser ou d'ajuster le soutien apporté par l'Agence conformément à l'article 41, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1896. Cette compétence du directeur exécutif est sans préjudice du soutien général que l'Agence peut apporter aux États membres.

(15) En outre, en cas d'instrumentalisation de migrants, l'État membre concerné devrait renforcer le contrôle aux frontières, y compris, le cas échéant, par des mesures supplémentaires visant à empêcher les franchissements illégaux et par le déploiement de ressources et de moyens techniques supplémentaires pour prévenir le franchissement non autorisé de la frontière. Ces moyens techniques pourraient inclure des technologies modernes, notamment des drones et des capteurs de mouvement, ainsi que des unités mobiles. L'utilisation de ces moyens techniques, en particulier de toute technologie capable de collecter des données à caractère personnel, doit être

fondée sur des dispositions clairement définies du droit national et avoir lieu conformément à ces dispositions.

(16) La Commission devrait être habilitée à définir, dans des actes délégués adoptés en vertu du présent règlement, des normes appropriées en matière de surveillance des frontières, notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies que les États membres peuvent utiliser, tout en tenant compte du type de frontières (terrestres, maritimes ou aériennes), des niveaux d'impact attribués à chaque tronçon de frontière extérieure conformément à l'article 34 du règlement (UE) 2019/1896 et d'autres facteurs pertinents, pour apporter une réponse spécifique aux situations d'instrumentalisation de migrants.

(17) Dans un espace sans contrôle aux frontières intérieures, les personnes devraient pouvoir circuler librement et en toute sécurité entre les États membres. À cet égard, il convient de préciser que l'interdiction du contrôle aux frontières intérieures n'affecte pas la compétence des États membres pour ce qui est d'effectuer des vérifications sur leur territoire, y compris à leurs frontières intérieures, à des fins autres que le contrôle aux frontières. Il y a lieu, en particulier, de préciser que les autorités nationales compétentes, y compris les autorités sanitaires ou répressives, restent libres, en principe, d'effectuer des vérifications dans l'exercice de prérogatives de puissance publique prévues par le droit national.

(18) Si l'interdiction du contrôle aux frontières intérieures s'étend également aux vérifications ayant des effets équivalents, les vérifications effectuées par les autorités compétentes ne devraient pas être considérées comme équivalentes à l'exercice des vérifications aux frontières lorsqu'elles n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières, lorsqu'elles sont fondées sur des informations générales et sur l'expérience des autorités compétentes en ce qui concerne d'éventuelles menaces pour la sécurité publique ou l'ordre public, y compris lorsqu'elles visent à lutter contre la résidence ou le séjour irréguliers et la criminalité transfrontalière liée à la migration irrégulière, lorsqu'elles sont conçues et exécutées de manière clairement distincte des vérifications systématiques des personnes aux frontières extérieures, ou lorsqu'elles sont effectuées à des plateformes de transit, comme les ports, les gares routières ou ferroviaires et les aéroports, ou directement à bord de services de transport de passagers, et lorsqu'elles sont fondées sur des analyses des risques.

(19) Alors que les flux de migration irrégulière ne devraient pas, en soi, être considérés comme constituant une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, ils peuvent nécessiter des mesures supplémentaires pour assurer le fonctionnement de l'espace Schengen.

(20) La lutte contre la résidence ou le séjour irréguliers et contre la criminalité transfrontalière liée à la migration irrégulière, comme la traite des êtres humains, le trafic de migrants, la fraude documentaire et d'autres formes de criminalité transfrontière, pourrait notamment comprendre des mesures permettant de vérifier l'identité, la nationalité et le statut de résident des personnes, pour autant que ces vérifications soient non systématiques et effectuées sur la base d'une analyse des risques.

(21) Les technologies modernes permettant de surveiller les flux de circulation, notamment sur les autoroutes et d'autres routes importantes déterminées par les États membres, peuvent être déterminantes pour faire face aux menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure. L'interdiction du contrôle aux frontières intérieures ne devrait pas être considérée comme un obstacle à l'exercice légal des compétences de police ou

d'autres prérogatives de puissance publique permettant d'effectuer des vérifications dans les zones frontalières intérieures. Cela inclut les vérifications qui impliquent l'utilisation de technologies de contrôle et de surveillance utilisées sur tout le territoire ou fondées sur une évaluation des risques aux fins de la protection de la sécurité intérieure. L'utilisation de ces technologies pour les vérifications ne devrait donc pas être considérée comme équivalente au contrôle aux frontières.

(22) Pour permettre à ces technologies d'être efficaces, il devrait être possible d'appliquer des limitations de vitesse proportionnées aux passages routiers.

(23) L'interdiction du contrôle aux frontières intérieures ne devrait pas limiter la réalisation des vérifications prévues par d'autres instruments du droit de l'Union. Les règles prévues dans le présent règlement ne devraient donc pas avoir d'incidence sur les règles applicables à la vérification, avant l'arrivée, des données relatives aux passagers dans les bases de données pertinentes.

(24) Il convient de veiller à ce que les vérifications effectuées par les États membres dans l'exercice de leurs compétences nationales demeurent pleinement compatibles avec un espace exempt de contrôle aux frontières intérieures. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, plus sont nombreux les indices montrant que les vérifications effectuées par les États membres dans leurs zones frontalières ont un effet équivalent à celui du contrôle aux frontières, eu égard à l'objectif poursuivi par de telles vérifications, au champ d'application territorial de ces vérifications et à des différences éventuelles entre lesdites vérifications et celles effectuées sur le reste du territoire de l'État membre concerné, plus les précisions et les limitations conditionnant l'exercice par les États membres de leur compétence de police dans une zone frontalière doivent être strictes et être strictement respectées.

(25) Des mesures doivent être prises pour empêcher les déplacements non autorisés de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un espace sans contrôle aux frontières intérieures. Afin d'améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen, les États membres devraient pouvoir prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre les déplacements non autorisés entre États membres et contre les séjours irréguliers. Lorsque les autorités répressives nationales d'un État membre appréhendent des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier aux frontières intérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle policière transfrontière, ces autorités devraient avoir la possibilité de refuser auxdits ressortissants le droit d'entrer ou de demeurer sur leur territoire, et de les transférer vers l'État membre à partir duquel ils sont entrés. L'État membre d'où proviennent directement les ressortissants de pays tiers appréhendés devrait quant à lui être tenu d'accueillir lesdits ressortissants.

(26) La procédure par laquelle un État membre peut transférer des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier appréhendés vers l'État membre d'où ils proviennent directement devrait se dérouler rapidement, mais être soumise à des garanties et être appliquée dans le plein respect des droits fondamentaux et du principe de non-discrimination consacré à l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, afin d'empêcher le profilage racial. Il devrait être possible aux autorités de procéder à une vérification des informations pertinentes dont elles disposent immédiatement au sujet des déplacements des personnes concernées. Ces informations peuvent comporter des éléments objectifs qui permettraient aux autorités de conclure que les personnes concernées sont récemment arrivées d'un autre État membre, comme la possession de documents, y compris des reçus ou des factures, attestant de voyages récents en provenance d'un autre État membre. Les ressortissants de pays tiers soumis

à la procédure de transfert devraient recevoir une décision écrite motivée. Même s'il convient que la décision soit immédiatement exécutoire, les ressortissants de pays tiers concernés devraient disposer d'une voie de recours effective pour attaquer la décision de transfert. Un tel recours ne devrait pas avoir d'effet suspensif.

