



Bruxelles, le 2.5.2017
COM(2017) 226 final

2017/0095 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

En 2015, à la suite de flux records de migrants arrivés dans l'Union européenne et d'importants mouvements secondaires, plusieurs États membres de l'Union européenne ont réinstauré, à titre temporaire, des contrôles aux frontières. Cette situation représentait une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de plusieurs États de l'espace Schengen¹.

Les menaces étaient consécutives à des manquements graves dans l'efficacité des contrôles sur des tronçons de la frontière extérieure de l'Union, qui ont mis en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen. Conformément à l'article 29 du code frontières Schengen, une approche coordonnée au niveau de l'Union européenne a été adoptée, au moyen d'une recommandation du Conseil², sur proposition de la Commission³, adressée aux cinq États Schengen les plus touchés (l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège) et concernant le maintien d'un contrôle aux frontières, temporaire et proportionné, sur un nombre limité de tronçons de leurs frontières intérieures.

Le déclenchement de l'article 29 du code frontières Schengen et l'adoption d'une approche coordonnée au niveau de l'Union européenne en matière de contrôles temporaires aux frontières comptaient parmi les initiatives envisagées dans la feuille de route «Revenir à l'esprit de Schengen»⁴, qui visait à créer les conditions d'une levée de tous les contrôles aux frontières intérieures et d'un retour au fonctionnement normal de l'espace Schengen le plus rapidement possible.

Le Conseil a initialement recommandé le maintien de contrôles temporaires et proportionnés aux frontières pendant une durée de six mois. Il a prolongé sa recommandation deux fois⁵, conformément à l'article 29, chaque fois pour une période de trois mois, en ce qui concerne les cinq mêmes États Schengen. Simultanément, il a constaté l'amélioration de la situation globale à la suite des diverses mesures adoptées. En conséquence, les contrôles aux frontières

¹ Par ordre chronologique, l'Allemagne, l'Autriche, la Slovaquie, la Hongrie, la Suède, la Norvège et le Danemark.

² Décision d'exécution (UE) 2016/894 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 (JO L 151 du 8.6.2016, p. 8).

³ Proposition de la Commission pour une décision d'exécution du Conseil 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, COM(2016) 275 final du 4 mai 2016.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil intitulée «Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route», COM(2016) 120 final du 4 mars 2016.

⁵ Décision d'exécution (UE) 2016/1989 du Conseil du 11 novembre 2016 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen (JO L 306 du 15.11.2016, p. 13) et décision d'exécution (UE) 2017/246 du Conseil du 7 février 2017 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen (JO L 36 du 11.2.2017, p. 59).

réintroduits ont été soumis à des conditions plus strictes, et une obligation de rapport mensuel détaillé a été imposée aux États Schengen concernés.

En vertu des articles 25 et 29 du code frontières Schengen, la durée initiale peut être à nouveau prolongée conformément aux conditions et à la procédure énoncées à l'article 29 si les circonstances exceptionnelles persistent.

La recommandation adoptée par le Conseil est sans préjudice des moyens supplémentaires dont disposent tous les États membres, dont les cinq États Schengen concernés, en vertu des dispositions générales régissant la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures en cas d'une autre menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, non liée à des manquements dans la gestion de la frontière extérieure. Par exemple, au cours de cette période, la France, non concernée par les recommandations, a réintroduit et maintenu un contrôle à toutes ses frontières intérieures pour des motifs liés à des menaces persistantes de terrorisme, et la Suède a notifié la réintroduction de contrôles temporaires à toutes ses frontières intérieures entre le 7 et le 15 avril 2017 à la suite de l'attentat terroriste de Stockholm.

La Commission est très consciente du fait que les flux migratoires à un quelconque tronçon frontalier de l'Union sont susceptibles de constituer une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un ou plusieurs États membres. C'est pour cette raison que des mesures sont prises sur différents tronçons des frontières maritimes et terrestres aux fins d'une action coordonnée, notamment par des efforts supplémentaires ciblant la route de la Méditerranée centrale⁶, par l'intermédiaire du cadre de partenariat, et par des actions supplémentaires menées sur les tronçons correspondants des frontières extérieures. La Commission convient également que de nouveaux problèmes de sécurité sont apparus ces dernières années, ainsi que l'ont montré les attentats terroristes perpétrés très récemment à Berlin, Stockholm et Paris. À cet égard, si le cadre juridique actuel a suffi à remédier aux difficultés qui se sont présentées jusqu'à maintenant, la Commission examine à présent s'il est suffisamment adapté pour faire face aux phénomènes évolutifs qui menacent la sécurité.

