

Bruxelles, le 28.9.2016 COM(2016) 635 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant l'application de la décision d'exécution du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen

FR FR

1. INTRODUCTION

Le 12 mai 2016, le Conseil a adopté, sur la base d'une proposition de la Commission, une décision d'exécution arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen. C'est la première fois que l'on a recours à la procédure de sauvegarde spécifique visée à l'article 29 du règlement (UE) n°2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)¹.

Ladite recommandation s'adresse aux cinq États membres Schengen (Autriche, Allemagne, Danemark, Suède et Norvège) les plus touchés par les flux de migrants en situation irrégulière en provenance de la Grèce, dans le contexte de la crise migratoire et des réfugiés sans précédent qui a commencé en 2015. Elle a autorisé ces cinq États membres Schengen à exercer des contrôles temporaires proportionnés sur certains tronçons de leurs frontières intérieures pendant une période maximale de six mois à compter de la date d'adoption de la recommandation.

Les contrôles aux frontières réintroduits conformément à la recommandation doivent être ciblés et limités quant à leur portée, à leur fréquence, au lieu où ils sont effectués et à leur durée, à ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave et pour préserver l'ordre public et la sécurité intérieure.

La nécessité, la fréquence, le lieu et la durée des contrôles doivent être régulièrement réexaminés et, le cas échéant, ajustés, par les États membres Schengen concernés. Les États membres Schengen effectuant des contrôles devraient, conformément à la recommandation, faire rapport à la Commission tous les deux mois.

La recommandation souligne que la Commission contrôlera l'application de la recommandation et fera rapport au Parlement européen et au Conseil dans un délai de quatre mois à compter de la date d'adoption de ladite recommandation.

Le présent rapport contient les constatations que la Commission a faites après avoir contrôlé la manière dont les contrôles actuels aux frontières intérieures sont mis en œuvre, ainsi que le prévoit la recommandation du Conseil. Il vise à déterminer si, comme cela est recommandé, les contrôles aux frontières intérieures réintroduits par les États membres Schengen précités se sont limités à ce qui est strictement nécessaire et proportionné au regard de la gravité de la menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure que constitue le risque persistant de mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière en provenance de Grèce, qui seraient susceptibles de se rendre dans d'autres États membres Schengen. Il cherche également à déterminer s'il existe un changement de la situation rendant nécessaire une adaptation de la recommandation du Conseil.

Le présent rapport ne préjuge pas de la décision, à l'expiration de la période de six mois prévue par la recommandation, de recommander ou non la prolongation des contrôles temporaires en cours aux frontières intérieures.

¹ JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

2. CADRE FACTUEL

Tous les cinq États membres Schengen concernés ont prolongé leurs contrôles aux frontières intérieures sur les tronçons spécifiques visés dans la recommandation du Conseil et en ont informé les autres États membres, le Parlement européen et la Commission.

Ils ont fourni des informations sur les contrôles et sur leurs résultats, comme indiqué cidessous. Toutefois, les informations communiquées diffèrent sensiblement d'un État membre Schengen à l'autre. La Commission invite dès lors les États membres Schengen concernés à fournir les informations visées à l'annexe II dans le prochain rapport, conformément à la recommandation du Conseil.

Autriche

Le 13 mai 2016, la Commission a reçu une notification des autorités autrichiennes l'informant que l'Autriche mettrait en œuvre la recommandation du Conseil et maintiendrait les contrôles aux frontières intérieures et aux tronçons de sa frontière terrestre avec la Hongrie et avec la Slovénie, conformément à la recommandation, du 16 mai 2016 au 12 novembre 2016.

Le premier rapport des autorités autrichiennes sur l'application de la recommandation n'ayant pas été fourni à l'échéance (le 16 juillet 2016), la Commission a adressé un rappel à l'Autriche le 12 août 2016.