(27) La procédure de transfert prévue par le présent règlement ne devrait pas affecter la possibilité existante pour les États membres de renvoyer des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière conformément aux accords ou arrangements bilatéraux visés à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE (la "directive retour"), lorsque lesdits ressortissants sont détectés ailleurs qu'à proximité des frontières intérieures. Afin de faciliter l'application de tels accords et de compléter l'objectif de protection de l'espace sans frontières intérieures, les États membres devraient avoir la possibilité de conclure de nouveaux accords ou arrangements et d'actualiser les accords et arrangements existants. Toute modification ou actualisation de nouveaux accords ou arrangements devrait être notifiée à la Commission. Lorsqu'un État membre a repris un ressortissant de pays tiers au titre de la procédure prévue par le présent règlement ou sur la base d'un accord ou d'un arrangement bilatéral, l'État membre concerné devrait être tenu de prendre une décision de retour conformément à la directive "retour". Afin d'assurer la cohérence entre les nouvelles procédures prévues par le présent règlement et les règles existantes en matière de retour de ressortissants de pays tiers, une modification ciblée de l'article 6, paragraphe 3, de la directive "retour" est dès lors nécessaire.

(28) Dans des cas exceptionnels, la lutte contre les menaces pesant sur l'espace Schengen peut nécessiter l'adoption, par les États membres, de mesures aux frontières intérieures. Les États membres demeurent compétents pour déterminer s'il est nécessaire de réintroduire temporairement ou de prolonger le contrôle aux frontières. En vertu des règles existantes, la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures est prévue lorsqu'une menace grave pour la sécurité intérieure ou l'ordre public se manifeste dans un certain État membre pendant une durée limitée. En particulier, le terrorisme et la criminalité organisée, les urgences de santé publique de grande ampleur ou les événements internationaux de grande ampleur ou de haut niveau, tels que les événements sportifs, commerciaux ou politiques, peuvent constituer une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

(29) En outre, une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure peut également résulter de déplacements massifs non autorisés de migrants en situation irrégulière entre les États membres, lorsque cela crée une pression sur les ressources et capacités globales des services nationaux responsables, lorsque les autres moyens prévus par le présent règlement ne sont pas suffisants pour faire face à ces flux entrants et à ces déplacements. Dans ce contexte, les États membres devraient pouvoir s'appuyer sur des rapports objectifs et chiffrés sur les déplacements non autorisés, lorsqu'il en existe, en particulier ceux produits régulièrement par les agences compétentes de l'Union conformément à leurs mandats respectifs. Il devrait être possible à un État membre d'utiliser les informations fournies par les agences pour démontrer, dans l'évaluation des risques, le caractère exceptionnel de la menace constatée, causée par un déplacement non autorisé afin de justifier la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures par ce motif.

(30) Alors qu'une action au niveau de l'Union est prévue dans les cas où la nature d'une menace découle de manquements graves persistants aux frontières extérieures, il n'existe aucun mécanisme à l'échelle de l'Union qui s'appliquerait aux situations dans lesquelles, au sein de l'espace Schengen, une menace grave pour la sécurité intérieure

ou l'ordre public touche une majorité d'États membres, compromettant le bon fonctionnement de l'espace Schengen. Il convient de combler cette lacune en mettant en place un nouveau mécanisme de sauvegarde de l'espace Schengen permettant d'adopter des solutions coordonnées pour protéger les intérêts des personnes qui ont le droit de bénéficier de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, en maximisant l'efficacité des mesures prises tout en réduisant au minimum leurs effets secondaires négatifs.

(31) Le nouveau mécanisme de sauvegarde de l'espace Schengen devrait permettre au Conseil d'adopter, sur proposition de la Commission, une décision autorisant la réintroduction ou la prolongation du contrôle aux frontières intérieures, lorsque cela est justifié par une menace particulière, constatée sur la base de notifications reçues de la part de certains États membres, ou d'autres informations disponibles, notamment une évaluation des risques, en cas de prolongation du contrôle aux frontières intérieures au-delà de six mois. Compte tenu du caractère politiquement sensible d'une telle décision, qui régit la possibilité pour les États membres de réintroduire ou de prolonger un contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances particulières, il convient de conférer au Conseil des compétences d'exécution lui permettant d'adopter une décision, sur proposition de la Commission.

(32) Pour déterminer si une réintroduction ou une prolongation du contrôle aux frontières intérieures par les États membres est justifiée, le Conseil devrait tenir examiner s'il existe d'autres mesures susceptibles d'assurer un niveau élevé de sécurité sur le territoire, telles que des vérifications renforcées dans les zones frontalières intérieures par les autorités compétentes. Si une prolongation du contrôle n'est pas jugée justifiée, la Commission devrait plutôt recommander le recours à d'autres mesures jugées plus appropriées pour faire face à la menace constatée.

(33) La mise en place du nouveau mécanisme de sauvegarde de l'espace Schengen ne devrait pas remettre en cause le droit des États membres de recourir préalablement à des mesures unilatérales conformément au règlement, lorsque la situation l'exige. Cependant, une fois adoptée, la mesure de l'Union devrait devenir la base unique pour fonder une réponse coordonnée à la menace constatée.

(34) Afin de garantir le respect du principe de proportionnalité, la décision du Conseil devrait être adoptée pour une période limitée pouvant aller jusqu'à six mois, qui pourrait être prolongée sous réserve d'un réexamen régulier sur proposition de la Commission, aussi longtemps que la menace persiste. La décision initiale devrait comprendre une évaluation de l'incidence attendue des mesures adoptées, y compris de leurs effets secondaires négatifs, en vue de déterminer si le contrôle aux frontières intérieures est justifié ou si des mesures moins restrictives pourraient le remplacer. Les décisions ultérieures devraient tenir compte de l'évolution de la menace constatée. Les États membres devraient immédiatement notifier à la Commission et aux États membres la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures conformément à la décision du Conseil.

(35) La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures devrait également rester possible en cas de manquements graves dans la gestion des frontières extérieures, mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Les périodes durant lesquelles le contrôle aux frontières a été réintroduit par les États membres en raison de l'urgence de la situation ou lorsque le Conseil a pris la décision de recommander la réintroduction du contrôle parce qu'une menace touche un nombre important d'États membres ne devraient pas être incluses dans la période de

deux ans applicable aux réintroductions fondées sur des manquements graves aux frontières extérieures.

(36) La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, que ce soit sur la base de décisions unilatérales des États membres ou au niveau de l'Union, a de graves répercussions sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Afin de garantir que toute décision de réintroduire un contrôle aux frontières ne soit prise que si nécessaire, en dernier recours, la décision relative à la réintroduction temporaire ou à la prolongation d'un contrôle aux frontières devrait être fondée sur des critères communs, mettant l'accent sur la nécessité et la proportionnalité. Le principe de proportionnalité exige que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures soit subordonnée à des garanties qui augmentent au fil du temps.

(37) Dans un premier temps, les États membres devraient évaluer l'opportunité du contrôle aux frontières intérieures au regard de la nature de la menace grave constatée. Dans ce contexte, ils devraient envisager plus particulièrement et évaluer l'incidence probable du contrôle aux frontières intérieures sur la circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures et sur le fonctionnement des régions transfrontalières. Cette évaluation devrait figurer dans la notification que les États membres sont tenus de transmettre à la Commission. En cas de prolongation, au-delà d'une période initiale de six mois, du contrôle aux frontières intérieures réintroduit en raison d'événements prévisibles, l'État membre devrait également examiner si d'autres mesures permettraient d'atteindre les mêmes objectifs que le contrôle aux frontières que le contrôle aux frontières intérieures, comme des vérifications proportionnées effectuées dans l'exercice des compétences de police ou d'autres prérogatives de puissance publique, ou les formes de coopération policière prévues par le droit de l'Union, ainsi que la possibilité de recourir à la procédure de transfert.