La Commission est résolue à poursuivre son action pour faire en sorte qu'il soit tiré pleinement parti des outils déjà en place, ainsi que ses travaux sur les nouvelles initiatives nécessaires aux fins d'une stabilisation accrue de la situation, sachant que les inconvénients dus à la prolongation des contrôles aux frontières intérieures, à savoir les coûts économiques élevés et les entraves à la libre circulation des citoyens, doivent être mis en balance avec les résultats obtenus grâce aux contrôles aux frontières intérieures effectués jusqu'à présent.

Situation actuelle

Sur la base des rapports mensuels communiqués par les cinq États de l'espace Schengen concernés, ainsi que de toutes les informations dont elle dispose, la Commission peut conclure que les contrôles sont restés dans les limites des conditions fixées par la recommandation. Comme lors des périodes précédentes, les contrôles n'ont été effectués que lorsque cela s'avérait nécessaire, et ils sont restés proportionnés, ciblés, d'intensité limitée et avec le moins possible d'incidences sur le franchissement des frontières intérieures concernées par la population ordinaire. La Commission relève que les cinq États Schengen ont indiqué dans

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil intitulée «La migration le long de la route de la Méditerranée centrale – Gérer les flux migratoires, sauver des vies», JOIN(2017) 4 final du 25 janvier 2017.

leurs rapports la nécessité de poursuivre les contrôles aux frontières intérieures. Toutefois, la Commission prend également note des préoccupations exprimées par la Slovénie au sujet de la nécessité du contrôle à sa frontière avec l'Autriche, la Slovénie estimant que les circonstances ont changé significativement depuis l'introduction du contrôle temporaire aux frontières intérieures.

Les rapports transmis par les États Schengen en vertu de la recommandation du 7 février 2017 confirment en outre la tendance qui était ressortie des rapports transmis en vertu des recommandations des 12 mai et 11 novembre 2016 (en termes de nombre de demandes d'asile reçues ou de refus d'entrée à la suite des contrôles), et par conséquent la poursuite de la stabilisation progressive de la situation.

Le nombre d'arrivants irréguliers dans l'Union européenne via la frontière extérieure grecque est resté peu élevé également au cours de la période couverte par la recommandation du 7 février 2017, malgré une légère augmentation ces dernières semaines (peut-être due à des conditions météorologiques plus douces et plus favorables). L'entrée en opération de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes⁷, en cours actuellement, ainsi que le déploiement de ses activités, combinés à la poursuite de la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, restent des éléments essentiels de la gestion de la situation.

Néanmoins, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir que les capacités de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sont pleinement installées, afin de protéger les frontières extérieures de l'Union en complétant la panoplie d'outils à la disposition de l'Agence pour pouvoir lancer des actions, notamment les ressources offertes par les réserves obligatoires rapidement mobilisables. L'exercice en cours d'évaluation des vulnérabilités doit également être achevé, les premières recommandations aux États membres concernés devant aborder prioritairement les vulnérabilités les plus urgentes; elles sont attendues pour la fin du mois de mai, les résultats du premier exercice par simulation étant quant à eux attendus pour la fin du mois d'octobre 2017. À la suite de l'adoption par le Conseil d'un mandat de négociation en vue de la conclusion d'un accord sur le statut avec deux pays voisins de l'UE, des négociations avec la Serbie se sont ouvertes en avril 2017. L'Union attend que l'ancienne République yougoslave de Macédoine ouvre les négociations le plus rapidement possible.

Depuis le 15 mars 2017, l'application des règles de Dublin en vigueur est progressivement rétablie en Grèce. De plus amples efforts s'imposent dans les mois qui viennent pour inscrire dans la pratique la mise en œuvre de la recommandation de la Commission,⁸ afin de garantir l'entière participation de la Grèce au système de Dublin, indépendamment des travaux en cours sur l'amélioration de ces règles.

En outre, un nombre important de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile se trouvent toujours sur le territoire grec (environ 60 000). Les centres de crise migratoire («hotspots») et les camps en Grèce restent surpeuplés en raison de la lenteur du traitement des dossiers; les progrès insuffisants en ce qui concerne la relocalisation et le retour ne permettent toujours pas de réduire significativement ce nombre ni de soulager la pression subie par les autorités

⁷ Voir le troisième rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, COM(2017) 219 final du 3 mai 2017.