Le 16 août 2016, le ministre fédéral autrichien de l'intérieur a écrit à la Commission pour l'informer que l'exécution des contrôles aux tronçons concernés des frontières terrestres était conforme à la recommandation du Conseil. L'Autriche a confirmé, le 9 septembre 2016, que tous les contrôles étaient effectués au niveau nécessaire et limités quant à leur portée, à leur fréquence, au lieu où ils étaient effectués et à leur durée, et proportionnés au regard de la gravité de la menace. L'Autriche a en outre confirmé que la limitation de la libre circulation des personnes et des biens pouvait, dans une large mesure, être évitée.

Le 9 septembre 2016, la Commission a demandé un complément d'informations sur les contrôles effectués et sur leurs résultats, que l'Autriche lui a fourni le 13 septembre 2016. Pour la période allant du 16 mai au 31 août 2016, l'Autriche a communiqué le nombre total de refus d'entrée prononcés à la suite des contrôles (233) et le nombre total de demandes d'asile reçues (12 584)².

Allemagne

Le 13 mai 2016, l'Allemagne a annoncé à la Commission son intention de mettre en œuvre la recommandation du Conseil et de maintenir les contrôles aux tronçons concernés de la frontière intérieure terrestre jusqu'au 12 novembre 2016.

Les autorités Allemandes n'ayant pas fourni leur premier rapport sur l'application de la recommandation à l'échéance (le 12 juillet 2016), la Commission leur a adressé un rappel le 12 août 2016.

_

² Voir également les tableaux en annexe 1.

Le 23 août 2016, la Commission a reçu une première lettre des autorités allemandes, signalant une augmentation des activités de trafic en raison de la modification et du renforcement de la gestion des frontières le long de la route des Balkans occidentaux. L'Allemagne a notamment mentionné les quelque 115 000 ressortissants de pays tiers ne remplissant pas les conditions d'entrée visées à l'article 6 du code frontières Schengen qui ont été découverts à sa frontière terrestre avec l'Autriche entre janvier et juillet 2016.

Les autorités allemandes ont expliqué leur système de contrôles consistant à alterner les contrôles fixes et mobiles. Elles ont souligné que la bonne coopération entre les services nationaux de police des autres États membres Schengen et les autorités frontalières permettait de limiter l'incidence de ces contrôles sur le trafic transfrontalier au strict minimum nécessaire et d'assurer la sécurité routière lors des contrôles. Elles ont enfin confirmé qu'elles examinaient régulièrement la portée et l'intensité des contrôles, qui restaient limités à ce qui était nécessaire.

Le 12 septembre 2016, la Commission a demandé un complément d'informations sur les contrôles effectués et sur leurs résultats, que l'Allemagne lui a fourni le 14 septembre 2016. Cette dernière a communiqué, pour la période allant du 12 mai au 31 juillet 2016, le nombre total de refus d'entrée prononcés à la suite des contrôles (3 077) et, pour la période allant du 12 mai au 31 août 2016, le nombre total de demandes d'asile reçues (66 919)³.

Danemark

Le 1^{er} juin 2016 le Danemark a fait savoir qu'il mettrait en œuvre la recommandation du Conseil du 12 mai et maintiendrait les contrôles jusqu'au 12 novembre 2016 aux frontières intérieures, dans tous les ports danois depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers l'Allemagne ainsi qu'à la frontière avec l'Allemagne.

Le premier rapport des autorités danoises sur l'application de la recommandation n'ayant pas été fourni à l'échéance (le 12 juillet 2016), la Commission a adressé un rappel au Danemark le 12 août 2016. Le 7 septembre 2016, le gouvernement danois a informé la Commission que les contrôles en cours à la frontière avec l'Allemagne étaient considérés comme étant proportionnés quant à leur portée, à leur fréquence, au lieu où ils étaient effectués et à leur durée, et qu'ils étaient limités à ce qui était strictement nécessaire au regard de la gravité de la menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure du Danemark. Il a ajouté que selon lui, rien ne justifiait à ce stade la suppression progressive ou une réduction de l'intensité des contrôles en cours aux frontières avec l'Allemagne.