(38) Afin de limiter les conséquences préjudiciables résultant de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, toute décision de réintroduire un tel contrôle devrait s'accompagner, le cas échéant, de mesures d'atténuation. Ces mesures devraient comprendre des mesures visant à assurer le bon fonctionnement du transit des marchandises et le passage fluide du personnel du secteur des transports et des gens de mer, par la mise en place de "voies réservées". En outre, et pour tenir compte de la nécessité d'assurer la circulation des personnes dont les activités peuvent être essentielles pour préserver la chaîne d'approvisionnement ou la prestation des services essentiels, les États membres devraient également appliquer les orientations existantes qui concernent les travailleurs frontaliers[45]. Dans ce cadre, les règles relatives à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures devraient tenir compte des orientations et recommandations adoptées tout au long de la pandémie de COVID-19 pour créer un filet de sécurité solide pour le marché unique, afin de garantir leur application par les États membres, le cas échéant, en guise de mesures d'atténuation lors de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. Il convient en particulier de définir des mesures visant à assurer le fonctionnement ininterrompu du marché unique et à préserver les intérêts des régions transfrontalières et des "villes jumelles", dont, par exemple, des autorisations ou des dérogations pour les habitants des régions transfrontalières.

[45] JO C 102 I du 30.3.2020, p. 3.

(39) La notification requise des États membres devrait être déterminante pour évaluer le respect des critères et conditions d'une réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Afin d'obtenir des informations comparables, la Commission devrait adopter, dans un acte d'exécution, un modèle uniforme pour la notification de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. Les États membres devraient être autorisés à classifier tout ou partie des informations fournies dans la notification, sans préjudice du fonctionnement de canaux de coopération policière appropriés et sûrs.

(40) Afin de garantir que le contrôle aux frontières intérieures soit véritablement une mesure de dernier recours, appliquée uniquement tant qu'elle est nécessaire, et afin de permettre d'évaluer la nécessité et la proportionnalité d'un contrôle aux frontières intérieures pour faire face à des menaces prévisibles, les États membres devraient préparer une évaluation des risques à soumettre à la Commission lorsque le contrôle aux frontières intérieures est prolongé au-delà d'une période initiale de six mois pour contrer des menaces prévisibles. Les États membres doivent notamment expliquer l'ampleur et l'évolution de la menace grave constatée, y compris la durée estimée de sa persistance et les tronçons des frontières intérieures susceptibles d'être concernés, ainsi que leurs mesures de coordination avec les autres États membres affectés par ces mesures ou susceptibles de l'être.

(41) La Commission devrait être autorisée à demander des informations complémentaires au sujet de la notification reçue, y compris sur l'évaluation des risques ou sur les mesures de coopération et de coordination avec les États membres affectés par la prolongation prévue du contrôle aux frontières intérieures. Lorsque la notification ne respecte pas les exigences minimales, la Commission devrait examiner la notification avec l'État membre concerné et demander des informations complémentaires ou une nouvelle présentation de la notification.

(42) Afin de garantir un degré suffisant de transparence des actions ayant une incidence sur les déplacements sans contrôle aux frontières intérieures, les États membres devraient également informer le Parlement européen et le Conseil des principaux éléments concernant la réintroduction prévue du contrôle aux frontières. Dans des cas justifiés, les États membres peuvent également classifier ces informations. Chaque année, conformément à l'article 33 du code frontières Schengen, la Commission devrait présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur le fonctionnement de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ("rapport sur la situation dans l'espace Schengen"), qui devrait examiner minutieusement la situation en ce qui concerne les déplacements non autorisés de ressortissants de pays tiers, en s'appuyant sur les informations disponibles provenant des agences compétentes et sur l'analyse des données provenant des systèmes d'information pertinents. La Commission devrait également évaluer la nécessité et la proportionnalité des réintroductions du contrôle aux frontières survenues au cours de la période couverte par ledit rapport. Le rapport sur la situation dans l'espace Schengen se penche également sur les obligations en matière de rapports découlant de l'article 20 du mécanisme d'évaluation de Schengen[46].

[46] Règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (JO L 295 du 6.11.2013, p. 27).

(43) Le mécanisme de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des situations d'urgence ou pour faire face à des menaces prévisibles devrait prévoir la possibilité, pour la Commission, d'organiser des consultations entre les États membres, y compris à la demande de l'un d'eux. Les agences de l'Union concernées devraient être associées à ce processus afin de partager leur expertise, lorsque c'est utile. Ces consultations devraient examiner les modalités d'exercice du contrôle aux frontières intérieures et son calendrier, les éventuelles mesures d'atténuation ainsi que les possibilités d'appliquer d'autres mesures. Lorsque la Commission ou un État membre a rendu un avis exprimant des doutes au sujet de la réintroduction du contrôle aux frontières, ces consultations devraient être obligatoires.

(44) La Commission et les États membres devraient conserver la possibilité d'exprimer tout doute quant à la nécessité et à la proportionnalité de la décision d'un État membre de réintroduire un contrôle aux frontières intérieures en raison de l'urgence ou afin de faire face à une menace prévisible. Si un contrôle aux frontières intérieures est réintroduit et prolongé, en raison de menaces prévisibles, pendant des périodes cumulées dépassant dix-huit mois au total, la Commission devrait être tenue d'émettre un avis évaluant la nécessité et la proportionnalité dudit contrôle. Lorsqu'un État membre estime qu'il existe des circonstances exceptionnelles justifiant le maintien du contrôle aux frontières intérieures pendant une période supérieure à deux ans, la Commission devrait émettre un avis de suivi. Cet avis est sans préjudice des mesures d'exécution, y compris les procédures d'infraction, que la Commission peut prendre à tout moment à l'encontre d'un État membre pour non-respect des obligations qui lui incombent au titre du droit de l'Union. Lorsqu'un avis est émis, la Commission devrait engager des consultations avec les États membres concernés.

(45) Afin de permettre l'analyse a posteriori de la décision relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, les États membres devraient rester tenus de présenter un rapport au Parlement européen, au Conseil et à la Commission sur la réintroduction dudit contrôle, une fois qu'ils l'ont levé. Lorsque le contrôle est maintenu pendant des périodes prolongées, un tel rapport devrait également être présenté après douze mois, puis chaque année si le contrôle est maintenu à titre exceptionnel, et aussi longtemps que le contrôle est maintenu. Le rapport devrait, en particulier, présenter l'évaluation initiale et l'évaluation de suivi de la nécessité du contrôle aux frontières intérieures ainsi l'évaluation du respect des critères de réintroduction dudit contrôle. La Commission devrait adopter, dans un acte d'exécution, un modèle uniforme et le mettre à disposition en ligne.

(46) Lors de la mise en œuvre du présent règlement, les États membres s'interdisent toute discrimination à l'égard des personnes fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

(47) Les autorités compétentes font usage de leurs pouvoirs pour effectuer des vérifications sur le territoire et appliquer les procédures pertinentes dans le plein respect des règles relatives à la protection des données prévues par le droit de l'Union. Le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil ou la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil s'appliquent au traitement de données à caractère personnel effectué par les autorités nationales compétentes aux fins du présent règlement, dans leur champ d'application respectif.

(48) L'objectif du présent règlement est d'améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen. Cet objectif ne peut être atteint par la seule action des États membres. Par conséquent, une modification des règles communes établies au niveau de l'Union est

nécessaire. L'Union a donc la possibilité d'adopter des mesures, conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(49) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application. Le présent règlement développant l'acquis de Schengen, le Danemark décide, conformément à l'article 4 dudit protocole, dans un délai de six mois à partir de la décision du Conseil sur le présent règlement, s'il le transpose dans son droit interne.