⁸ Recommandation de la Commission du 8.12.2016 adressée aux États membres concernant la reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement (UE) n° 604/2013, C(2016) 8525 final.

grecques. Le suivi de la situation sur la route des Balkans occidentaux révèle une relative stabilisation des mouvements ces dernières semaines, mais cela peut changer rapidement avec l'arrivée de conditions météorologiques plus clémentes. Les États membres situés sur cette route continuent à prendre des mesures destinées à faire face à des flux migratoires exceptionnels et à ériger des clôtures aux frontières.

En conclusion, la situation globale reste toujours fragile et les États membres concernés continuent d'être exposés au risque induit par ces mouvements irréguliers; des efforts supplémentaires sont nécessaires pour continuer à stabiliser la situation.

Perspectives d'avenir

Malgré les progrès permanents réalisés, les conditions définies dans la feuille de route «Revenir à l'esprit de Schengen» pour pouvoir lever les contrôles actuels aux frontières intérieures ne sont pas totalement remplies à ce jour.

Comme durant la période antérieure, le nombre de migrants se trouvant sur le territoire grec peut toujours être considéré comme préoccupant et de nature à justifier le maintien de mesures appropriées. La situation le long de la route des Balkans occidentaux reste fragile et les États membres les plus touchés par les mouvements secondaires de migrants irréguliers venus de Grèce sont toujours exposés à un risque de mouvements irréguliers.

Par ailleurs, comme déjà exposé ci-dessus, quelques mois sont toujours nécessaires, dans le cadre de la mise en place de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, pour permettre à cette dernière de déployer toutes ses capacités et jouer son rôle de protection des frontières extérieures de l'Union européenne.

En outre, pour remédier au retard dans le traitement des demandes d'asile en Grèce, il y a lieu d'intensifier considérablement les relocalisations et les retours de Grèce et d'autres États membres. La Commission invite donc instamment les États membres à se conformer, au plus tard en septembre 2017, aux objectifs de relocalisation fixés, en vue de garantir la relocalisation de tous les candidats admissibles.

Dès lors que tous les éléments ci-dessus indiquent la persistance de circonstances exceptionnelles, la Commission considère qu'il y a lieu d'autoriser l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège à prolonger le contrôle actuel à leurs frontières intérieures, à titre exceptionnel, pour une nouvelle période proportionnée.

Il appartient à ces États Schengen de décider s'ils prolongent les contrôles à leurs frontières intérieures, tout en tenant compte du fait que ce type de contrôles ne devraient être utilisés qu'en dernier recours. Pour donner une suite effective à son engagement de coopérer avec les États Schengen susmentionnés en vue de supprimer progressivement les contrôles temporaires aux frontières intérieures, en améliorant les mesures de substitution auxdits contrôles qui pourraient être utilisées afin de remédier efficacement aux menaces recensées, la Commission adopte, parallèlement à la présente recommandation, une recommandation sur les contrôles de police proportionnés et la coopération policière dans l'espace Schengen. Elle y formule des recommandations sur la manière dont tous les États Schengen peuvent développer et améliorer l'utilisation de leurs pouvoirs de police sur tout leur territoire ainsi que dans leur zone frontalière et sur les principales voies européennes de circulation. Elle y invite également les États Schengen à intensifier les efforts de coopération policière transfrontières et à renforcer les contrôles de police proportionnés sur leur territoire, y compris dans la zone frontalière. À cet égard, comme les États Schengen concernés pourraient devoir prendre des

mesures de préparation opérationnelle en ce qui concerne les ressources, la redistribution de tâches, l'acquisition d'équipements technologiques modernes, ou tout simplement modifier leurs paradigmes et habitudes actuels pour les ajuster aux circonstances nouvelles, un délai raisonnable est nécessaire pour la mise en œuvre. La Commission recommande de mettre en œuvre la recommandation le plus rapidement possible et au plus tard dans six mois.

Dans l'attente de la mise en œuvre de la présente recommandation, les cinq États Schengen concernés sont invités à apprécier au cas par cas si des contrôles de police renforcés ne permettraient pas de faire face aux menaces recensées avant de réinstaurer ou de maintenir des contrôles à leurs frontières intérieures.

Sur la base des indicateurs factuels disponibles à ce stade, dont l'estimation du temps nécessaire pour le déploiement complet des activités de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et pour la mise en œuvre de la recommandation sur les contrôles de police proportionnés et la coopération policière dans l'espace Schengen, et vu les conditions météorologiques plus clémentes à venir, qui pourraient entraîner une hausse du nombre d'arrivants irréguliers dans l'Union et des mouvements secondaires qui en découlent, la présente et dernière⁹ prolongation des contrôles temporaires aux frontières intérieures, eu égard à la persistance de circonstances exceptionnelles, ne devrait pas dépasser six mois.