Le 12 septembre 2016, la Commission a demandé aux autorités danoises un complément d'informations sur les contrôles effectués et leurs résultats, que le Danemark lui a fourni le 14 septembre 2016. Pour la période du 12 mai au 11 septembre, le Danemark a communiqué le nombre total de personnes ayant fait l'objet de vérifications (1 074 406), le nombre total de refus d'entrée à la suite des contrôles (1 088) et le nombre total de demande d'asile reçues (1 489), en précisant celles qui ont été déposées aux frontières intérieures où avaient lieu les contrôles (747)⁴.

Suède

__

³ Voir également les tableaux en annexe 1.

⁴ Voir également les tableaux en annexe 1.

Le 2 juin 2016, la Suède a fait savoir qu'elle mettrait en œuvre la recommandation du 12 mai et qu'elle maintiendrait, à compter du 8 juin 2016, les contrôles aux frontières intérieures aux tronçons frontaliers concernés, c'est à dire au pont de l'Öresund et dans les ports de Trelleborg, Malmö et Helsingborg dans la région de police Sud et dans le port de Göteborg, dans la région de police Ouest.

Le 11 août 2016, la Suède a transmis à la Commission un premier rapport sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil. Dans le rapport en question, la Suède a confirmé que les contrôles aux frontières effectués conformément à la recommandation étaient strictement limités à ce qui était nécessaire et qu'ils étaient proportionnés au regard de la menace grave existante et des caractéristiques spécifiques à chaque tronçon de frontière. La Suède a indiqué que le nombre de vérifications sur les personnes allait de 10 % à 95 % de l'ensemble des personnes qui franchissaient un point de passage frontalier interne. Elle a également indiqué que la fréquence et l'intensité des vérifications variaient aussi en fonction des lieux. Par exemple, sur le pont de l'Öresund, les vérifications sont effectuées à n'importe quelle heure depuis l'ouverture du pont à la circulation 24h sur 24h; dans les ports, les vérifications sont synchronisées avec les arrivées de bateaux et sont soutenues par le renseignement. Enfin, la Suède a confirmé qu'elle réexaminait régulièrement la nécessité, la fréquence, le lieu et la durée des contrôles, conformément aux recommandations du Conseil.

Le 24 août 2016, la Commission a demandé aux autorités suédoises des informations et des chiffres supplémentaires sur les contrôles réalisés et sur leurs résultats, que la Suède a fournis les 1^{er} et 13 septembre 2016. Pour la période du 8 juin à la fin du mois d'août 2016, la Suède a fourni une estimation du nombre total de personnes ayant fait l'objet de vérifications (3 000 000), du nombre total de refus d'entrée à la suite des contrôles (640) et du nombre total de demande d'asile reçues (6 097), en précisant celles qui ont été déposées aux frontières intérieures où ont lieu les contrôles (166)⁵.

Norvège

Le 10 juin 2016, la Norvège a informé la Commission qu'elle mettrait en œuvre la recommandation du 12 mai du Conseil et qu'elle maintiendrait les contrôles aux frontières intérieures aux tronçons concernés des frontières terrestres jusqu'au 12 novembre 2016.

Le premier rapport des autorités norvégiennes sur l'application de la recommandation n'ayant pas été fourni à l'échéance (le 12 juillet 2016), la Commission a adressé un rappel à la Norvège le 12 août 2016.

Le 8 septembre 2016, les autorités norvégiennes ont transmis ce rapport à la Commission. La Norvège a indiqué que les contrôles ciblés aux frontières étaient limités à ce qui est strictement nécessaire pour répondre aux menaces graves et préserver l'ordre public et la sécurité intérieure. Des vérifications sont effectuées à Oslo et dans les districts de police Est, Sud-Est et Ouest, où sont situés des ports depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeurs vers la Suède, le Danemark et l'Allemagne. Conformément à un ordre opérationnel de la direction de la police nationale, les forces de police sont présentes lors de chaque arrivée de transbordeur et des contrôles aux frontières adaptés à la situation spécifique de chaque liaison par transbordeur sont réalisés avec l'appui du renseignement.