(50) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil[47]; l'Irlande ne participe donc pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas liée par celui-ci, ni soumise à son application.

(51) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen[48], qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, point A, de la décision 1999/437/CE du Conseil[49].

(52) En ce qui concerne la Suisse, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen[50], qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, point A, de la décision 1999/437/CE[51], lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil[52].

(53) En ce qui concerne le Liechtenstein, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de

---

47 Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002, p. 20).

48 JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

49 Décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 176 du 10.7.1999, p. 31).

50 JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

51 Décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 176 du 10.7.1999, p. 31).

52 Décision 2008/146/CE du Conseil du 28 janvier 2008 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 53 du 27.2.2008, p. 1).

la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen[53], qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, point A, de la décision 1999/437/CE, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE du Conseil[54].

(54) Le présent règlement est sans préjudice de l'application de la directive 2004/38/CE[55].

(55) Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

(56) Il convient, dès lors, de modifier le règlement (UE) 2016/399 et la directive 2008/115/CE en conséquence,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (UE) 2016/399 est modifié comme suit:

(1) L'article 2 est modifié comme suit:

a) le point 12) est remplacé par le texte suivant:

"12) "surveillance des frontières": la surveillance des frontières entre les points de passage frontaliers et la surveillance des points de passage frontaliers en dehors des heures d'ouverture fixées, y compris les mesures préventives en vue de détecter et d'empêcher le franchissement non autorisé des frontières ou la soustraction aux vérifications aux frontières;

b) les points 27) à 30) suivants sont ajoutés:

"27) "instrumentalisation de migrants": une situation dans laquelle un pays tiers suscite des flux de migration irrégulière à destination de l'Union, en encourageant activement ou en facilitant le déplacement de ressortissants de pays tiers vers les frontières extérieures, sur son propre territoire ou à partir de ce dernier et ensuite jusqu'à ces frontières extérieures, dans laquelle ces actions traduisent l'intention du pays tiers de déstabiliser l'Union ou un État membre, et dans laquelle la nature de ces actions est susceptible de mettre en péril les fonctions essentielles de l'État, y compris son intégrité territoriale, le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale;

---

53 JO L 160 du 18.6.2011, p. 21.

54 Décision 2011/350/UE du Conseil du 7 mars 2011 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la circulation des personnes (JO L 160 du 18.6.2011, p. 19).

55 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, modifiant le règlement (CEE) nº 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

28) "déplacement essentiel": un déplacement lié à une fonction ou un besoin essentiels, compte tenu des obligations internationales en vigueur de l'Union et des États membres, et énumérés à l'annexe XI;

29) "déplacement non essentiel": un déplacement à des fins autres qu'un déplacement essentiel;

30) "plateformes de transit": les aéroports, les ports maritimes ou fluviaux, les gares ferroviaires ou routières."

(2) À l'article 5, un nouveau paragraphe 4 est ajouté:

"4. En cas d'instrumentalisation de migrants, les États membres peuvent limiter le nombre de points de passage frontaliers notifiés conformément au paragraphe 1 ou leurs heures d'ouverture, lorsque les circonstances l'exigent.

Toute limitation adoptée en vertu du premier alinéa est appliquée de manière proportionnée et en prenant en considération les droits:

a) des personnes jouissant du droit à la libre circulation en vertu du droit de l'Union;

b) des ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée en vertu de la directive 2003/109/CE[56], des personnes qui tirent leur droit de séjour d'autres instruments du droit de l'Union ou du droit national ou qui sont titulaires d'un visa national de longue durée, ainsi que des membres de leur famille;

c) des ressortissants de pays tiers demandant une protection internationale."

(3) L'article 13 est remplacé par le texte suivant:

"Article 13

Surveillance des frontières

1. La surveillance des frontières a pour objet principal de détecter et d'empêcher le franchissement non autorisé de la frontière, de lutter contre la criminalité transfrontalière et de prendre des mesures à l'encontre des personnes ayant franchi illégalement la frontière.

   Une personne qui a franchi illégalement une frontière et qui n'a pas le droit de séjourner sur le territoire de l'État membre concerné est appréhendée et fait l'objet de procédures respectant la directive 2008/115/CE.

2. Les gardes-frontières agissent en unités fixes ou mobiles pour procéder à la surveillance des frontières extérieures.

   Cette surveillance est effectuée de manière à empêcher et à dissuader les personnes de franchir la frontière sans autorisation entre les points de passage frontaliers et de se soustraire aux vérifications aux points de passage frontaliers.

3. La surveillance entre les points de passage frontaliers est assurée par des gardes-frontières dont les effectifs et les méthodes sont adaptés aux risques et aux menaces existants ou prévus. Elle implique des modifications fréquentes et

[56] Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO L 16 du 23.1.2004, p. 44).

inopinées des périodes de surveillance, ainsi que d'autres méthodes ou techniques, en vue d'assurer une détection et une prévention efficaces des franchissements non autorisés de la frontière.

4. La surveillance est effectuée par des unités fixes ou mobiles qui accomplissent leur mission en patrouillant ou en se postant à des endroits réputés ou présumés sensibles, l'objectif de cette surveillance consistant à empêcher le franchissement non autorisé de la frontière et à appréhender les individus franchissant illégalement la frontière. La surveillance peut également être exercée à l'aide de moyens techniques, y compris des matériels, équipements et systèmes de surveillance électroniques.

5. En cas d'instrumentalisation de migrants, l'État membre concerné intensifie la surveillance des frontières dans la mesure nécessaire pour faire face à la menace accrue. En particulier, l'État membre augmente, en tant que de besoin, les ressources et les moyens techniques pour empêcher le franchissement non autorisé de la frontière.

   Ces moyens techniques peuvent inclure des technologies modernes, notamment des drones et des capteurs de mouvement, ainsi que des unités mobiles pour empêcher le franchissement non autorisé de la frontière pour entrer dans l'Union.

6. Sans préjudice du soutien que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes peut apporter aux États membres, en cas d'instrumentalisation de migrants, l'Agence peut procéder à l'évaluation de la vulnérabilité prévue à l'article 10, paragraphe 1, point c), et à l'article 32 du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement et du Conseil[57], afin d'apporter le soutien nécessaire à l'État membre concerné.

   Au vu des résultats de cette évaluation ou de toute autre évaluation pertinente de la vulnérabilité, ou à la suite de l'attribution du niveau d'impact critique au tronçon de frontière concerné, au sens de l'article 35, paragraphe 1, point d), du règlement (UE) 2019/1896, le directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes émet des recommandations, conformément à l'article 41, paragraphe 1, dudit règlement, à l'intention de tout État membre concerné.

7. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués, dans le respect de l'article 37, concernant des mesures supplémentaires régissant la surveillance, y compris l'élaboration de normes pour la surveillance des frontières, notamment en ce qui concerne l'utilisation des technologies de surveillance et de contrôle aux frontières extérieures, en tenant compte du type de frontières, des niveaux d'impact attribués à chaque tronçon de frontière extérieure conformément à l'article 34 du règlement (UE) 2019/1896 et d'autres facteurs pertinents."

(4) Le titre du chapitre V est modifié comme suit: "Mesures spécifiques relatives aux frontières extérieures"

---

[57] Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624, JO L 295 du 14.11.2019.

Au chapitre V, l'article 21 *bis* suivant est inséré:

"Article 21 *bis*

Restrictions de déplacements vers l'Union européenne

1. Le présent article s'applique aux situations dans lesquelles le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies ou la Commission constate l'existence, dans un ou plusieurs pays tiers, d'une maladie infectieuse à potentiel épidémique telle que définie par les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé.