Champ d'application de la proposition

Il conviendrait d'autoriser les cinq États Schengen qui, en application de la recommandation du Conseil du 7 février 2017, exercent actuellement un contrôle temporaire aux frontières intérieures à le maintenir pour six mois, dans des conditions strictes.

Étant donné la stabilisation durable de la situation et l'objectif de supprimer graduellement les contrôles temporaires aux frontières intérieures, les États Schengen concernés devraient en premier lieu apprécier si des contrôles de police renforcés sur leur territoire, y compris leurs zones frontalières, comme préconisé dans la recommandation de la Commission du 3 mai 2017 sur les contrôles de police proportionnés et la coopération policière dans l'espace Schengen, permettent d'apporter des réponses suffisantes aux menaces recensées pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, et ils ne devraient réinstaurer/prolonger des contrôles effectifs aux frontières intérieures concernées qu'en dernier recours. Il y a lieu de procéder à un examen régulier de la possibilité de recourir à d'autres mesures, qui devraient être privilégiées si elles ont une incidence moins élevée sur la libre circulation dans l'espace Schengen. Les États Schengen concernés devraient examiner quels sont les moyens les plus appropriés, notamment les contrôles de police, et faire connaître dans leurs notifications aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission les motifs ayant présidé à leur choix d'effectuer des contrôles aux frontières à titre de mesure de dernier recours.

Les exigences prévues par la recommandation du 7 février 2017, selon lesquelles les États membres concernés réexaminent chaque semaine la nécessité, la fréquence, le lieu et la durée des contrôles, l'adaptation de ces derniers au niveau de la menace à laquelle ils visent à répondre, et leur suppression progressive s'il y a lieu, sont maintenues dans la présente recommandation. Les États Schengen concernés devraient également continuer à consulter régulièrement le ou les États membres impliqués afin de s'assurer que les contrôles aux

⁹ Voir l'article 29, paragraphe 1, du code frontières Schengen qui prévoit qu'une durée initiale de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures peut être prolongée trois fois au maximum.

frontières intérieures ne sont effectués que sur les tronçons de la frontière intérieure où ils sont jugés nécessaires et proportionnés, conformément au code frontières Schengen.

L'obligation de rapport détaillé instaurée par la recommandation du 7 février 2017 continuera à s'appliquer. Après chaque mois de mise en œuvre de la présente recommandation, les États membres concernés devraient faire rapport sans délai à la Commission et au Conseil sur les résultats des contrôles effectués et, au besoin, sur l'évaluation de la nécessité de maintenir de tels contrôles. Le rapport à présenter devrait au moins mentionner le nombre total de personnes ayant fait l'objet de contrôles, le nombre total de refus d'entrée à l'issue des contrôles, le nombre total de décisions de retour prises à l'issue de ceux-ci et le nombre total de demandes d'asile reçues aux frontières intérieures où les contrôles auront été effectués.

La Commission suivra de près l'application de la présente recommandation, ainsi que la situation sur le terrain.

En vue de supprimer progressivement les contrôles temporaires aux frontières intérieures, la Commission assurera aussi un suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la recommandation sur les contrôles de police proportionnés et la coopération policière dans l'espace Schengen par les États Schengen concernés, et en tiendra compte.

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

La présente recommandation sert à mettre en œuvre les dispositions existantes dans le domaine d'action.

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

La présente recommandation est liée au marché intérieur de l'Union et à la politique de celle-ci en matière de migration et d'asile.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 29 du 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).

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'article 29 du règlement (UE) 2016/399 dispose que, sur proposition de la Commission, le Conseil adopte une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures.

Une action au niveau de l'Union s'impose lorsque le fonctionnement global de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures est mis en péril.

- **Proportionnalité**

La présente proposition n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

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

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

s.o.

- **Consultation des parties intéressées**

Compte tenu du caractère urgent de la proposition, une consultation des parties intéressées n'était pas faisable.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

s.o.

- **Analyse d'impact**

Vu la durée limitée envisagée et compte tenu des informations communiquées par les États Schengen concernés et de celles qui sont disponibles au sujet de la situation en Grèce, il n'a pas été réalisé d'analyse d'impact exhaustive.