_

⁵ Voir également les tableaux en annexe 1.

La Norvège réexamine régulièrement la nécessité, la fréquence, le lieu et la durée de ses contrôles.

Le 12 septembre 2016, la Commission a demandé des informations et des chiffres supplémentaires sur les contrôles réalisés et sur leurs résultats aux autorités norvégiennes, qui les ont fournis le 13 septembre 2016. Pour la période du 12 mai au 11 septembre 2016, la Norvège a fourni les chiffres concernant le nombre total de refus d'entrée à la suite des contrôles (14) et le nombre total de demandes d'asile reçues (1 088), en précisant celles qui ont été déposées aux frontières intérieures où avaient lieu les contrôles (2)⁶.

3. CONSTATATIONS

Le présent rapport se fonde sur les informations communiquées lors des échanges entre la Commission et les cinq États membres Schengen concernés (l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège) sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil du 12 mai 2016.

Il ressort des informations précitées que ces contrôles aux frontières sont restés limités aux routes migratoires et aux menaces identifiées, se concentrant sur les tronçons frontaliers ou sur les menaces spécifiques. Il ne semble pas y avoir eu de contrôles hors des tronçons frontaliers énumérés dans la recommandation du Conseil.

En outre, ces contrôles ont été ciblés et limités quant à leur portée, à leur fréquence, au lieu où ils ont été effectués et à leur durée; ils ont été basés sur des renseignements et sur une évaluation des risques et spécifiquement adaptés au point de passage frontalier où ils ont eu lieu. Leur nécessité, leur fréquence, leur lieu et leur durée ont également été régulièrement évalués par les États membres Schengen concernés.

La coopération entre les autorités nationales de police et les garde-frontières des États membres Schengen concernés a été considérée comme étant bonne et efficace.

La Commission a également reçu des informations sur l'incidence économique des contrôles temporaires aux frontières intérieures, notamment sur les secteurs du transport et du tourisme. Néanmoins, selon les informations dont dispose la Commission à ce stade, y compris selon les rapports des États membres Schengen concernés, les contrôles actuels aux frontières intérieures n'ont été réalisés que dans la mesure nécessaire et leur intensité a été limitée. S'il n'est pas possible d'exclure une certaine incidence économique, le franchissement des frontières intérieures par le public semble avoir été entravé aussi peu que possible.

Eu égard à ce qui précède, il peut être conclu que les contrôles aux frontières intérieures réalisés par l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège ont été proportionnés et conformes à la recommandation du Conseil.

Les flux migratoires sans précédent de demandeurs de protection et d'arrivées dans l'Union depuis l'automne 2015 ont soumis les États membres à une pression considérable. Les mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière ont constitué une

⁶ Voir également les tableaux en annexe 1.

menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure dans plusieurs États membres. Plusieurs États membres Schengen ont rétabli des contrôles temporaires à leurs frontières intérieures afin de gérer les précédentes arrivées massives de migrants pouvant atteindre plusieurs milliers de personnes par jour, en fonction des capacités d'accueil. À cet égard, il a été reconnu que l'instauration de contrôles limités aux frontières intérieures était nécessaire pour contribuer à traiter l'arriéré des dossiers et les flux entrants, ainsi que pour assurer une application correcte de la législation pertinente de l'UE, de manière à assurer dans une certaine mesure une protection contre la menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure que constituent les mouvements secondaires de migrants irréguliers les mouvements secondaires de migrants irréguliers.

Simultanément, les informations et les chiffres sur les contrôles réalisés par les États membres Schengen en vertu de la recommandation du Conseil du 12 mai, comme résumé dans le tableau annexé au présent rapport, montrent une tendance à la baisse, tant du nombre de personnes auxquelles l'entrée est refusée que du nombre de demandes d'asile reçues, en particulier par rapport aux chiffres élevés enregistrés au cours des premiers mois de la crise migratoire.