2. Sur la base d'une proposition de la Commission, le Conseil peut adopter un règlement d'exécution prévoyant des restrictions temporaires de déplacement vers les États membres.

   Il peut s'agir de restrictions à l'entrée dans les États membres et d'autres mesures jugées nécessaires à la protection de la santé publique dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, telles que des tests, une quarantaine et un isolement à domicile.

3. Les catégories de personnes suivantes sont exemptées des restrictions à l'entrée, indépendamment de l'objet de leur voyage:

   a) les personnes jouissant du droit à la libre circulation en vertu du droit de l'Union;

   b) les ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée en vertu de la directive 2003/109/CE, les personnes qui tirent leur droit de séjour d'autres instruments du droit de l'Union ou du droit national ou qui sont titulaires d'un visa national de longue durée, ainsi que les membres de leur famille;

4. Le règlement d'exécution visé au paragraphe 1 doit, selon le cas:

   a) définir les catégories de personnes effectuant des déplacements non essentiels à exempter des restrictions applicables aux déplacements;

   b) identifier les zones géographiques ou les pays tiers à partir desquels les déplacements non essentiels peuvent faire l'objet de restrictions ou d'exemptions de restrictions, eu égard à la situation particulière des zones ou pays concernés, sur la base d'une méthode et de critères objectifs, notamment, la situation épidémiologique;

   c) fixer les conditions auxquelles les déplacements non essentiels visés aux points a) et b) peuvent être restreints ou exemptés de restrictions, notamment la preuve à présenter pour justifier l'exemption et les conditions relatives à la durée et à la nature du séjour dans les zones ou pays visés au point b);

   d) fixer les conditions auxquelles des restrictions de déplacement peuvent être imposées, à titre exceptionnel, aux personnes effectuant des déplacements essentiels, en cas de détérioration rapide de la situation épidémiologique et, en particulier, lorsqu'un variant préoccupant ou un variant à suivre a été détecté.

5. Les restrictions des déplacements essentiels visées au paragraphe 4, point d), ne peuvent inclure des restrictions à l'entrée en ce qui concerne les voyageurs énumérés au point i. et aux points iv. à viiii. de l'annexe XI."

(5) L'article 23 est remplacé par le texte suivant:

"Article 23

Exercice des prérogatives de puissance publique

L'absence de contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte:

a) à l'exercice des compétences de police ou d'autres prérogatives de puissance publique par les autorités compétentes des États membres sur leur territoire, y compris dans leurs zones frontalières intérieures, tel qu'il leur est conféré par le droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences et prérogatives n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières.

L'exercice de leurs compétences et prérogatives par les autorités compétentes ne peut, en particulier, être considéré comme équivalent à l'exercice des vérifications aux frontières lorsque les mesures:

i) n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières;

ii) sont fondées sur des informations générales et l'expérience des autorités compétentes en ce qui concerne d'éventuelles menaces pour la sécurité publique ou l'ordre public, et visent notamment à:

– lutter contre la criminalité transfrontalière;

– lutter contre la résidence ou le séjour irréguliers, liés à la migration irrégulière; ou

– endiguer la propagation d'une maladie infectieuse à potentiel épidémique détectée par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies;

iii) sont conçues et exécutées de manière manifestement distincte des vérifications systématiques des personnes aux frontières extérieures, notamment lorsqu'elles sont appliquées à des plateformes de transit ou directement à bord de services de transport de passagers, et lorsqu'elles reposent sur des analyses de risques;

iv) sont réalisées, le cas échéant, au moyen de technologies de contrôle et de surveillance utilisées sur tout le territoire, afin de faire face aux menaces pour la sécurité publique ou l'ordre public, comme indiqué au point ii);

b) à la possibilité pour un État membre de faire réaliser, à des plateformes de transit, des contrôles de sûreté sur les personnes par les autorités compétentes en vertu du droit de chaque État membre, par leurs autorités compétentes ou par les transporteurs, pour autant que ces contrôles soient également effectués sur les personnes voyageant à l'intérieur d'un État membre;

c) 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;

d) à la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation pour les ressortissants de pays tiers de signaler leur présence sur son territoire conformément aux dispositions de l'article 22 de la 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 (ci-après dénommée "convention d'application de l'accord de Schengen");

e) aux vérifications, à des fins de sécurité, des données relatives aux passagers dans les bases de données pertinentes concernant les personnes voyageant dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, qui peuvent être effectuées par les autorités compétentes en vertu du droit applicable."

(6) L'article 23 *bis* suivant est inséré:

"Article 23 *bis*

Procédure de transfert des personnes appréhendées aux frontières intérieures

1. Le présent article s'applique à l'arrestation d'un ressortissant de pays tiers à proximité des frontières intérieures, lorsque toutes les conditions suivantes sont remplies:

   a) le ressortissant de pays tiers concerné ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée énoncées à l'article 6, paragraphe 1;

   b) le ressortissant de pays tiers ne peut se prévaloir de la dérogation prévue à l'article 6, paragraphe 5, point a);

   c) le ressortissant de pays tiers est arrêté dans le cadre de la coopération opérationnelle policière transfrontière, notamment lors de patrouilles de police communes;

   d) il apparaît clairement que le ressortissant de pays tiers est arrivé directement d'un autre État membre, au vu des informations dont disposent immédiatement les autorités ayant procédé à l'arrestation, notamment des déclarations de la personne concernée, des documents d'identité, de voyage ou d'autre nature trouvés sur cette personne, ou les résultats des recherches effectuées dans les bases de données nationales et de l'Union pertinentes.

2. Les autorités compétentes de l'État membre peuvent décider, après avoir constaté que le ressortissant de pays tiers concerné n'a pas le droit de séjourner sur son territoire, de transférer immédiatement la personne vers l'État membre à partir duquel elle est entrée ou a tenté d'entrer, conformément à la procédure énoncée à l'annexe XII.

3. Lorsqu'un État membre applique la procédure visée au paragraphe 2, l'État membre destinataire est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour accueillir le ressortissant de pays tiers concerné conformément aux procédures prévues à l'annexe XII.

4. Á partir de [*un an après l'entrée en vigueur du règlement*] et chaque année par la suite, les États membres transmettent à la Commission les données enregistrées conformément à l'annexe XII, point 3, en ce qui concerne l'application des paragraphes 1, 2 et 3."

(7) À la fin du premier alinéa de l'article 24, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

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 ou requises par les technologies visées à l'article 23, point a) iv)."

(8) L'article 25 est remplacé par le texte suivant:

"Article 25

Cadre général pour la réintroduction temporaire ou la prolongation du contrôle aux frontières intérieures

1. En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures.

   Sont notamment réputés créer une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure:

   (a) les activités liées au terrorisme ou à la criminalité organisée;

   (b) les urgences de santé publique de grande ampleur;

   (c) une situation caractérisée par des déplacements massifs non autorisés de ressortissants de pays tiers entre les États membres, mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures;

   (d) les événements internationaux de grande ampleur ou de haut niveau, tels que des événements sportifs, commerciaux ou politiques.

2. Le contrôle aux frontières ne peut être introduit en vertu des articles 25 *bis* et 28 que lorsqu'un État membre a établi qu'une telle mesure est nécessaire et proportionnée, en appliquant les critères mentionnés à l'article 26, paragraphe 1, et, si ce contrôle est prolongé, également les critères mentionnés à l'article 26, paragraphe 2. Le contrôle aux frontières peut également être réintroduit en vertu de l'article 29, en appliquant les critères mentionnés à l'article 30.

   Dans tous les cas, le contrôle aux frontières intérieures n'est réintroduit qu'en dernier recours. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave constatée.