- **Réglementation affûtée et simplification**

s.o.

- **Droits fondamentaux**

La protection des droits fondamentaux a été prise en compte lors de l'élaboration de la proposition.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

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

5. AUTRES ÉLÉMENTS

s.o.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)¹⁰, et notamment son article 29,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 29 du code frontières Schengen, le Conseil a, sur proposition de la Commission, adopté, le 12 mai 2016, une décision d'exécution arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen.
- (2) Le Conseil recommandait que cinq États de l'espace Schengen (Allemagne, Autriche, Danemark, Suède et Norvège) maintiennent des contrôles aux frontières, temporaires et proportionnés, sur un nombre limité de tronçons de leurs frontières intérieures, pendant une durée initiale de six mois, afin de répondre à la menace grave pour leur ordre public et leur sécurité intérieure causée par des manquements dans le contrôle des frontières extérieures grecques et des mouvements secondaires ultérieurs de migrants en situation irrégulière entrés par la Grèce et se rendant dans d'autres États de l'espace Schengen. Cette durée a été prolongée deux fois par le Conseil (le 11 novembre 2016 et le 7 février 2017), sur proposition de la Commission, chaque fois pour une durée supplémentaire de trois mois.
- (3) En vertu des articles 25 et 29 du code frontières Schengen, la durée initiale recommandée par le Conseil peut être à nouveau prolongée si les circonstances exceptionnelles persistent.
- (4) Les recommandations du 11 novembre 2016 et du 7 février 2017 exigeaient des États de l'espace Schengen concernés de faire rapport chaque mois à la Commission sur les résultats des contrôles effectués et, au besoin, sur l'évaluation de la nécessité de maintenir de tels contrôles. La Commission a reçu ces rapports de tous les États de l'espace Schengen concernés. Les informations qui y figuraient démontrent que ces contrôles sont restés dans les limites des conditions fixées par la recommandation. Elles confirment également une stabilisation de la situation dans ces États, en ce qui

¹⁰ JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

concerne le nombre de refus d'entrée et le nombre de demandes d'asile reçues, durant les contrôles.

- (5) Cependant, malgré ces progrès, les conditions recensées dans la feuille de route «Revenir à l'esprit de Schengen» pour permettre une levée de tous les contrôles aux frontières intérieures et un retour au fonctionnement normal de l'espace Schengen ne sont toujours pas entièrement remplies. De nombreux migrants en situation irrégulière se trouvent toujours en Grèce et le long de la route des Balkans occidentaux, dont certains ne sont pas enregistrés. Le risque de mouvements secondaires irréguliers de ces migrants dans l'espace Schengen subsiste.
- (6) Dans sa communication intitulée «Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route», la Commission avait exposé les divers axes d'action à mettre en œuvre en vue d'un retour à un espace Schengen pleinement fonctionnel. Le processus de déploiement des activités de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes est en cours. Toutefois, des contributions supplémentaires des États membres sont nécessaires en vue de compléter les ressources de ladite agence et de lui permettre de jouer pleinement son rôle de sécurisation des frontières extérieures de l'Union. Les recommandations faisant suite aux premières évaluations des vulnérabilités n'ont pas encore été émises. L'accord sur le statut avec la Serbie est en cours de négociation.
- (7) Après plus d'un an, la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 continue à apporter des résultats tangibles, ainsi qu'il l'a été confirmé dans le cinquième rapport sur les progrès réalisés¹¹. Toutefois, les arrivées restent plus nombreuses que les retours à partir de la Grèce vers la Turquie, ce qui fait peser une pression supplémentaire sur les îles grecques. Les progrès en ce qui concerne d'autres éléments de la déclaration doivent se poursuivre. Il convient donc d'assurer un suivi permanent de la mise en œuvre de la déclaration. Il en va de même de la situation le long de la route des Balkans occidentaux et de la mise en œuvre de la déclaration faite lors du sommet sur la route des Balkans occidentaux.
- (8) Aussi les circonstances exceptionnelles représentant une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure et mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen persistent-elles.
- (9) Eu égard aux faits exposés ci-dessus, il apparaît justifié, à titre de mesure de dernier recours, d'autoriser une nouvelle et dernière prolongation des contrôles temporaires aux frontières intérieures concernées par les États de l'espace Schengen qui procèdent actuellement à ces contrôles, à savoir l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark et la Suède, ainsi que la Norvège, pays associé, conformément à l'article 29 du code frontières Schengen.
- (10) Le Conseil prend note de la recommandation de la Commission sur les contrôles de police proportionnés et la coopération policière dans l'espace Schengen, qui contribuerait également à la suppression progressive des contrôles temporaires aux frontières intérieures, dans le but de lever tous les contrôles aux frontières intérieures et de retourner à un fonctionnement normal de l'espace Schengen aussi rapidement que possible, en privilégiant l'utilisation des contrôles de police pour faire face de façon adéquate aux menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure. Le

¹¹ Cinquième rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration entre l'Union européenne et la Turquie, COM(2017) 204 final du 2 mars 2017.