Cela est partiellement dû à la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, qui a permis de réduire considérablement les arrivées de migrants.

Ces chiffres devraient néanmoins être envisagés dans le contexte de la durée exceptionnelle de la crise migratoire. Le nombre important, depuis l'automne 2015, d'arrivées dans l'Union et de demandes d'asile qui en ont découlé, a déjà placé tous les États membres face à des défis immenses, de telle sorte qu'il convient également d'en tenir compte. Des défis tels que celui qui consiste à assurer un accueil décent des migrants et des demandeurs d'asile, à traiter l'arriéré des demandes d'asile, à intégrer les demandeurs reconnus et à gérer les autres arrivées, continuent à mettre à rude épreuve le fonctionnement des administrations de ces États membres et de leurs régimes d'asile.

En outre, selon les informations dont dispose la Commission, il existe toujours en Grèce un nombre important de migrants en situation irrégulière susceptibles de se déplacer vers le nord.

Enfin, il importe de souligner que plusieurs des initiatives et mesures législatives de l'Union pour renforcer la gestion de ses frontières extérieures ne sont pas encore en place et pleinement opérationnelles au moment de la rédaction du présent rapport. L'entrée en vigueur du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, le 6 octobre 2016⁹, en est un exemple. Frontex, la Commission et les États membres œuvrent actuellement à le rendre opérationnel le plus vite possible. Outre le soutien apporté par Frontex par exemple en Grèce et en Bulgarie, la capacité de réaction de Frontex sera considérablement renforcée une fois que seront pleinement mis en place les réserves de réaction et les équipements techniques (le 6 décembre 2016) et les réserves de contrôleurs des retours forcés (le 6 janvier 2017), ainsi que l'exige le règlement.

La mise en œuvre efficace et constante de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 demeure également un facteur important. Le troisième rapport d'étape relatif à la mise en œuvre de la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas avec la Turquie

⁷ Voir également l'avis du 23.10.2015 de la Commission sur la nécessité et la proportionnalité du contrôle aux frontières intérieures réintroduit par l'Allemagne et l'Autriche (C(2015) 7100 final).

⁸ Voir considérant 15 de la recommandation du Conseil.

⁹ Règlement (UE) n° 2016/1624.

montre que la déclaration UE-Turquie¹⁰ continue à produire des résultats malgré les défis qui subsistent.

Eu égard à ce qui précède, il apparaît donc qu'au moment de la rédaction du présent rapport, la nécessité de maintenir des contrôles temporaires aux frontières intérieures est encore présente et que cette mesure constitue une réponse appropriée à la menace identifiée pour la sécurité intérieure et l'ordre public en ce qu'elle permet de rétablir l'ordre dans le flux de personnes qui franchissent certaines frontières et prévient les mouvements secondaires.

Ces contrôles devraient néanmoins, conformément à la recommandation du Conseil, rester ciblés, limités quant à leur intensité au minimum nécessaire, et de nature à entraver aussi peu que possible le franchissement des frontières intérieures respectives par le public.

Les États membres Schengen sont invités à fournir d'ici au 18 octobre 2016, dans leur prochain rapport, conformément à la recommandation, les informations énumérées à l'annexe II du présent rapport.

4. CONCLUSION

Eu égard à ce qui précède, la Commission estime que les contrôles temporaires effectués par l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège, conformément à la recommandation du 12 mai du Conseil, ont obéi aux conditions établies par le Conseil. En outre, sur la base des informations disponibles et des rapports des États membres Schengen concernés, la Commission ne voit pas la nécessité de proposer, à ce stade, des modifications à la recommandation.

Elle souligne que le présent rapport ne préjuge pas de la décision devant être adoptée, avant l'expiration de la période prévue dans la recommandation (12 novembre 2016), de prolonger ou pas les contrôles temporaires actuellement en place aux frontières intérieures. La Commission rappelle que, conformément à l'article 29, paragraphe 2, du code frontières Schengen, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut recommander une prolongation conformément aux conditions et procédures suivies pour l'adoption de la recommandation initiale.