3. Si la même menace persiste, le contrôle aux frontières intérieures peut être prolongé conformément à l'article 25 *bis*, 28 ou 29.

   La même menace est réputée exister lorsque la justification présentée par l'État membre pour prolonger le contrôle aux frontières repose sur la constatation que la même menace qui avait justifié la réintroduction initiale du contrôle aux frontières existe toujours."

(9) Un nouvel article 25 *bis* est inséré après l'article 25:

"Article 25 *bis*

Procédure applicable aux cas nécessitant une intervention en raison d'événements imprévisibles ou prévisibles

1. Lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre est imprévisible et exige une action immédiate, l'État membre peut, à titre exceptionnel, immédiatement réintroduire le contrôle aux frontières intérieures.

2. Lorsqu'il réintroduit le contrôle à ses frontières intérieures en vertu du paragraphe 1, l'État membre notifie immédiatement ce fait à la Commission et aux autres États membres, conformément à l'article 27, paragraphe 1.

3. Aux fins du paragraphe 1, le contrôle aux frontières intérieures peut être immédiatement réintroduit pour une période limitée n'excédant pas un mois. Lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure persiste au-delà de cette période, l'État membre peut prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour des périodes supplémentaires, la durée maximale totale n'excédant pas trois mois.

4. Lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure est prévisible dans un État membre, ce dernier notifie son intention de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures à la Commission et aux autres États membres, conformément à l'article 27, paragraphe 1, au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue, ou dans un délai plus court lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue.

5. Aux fins du paragraphe 4, et sans préjudice de l'article 27 *bis*, paragraphe 4, le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit pour une période n'excédant pas six mois. Lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure persiste au-delà de cette période, l'État membre peut prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour des périodes renouvelables n'excédant pas six mois.

   Toute prolongation est notifiée à la Commission et aux autres États membres conformément à l'article 27 et dans les délais mentionnés au paragraphe 4. Sous réserve de l'article 27 *bis*, paragraphe 5, la durée maximale du contrôle aux frontières intérieures n'excède pas deux ans.

6. La période visée au paragraphe 5 n'inclut pas les périodes visées au paragraphe 3."

(10) L'article 26 est remplacé par le texte suivant:

"Article 26

Critères pour la réintroduction temporaire et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures

1. Afin d'établir si la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures est nécessaire et proportionnée, conformément à l'article 25, un État membre prend notamment en considération:

   (a) le caractère approprié de la mesure de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, compte tenu de la nature de la menace grave constatée, en examinant notamment si cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure;

   (b) l'incidence probable d'une telle mesure sur:

– la circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures et

– le fonctionnement des régions transfrontalières, eu égard aux liens sociaux et économiques étroits qui les unissent.

2. Lorsqu'un État membre décide de prolonger le contrôle aux frontières intérieures en vertu de l'article 25 *bis*, paragraphe 5, il examine en outre en détail si les objectifs poursuivis par cette prolongation pourraient être atteints par:

a) le recours à d'autres mesures, telles que des contrôles proportionnés effectués dans le cadre de l'exercice légal des compétences et prérogatives visées à l'article 23, point a);

b) le recours à la procédure mentionnée à l'article 23 *bis*;

c) les formes de coopération policière prévues par le droit de l'Union, notamment en matière de patrouilles communes, d'opérations communes, d'équipes communes d'enquête, de poursuites transfrontalières ou d'observation transfrontalière.

3. Lorsque le contrôle aux frontières intérieures a été réintroduit ou prolongé, les États membres concernés veillent, si nécessaire, à l'accompagner de mesures appropriées qui atténuent les incidences de cette réintroduction sur les personnes et sur le transport de marchandises, en accordant une attention particulière aux régions transfrontalières."

(11) L'article 27 est remplacé par le texte suivant:

"Article 27

Notification de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures et évaluation des risques

1. Les notifications des États membres au sujet de la réintroduction ou de la prolongation du contrôle aux frontières intérieures mentionnent les informations suivantes:

(a) les motifs de la réintroduction ou de la prolongation, comprenant toutes les données utiles détaillant les événements qui constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de l'État membre concerné;

(b) la portée de la réintroduction ou de la prolongation envisagée, en précisant le ou les tronçon(s) des frontières intérieures où le contrôle doit être réintroduit ou prolongé;

(c) le nom des points de passage autorisés;

(d) la date et la durée de la réintroduction ou prolongation prévue;

(e) les considérations relatives à la nécessité et à la proportionnalité visées à l'article 26, paragraphe 1, et, en cas de prolongation, à l'article 26, paragraphe 2;

(f) le cas échéant, les mesures que les autres États membres doivent prendre.

Une notification peut être présentée conjointement par plusieurs États membres.

La notification est présentée conformément à un modèle établi par la Commission dans un acte d'exécution et qui sera disponible en ligne. Cet acte d'exécution est adopté en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 38, paragraphe 2."

2. Lorsqu'un contrôle aux frontières est en place depuis six mois en vertu de l'article 25 *bis*, paragraphe 4, toute notification ultérieure de sa prolongation comprend une évaluation des risques. L'évaluation des risques décrit l'ampleur et l'évolution attendue de la menace grave constatée, en particulier la durée estimée de sa persistance et les tronçons des frontières intérieures susceptibles d'être concernés, et présente des informations sur les mesures de coordination avec les autres États membres affectés par ces mesures ou susceptibles de l'être.

3. Lorsque la réintroduction ou la prolongation du contrôle aux frontières concerne des déplacements massifs non autorisés visés à l'article 25, paragraphe 1, point b), l'évaluation des risques comporte également des informations sur l'ampleur et les tendances de ces déplacements, notamment toute information obtenue auprès des agences de l'Union compétentes en vertu de leurs mandats respectifs et une analyse des données provenant des systèmes d'information pertinents.

4. À la demande de la Commission, l'État membre concerné fournit toute information complémentaire, y compris sur les mesures de coordination avec les États membres affectés par la prolongation prévue du contrôle aux frontières intérieures, ainsi que les autres informations nécessaires pour évaluer le recours éventuel aux mesures mentionnées aux articles 23 et 23 *bis*.

5. L'État membre procédant à une notification au titre du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 peut, si nécessaire et conformément à son droit national, décider de classifier tout ou partie des informations notifiées.

Cette classification n'empêche pas les autres États membres affectés par la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures d'avoir accès aux informations, par des canaux de coopération policière appropriés et sécurisés."

(12) L'article 27 *bis* suivant est inséré:

"Article 27 *bis*
Consultation des États membres et avis de la Commission

1. Après réception des notifications soumises en application de l'article 27, paragraphe 1, la Commission peut mettre en place un processus de consultation, s'il y a lieu, notamment des réunions conjointes entre l'État membre prévoyant de réintroduire ou de prolonger le contrôle aux frontières intérieures, les autres États membres, en particulier ceux directement concernés par de telles mesures, et les agences compétentes de l'Union.

La consultation porte en particulier sur la menace constatée pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, sur la pertinence de la réintroduction du contrôle aux frontières envisagée par rapport à l'opportunité d'adopter d'autres mesures, ainsi que sur les moyens de mettre en œuvre la coopération mutuelle entre les États membres pour le contrôle aux frontières réintroduit.

L'État membre prévoyant de réintroduire ou de prolonger le contrôle aux frontières intérieures tient pleinement compte des résultats de cette consultation lorsqu'il exerce le contrôle aux frontières intérieures.

2. Après réception d'une notification relative à la réintroduction ou à la prolongation d'un contrôle aux frontières intérieures, la Commission ou tout autre État membre peut, sans préjudice de l'article 72 du TFUE, émettre un avis si, au vu des informations figurant dans la notification et dans l'évaluation des risques, le cas échéant, ou de toute information supplémentaire, ils ont des doutes quant à la nécessité ou la proportionnalité de la réintroduction ou de la prolongation prévue du contrôle aux frontières intérieures.

3. Après réception d'une notification relative à la prolongation du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25 *bis*, paragraphe 4, qui entraîne le maintien de ce contrôle pendant dix-huit mois au total, la Commission émet un avis sur la nécessité et la proportionnalité dudit contrôle aux frontières intérieures.

4. Lorsqu'un avis visé au paragraphe 2 ou au paragraphe 3 est émis, la Commission peut mettre en place un processus de consultation afin d'examiner l'avis avec les États membres. Lorsque la Commission ou un État membre émet un avis exprimant des doutes quant à la nécessité ou à la proportionnalité de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, la Commission met un tel processus en place.

5. Lorsqu'un État membre estime que des circonstances exceptionnelles justifient la nécessité de maintenir le contrôle aux frontières intérieures au-delà de la durée maximale mentionnée à l'article 25, paragraphe 5, il en informe la Commission conformément à l'article 27, paragraphe 2. La nouvelle notification de l'État membre étaye la persistance de la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, en tenant compte de l'avis de la Commission rendu conformément au paragraphe 3. La Commission émet un avis de suivi."

(13) L'article 28 est remplacé par le texte suivant:

"Article 28

Mécanisme spécifique lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure met en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures

1. Lorsque la Commission constate que la même menace grave pour la sécurité intérieure ou l'ordre public touche une majorité d'États membres, mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans frontières intérieures, elle peut présenter au Conseil une proposition en vue de l'adoption d'une décision d'exécution autorisant la réintroduction d'un contrôle aux frontières par les États membres, lorsque les mesures disponibles visées aux articles 23 et 23 *bis* ne suffisent pas pour faire face à la menace.

2. La décision couvre une durée maximale de six mois et peut être renouvelée, sur proposition de la Commission, pour des périodes supplémentaires n'excédant pas six mois, tant que la menace persiste, en tenant compte de l'examen visé au paragraphe 5.

3. Lorsque les États membres réintroduisent ou prolongent le contrôle aux frontières en raison de la menace visée au paragraphe 1, ce contrôle est fondé, à partir de l'entrée en vigueur de la décision du Conseil, sur ladite décision.

4. La décision du Conseil visée au paragraphe 1 mentionne également toute mesure d'atténuation appropriée à adopter au niveau national et au niveau de l'Union afin de réduire au minimum les incidences de la réintroduction du contrôle aux frontières.

5. La Commission examine l'évolution de la menace constatée ainsi que l'incidence des mesures adoptées conformément à la décision du Conseil visée au paragraphe 1, afin d'apprécier si les mesures demeurent justifiées.

6. Les États membres notifient immédiatement à la Commission et aux autres États membres au sein du Conseil une réintroduction du contrôle aux frontières fondée sur la décision visée au paragraphe 1.

7. La Commission peut émettre une recommandation indiquant d'autres mesures visées aux articles 23 et 23 *bis* qui pourraient compléter le contrôle aux frontières intérieures ou être plus adaptées pour faire face à la menace constatée pour la sécurité intérieure ou l'ordre public visée au paragraphe 1."

(14) L'article 31 est modifié comme suit:

a) l'article 31 devient le paragraphe 1;

b) le paragraphe 2 suivant est ajouté:

"2. Lorsqu'un État membre notifie à la Commission et aux autres États membres la réintroduction d'un contrôle aux frontières conformément à l'article 27, paragraphe 1, il communique simultanément au Parlement européen et au Conseil les éléments suivants:

a) les détails relatifs aux frontières intérieures auxquelles le contrôle sera réintroduit;

b) les motifs de la réintroduction envisagée;

c) le nom des points de passage autorisés;

d) la date et la durée de la réintroduction prévue;

e) le cas échéant, les mesures que les autres États membres doivent prendre.

3. La communication des informations peut être subordonnée à la classification de ces dernières par les États membres, en application de l'article 27, paragraphe 4.

Les États membres ne sont pas tenus de communiquer toutes les informations visées au paragraphe 2 dans des cas justifiés par des motifs tenant à la sécurité publique.

La classification des informations ne fait pas obstacle à leur mise à disposition par la Commission au Parlement européen. La transmission et le traitement des informations et des documents transmis au Parlement européen au titre du présent article respectent les règles relatives à la transmission et au traitement des informations classifiées en vigueur entre le Parlement européen et la Commission."

(15) L'article 33 est remplacé par le texte suivant:

"*Article 33*

Rapport sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures

1. Dans les quatre semaines de la levée du contrôle aux frontières intérieures, les États membres qui ont réalisé un contrôle aux frontières intérieures présentent un rapport au Parlement européen, au Conseil et à la Commission sur la réintroduction et, le cas échéant, la prolongation du contrôle aux frontières intérieures.

2. Sans préjudice du paragraphe 1, lorsque le contrôle aux frontières est prolongé conformément à l'article 25 *bis*, paragraphe 5, l'État membre concerné présente un rapport à l'expiration d'une période de douze mois, et ensuite tous les douze mois si le contrôle aux frontières est exceptionnellement maintenu.

3. Le rapport décrit, notamment, l'évaluation initiale et l'évaluation de suivi de la nécessité du contrôle aux frontières ainsi que du respect des critères visés à l'article 26, la mise en œuvre des vérifications, la coopération concrète avec les États membres voisins, l'incidence qui en résulte sur la circulation des personnes, en particulier dans les régions transfrontalières, et l'efficacité de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, y compris une évaluation ex post de la proportionnalité de cette réintroduction.

4. La Commission adopte un modèle uniforme pour ce rapport et le met à disposition en ligne.

5. La Commission peut émettre un avis sur cette évaluation ex post de la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs frontières intérieures, ou sur certains tronçons de celles-ci.

6. La Commission présente au Parlement européen et au Conseil, au moins une fois par an, un rapport sur le fonctionnement de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures intitulé ("Rapport sur la situation dans l'espace Schengen"). Le rapport comprend une liste de toutes les décisions de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures prises durant l'année en question. Il contient également des informations sur les tendances dans l'espace Schengen en ce qui concerne les mouvements non autorisés de ressortissants de pays tiers, prenant en compte les informations disponibles provenant des agences compétentes de l'Union, une analyse des données provenant des systèmes d'information pertinents et une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité des réintroductions du contrôle aux frontières au cours de la période couverte par ce rapport."

(16) À l'article 39, paragraphe 1, le point h) suivant est ajouté:

"h) les zones administratives locales considérées comme les régions transfrontalières et toute modification pertinente y afférente."

(17) L'article 42 *ter* suivant est ajouté:

"*Article 42* ter

Notification des régions transfrontalières

Au plus tard le [deux mois après l'entrée en vigueur du présent règlement], les États membres notifient à la Commission les zones de leur territoire considérées comme les régions transfrontalières.

Ils informent également la Commission de toute modification apportée à ces régions."

(18) L'annexe XI suivante est ajoutée:

"ANNEXE XI

Déplacements essentiels

Les fonctions ou besoins essentiels visés à l'article 2, point 23), font référence aux déplacements effectués aux fins de l'une des fonctions ou de l'un des besoins suivants:

i. les professionnels de la santé, les chercheurs dans le domaine de la santé et les professionnels de la prise en charge des personnes âgées;

ii. les travailleurs frontaliers;

iii. le personnel de transport;

iv. les diplomates, le personnel des organisations internationales et les personnes qui sont invitées par des organisations internationales et dont la présence physique est nécessaire pour le bon fonctionnement de ces organisations, le personnel militaire, les travailleurs humanitaires et le personnel de la protection civile dans l'exercice de leurs fonctions;

v. les passagers en transit;

vi. les passagers voyageant pour des raisons familiales impératives;

vii. les gens de mer;

viii. les personnes ayant besoin d'une protection internationale ou pour d'autres motifs humanitaires."