_

¹⁰ COM(2016) 634

ANNEXE I

(1) Nombre total de personnes ayant fait l'objet d'une vérification depuis le début de l'application de la recommandation du Conseil

| État membre | Mai 2016 | Juin 2016 | Juillet 2016 | Août 2016 | Total |
|-------------|---|-----------|--------------|-----------|---|
| Autriche | L'Autriche ne recueille pas ces chiffres | | | | |
| Allemagne | L'Allemagne ne recueille pas ces chiffres | | | | |
| Danemark | Le Danemark n'a pas fourni de ventilation mensuelle | | | | 1 074 406 |
| Suède | Sans objet | 424 500 | 1 235 000 | 1 088 000 | env. 3 000 000 (y compris début septembre) |
| Norvège | La Norvège ne recueille pas ces chiffres | | | | _ |

(2) Nombre total de refus d'entrée, à la suite de contrôles effectués en vertu de la recommandation du Conseil

| État membre | Mai 2016 | Juin 2016 | Juillet 2016 | Août 2016 | Total |
|-------------|--|-----------|--------------|--------------|-------|
| Autriche | 41 | 65 | 73 | 54 | 233 |
| Allemagne | 912 | 885 | 1 280 | Chiffres non | 3 077 |
| | | | | encore | |
| | | | | disponibles | |
| Danemark | Le Danemark n'a pas fourni de ventilation mensuelle. | | | | 1 008 |
| Suède | Sans objet | 196 | 276 | 168 | 640 |
| Norvège | _ | 3 | 9 | 2 | 14 |

(3) Nombre total de demandes d'asile reçues depuis le début de l'application de la recommandation du Conseil

| État membre | Mai 2016 | Juin 2016 | Juillet 2016 | Août 2016 | Total |
|-------------|--|-----------|--------------|-----------|--------|
| Autriche | L'Autriche n'a pas fourni de ventilation mensuelle | | | | 12 584 |
| Allemagne | 16 281 | 16 335 | 16 160 | 18 143 | 66 919 |
| Danemark | 247 | 464 | 404 | 290 | 1 489 |
| Suède | Sans objet | 2 140 | 2 195 | 2 437 | 6 097 |
| Norvège | La Norvège n'a pas fourni de ventilation mensuelle | | | | 1 088 |

(4) Nombre total de demandes d'asile déposées aux frontières intérieures où les contrôles ont lieu conformément à la recommandation du Conseil

| État membre | Mai 2016 | Juin 2016 | Juillet 2016 | Août 2016 | Total |
|-------------|---|-----------|--------------|-----------|-------|
| Autriche | L'Autriche ne recueille pas ces chiffres | | | | |
| Allemagne | L'Allemagne ne recueille pas ces chiffres | | | | _ |
| Danemark | Le Danemark n'a pas fourni de ventilation mensuelle | | | | 747 |
| Suède | Sans objet | 42 | 73 | 51 | 166 |
| Norvège | _ | 1 | 1 | 0 | 2 |

Veuillez noter que certains de ces chiffres ne sont que des estimations reçues des États membres Schengen concernés.

ANNEXE II

En ce qui concerne les frontières intérieures où les contrôles ont lieu conformément à la recommandation du Conseil du 12 mai 2016, les États membres Schengen sont invités à fournir les informations mensuelles suivantes:

- 1) le nombre de personnes qui franchissent la frontière;
- 2) le nombre de personnes ayant fait l'objet de vérifications;
- 3) le nombre de refus d'entrée;
- 4) le nombre de demandes d'asile enregistrées ou déposées;
- 5) des informations sur la nature de ces contrôles, leur niveau et leur intensité, ainsi que la manière dont ils sont réalisés;
- 6) des statistiques sur les délais pour le grand public et les flux commerciaux.

Les États membres Schengen sont invités à fournir ces informations pour les contrôles effectués jusqu'au 15 octobre 2016. Si possible, il convient de fournir une répartition hebdomadaire.