(19) Une nouvelle annexe XII est ajoutée:

"ANNEXE XII

PARTIE A

Procédure de transfert des personnes appréhendées aux frontières intérieures

1. Les décisions mentionnent les motifs pour lesquels une personne n'a pas le droit de séjourner sur le territoire. Elles prennent effet immédiatement.

2. La décision est notifiée sur un formulaire uniforme, figurant à la Partie B, complété par l'autorité nationale compétente.

Le formulaire uniforme ainsi complété est remis au ressortissant de pays tiers concerné, qui accuse réception de la décision en signant le formulaire et reçoit un exemplaire du formulaire signé.

Si le ressortissant de pays tiers refuse de signer, l'autorité compétente indique ce refus sur le formulaire, sous la rubrique "observations".

3. Les autorités nationales qui prennent une décision de refus enregistrent les données suivantes:

a) dans la mesure où elles peuvent les établir, l'identité et la nationalité du ressortissant de pays tiers concerné,

b) les références de la pièce d'identité, s'il en existe,

c) lorsqu'elles sont disponibles, des copies de tout document ou de toute donnée concernant l'identité ou la nationalité du ressortissant de pays tiers concerné, en liaison avec les bases de données nationales et de l'Union pertinentes,

d) les motifs du refus,

e) la date du refus,

f) les États membres dans lesquels le ressortissant de pays tiers a été renvoyé.

4. Les autorités nationales qui prennent une décision de refus collectent les données suivantes:

a) le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée;

b) le nombre de personnes ayant fait l'objet d'un refus de séjour;

c) le nombre de personnes renvoyées;

d) le ou les États membres dans lesquels les personnes ont été renvoyées;

e) lorsque ces informations sont disponibles, la nationalité des ressortissants de pays tiers appréhendés;

f) les motifs du refus d'entrée et de séjour;

g) le type de frontière visé à l'article 2, point 1), du règlement (UE) 2016/399 où les ressortissants de pays tiers ont été renvoyés.

5. Les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ou de séjour ont le droit de former un recours contre cette décision. Les recours sont formés conformément au droit national. Des indications écrites sont également mises à la disposition du ressortissant de pays tiers, dans une langue qu'il ou elle comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il ou elle la comprend, en ce qui concerne des points de contact en mesure de communiquer des informations sur des représentants compétents pour agir au nom du ressortissant de pays tiers conformément au droit national. L'introduction d'un tel recours n'a pas d'effet suspensif.

6. Les autorités habilitées en vertu du droit national veillent à ce que le ressortissant de pays tiers faisant l'objet d'une décision de refus soit immédiatement transféré aux autorités compétentes de l'État membre voisin, au plus tard dans les 24 heures. Les autorités habilitées en vertu du droit national de l'État membre voisin coopèrent à cette fin avec les autorités de l'État membre.

7. Si le ressortissant de pays tiers frappé d'une décision visée au paragraphe 1 a été acheminé à la frontière par un transporteur, l'autorité localement responsable peut:

a) ordonner à ce transporteur de reprendre en charge le ressortissant de pays tiers et de l'acheminer sans tarder vers l'État membre d'où il ou elle a été transporté(e);

b) en attendant le réacheminement, prendre, dans le respect du droit national et compte tenu des circonstances locales, les mesures appropriées afin d'éviter l'entrée illégale des ressortissants de pays tiers frappés d'une décision de refus d'entrée.

PARTIE B

Formulaire uniforme destiné au transfert des personnes appréhendées aux frontières intérieures

Indication de l'État

Logo de l'État (Indication du bureau)

_____

_____(1)

PROCÉDURE DE TRANSFERT À LA FRONTIÈRE INTÉRIEURE

Le _____ à (heure) _____ au lieu dénommé (indiquer le type de frontière intérieure à proximité ou toute autre information utile relative à l'arrestation par une patrouille commune) _____

devant les soussignés _____ s'est présenté(e):

Données à caractère personnel (si disponibles)

Nom_____ prénom _____

Né(e) le_____ à _____ Sexe _____

Nationalité _____ résidant à _____

identifié(e) au moyen de _____ numéro_____

délivré à _____ le _____

muni(e) d'un visa nº _____ de type _____ délivré par_____

valide du _____ au _____

d'une durée de _____ jours: _____

en provenance de _____, arrivé(e) par _____ (identifier le moyen de transport utilisé, par exemple le numéro de vol), il ou elle a été informé(e) qu'une décision de refus d'entrée a été prise à son encontre en vertu de (*indiquer les références au droit national en vigueur*) pour les motifs suivants:

□ (A) n'est pas détenteur de documents de voyage valables

□ (B) est en possession d'un document de voyage faux, falsifié, ou altéré

□ (C) n'est pas détenteur d'un visa ou d'un permis de séjour valable

□ (D) est en possession d'un visa ou d'un permis de séjour faux, falsifié ou altéré

□ (E) n'est pas détenteur du ou des document(s) approprié(s) attestant de l'objet et des conditions de séjour.

Le(s) document(s) suivant(s) n'a (n'ont) pas pu être produit(s): _____

□ (F) a déjà séjourné 90 jours sur le territoire des États membres de l'Union européenne au cours de la période précédente de 180 jours

□ (G) ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants correspondant à la période et aux modalités de séjour, ou pour le retour vers le pays d'origine ou de transit

□ (H) est signalé(e) aux fins de non-admission

□ dans le SIS

□ dans le fichier national

□ (I) est considéré(e) comme représentant un danger pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne *chaque État doit indiquer les références à sa réglementation nationale relatives à ces cas de refus d'entrée*).

Observations

□ L'intéressé(e) a refusé de signer le formulaire.

L'intéressé(e) L'agent préposé au contrôle

L'intéressé(e) peut former un recours contre la décision de refus d'entrée conformément à ce qui est prévu par le droit national. Copie de la présente décision est remise à l'intéressé(e) (*chaque État doit indiquer les références à sa réglementation et à sa procédure nationales relatives au droit de recours*).

Article 2

Modification de la directive 2008/115/CE

1. À l'article 6 de la directive 2008/115/CE, le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

"3. Les État membres peuvent s'abstenir de prendre une décision de retour à l'encontre d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire si le ressortissant de pays tiers concerné est repris par un autre État membre en application de la procédure prévue à l'article 23 *bis* du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil*, ou en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux.

L'État membre qui a repris le ressortissant de pays tiers concerné en application du premier alinéa prend une décision de retour conformément au paragraphe 1. En pareil cas, la dérogation prévue au premier alinéa ne s'applique pas.

Les État membres notifient sans délai à la Commission tout accord ou arrangement bilatéral existant, modifié ou nouveau."

* 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) (JO L 077 du 23.3.2016, p. 1).

Article 3

Transposition de la modification de la directive 2008/115/CE

"2) Les États membres adoptent et publient, au plus tard le [*6 mois à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement*], les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 2. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Ils appliquent ces dispositions à partir du [*6 mois après l'entrée en vigueur*].

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à l'article 2 du présent règlement ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

Article 4

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Toutefois, l'article 1er, point 6), s'applique à partir du [date à laquelle les modifications prévues à l'article 2 s'appliquent dans les États membres].

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres, conformément aux traités.

Fait à Strasbourg, le

Par le Parlement européen	*Par le Conseil*
Le président	*Le président*