Conseil prend note du fait que la Commission recommande à tous les États Schengen de mettre en œuvre les mesures recommandées le plus rapidement possible, et au plus tard dans six mois.

- (11) Sur la base de l'estimation du temps nécessaire pour mettre en œuvre les mesures restantes visant à garantir une protection suffisante des frontières extérieures de l'UE et une sécurité suffisante au sein de l'espace Schengen, la présente prolongation ne devrait pas dépasser six mois à compter de la date d'adoption de la présente décision d'exécution.
- (12) Les États membres qui décideraient de prolonger le contrôle aux frontières intérieures en application de la présente décision d'exécution devraient le notifier aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.
- (13) Avant d'opter pour une telle prolongation, les États membres concernés devraient examiner si d'autres mesures, en dehors des contrôles aux frontières, moins préjudiciables à la libre circulation des personnes et des biens, ne pourraient pas être appliquées pour remédier efficacement à la menace constatée. Dans sa recommandation sur les contrôles de police proportionnés et la coopération policière dans l'espace Schengen, la Commission invite les États Schengen à utiliser leurs pouvoirs de police sur tout leur territoire, y compris à proximité de la frontière et sur les principales voies de circulation, de façon plus efficace et à privilégier les contrôles de police. Toutefois, dans l'attente de la mise en œuvre de cette recommandation de la Commission, les États Schengen concernés devraient exposer, dans leurs notifications, le résultat de leurs réflexions sur les moyens les plus appropriés et sur les motifs ayant présidé à leur choix de recourir à des contrôles aux frontières en dernier recours.
- (14) Les contrôles prévus par la présente décision d'exécution ne devraient continuer à être effectués que dans la mesure nécessaire et devraient être limités dans leur intensité au strict minimum requis et adaptés aux circonstances. En conséquence, on peut envisager que toute diminution supplémentaire du flux conduise à la suspension des contrôles sur des tronçons frontaliers donnés. Seuls des contrôles ciblés, fondés sur une analyse des risques et le renseignement constamment actualisés, devraient être effectués, afin d'optimiser l'avantage que présentent ces contrôles et de limiter leurs incidences négatives sur la libre circulation. Les États Schengen touchés par ces contrôles sur les tronçons frontaliers correspondants devraient être autorisés à exprimer régulièrement leur position sur la nécessité de ces contrôles; l'État Schengen ayant décidé de réintroduire ces contrôles devrait prendre ces positions en considération lorsqu'il étudiera et réexaminera la nécessité de ces contrôles, avec l'objectif de les réduire progressivement.
- (15) À la fin de chaque mois de mise en œuvre de la présente décision d'exécution, les États concernés devraient rapidement envoyer à la Commission un rapport complet sur les résultats des contrôles effectués et, s'il y a lieu, une évaluation de la nécessité de poursuivre ces contrôles. Ce rapport devrait au moins mentionner le nombre total de personnes ayant fait l'objet de contrôles, le nombre total de refus d'entrée à l'issue des contrôles, le nombre total de décisions de retour prises à l'issue de ceux-ci et le nombre total de demandes d'asile reçues aux frontières intérieures où les contrôles auront été effectués.
- (16) Le Conseil note également que la Commission a annoncé qu'elle suivra de près l'application de la présente décision d'exécution,

RECOMMANDÉ:

1. L'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège devraient prolonger leurs contrôles aux frontières, temporaires et proportionnés, pendant une durée maximale de six mois à compter de la date d'adoption de la présente décision d'exécution, aux frontières intérieures suivantes:
 - Autriche: à la frontière terrestre avec la Hongrie et à la frontière terrestre avec la Slovénie;
 - Allemagne: à la frontière terrestre avec l'Autriche;
 - Danemark: dans les ports danois depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers l'Allemagne, et à la frontière terrestre avec l'Allemagne;
 - Suède: dans les ports suédois situés dans les régions de police Sud et Ouest, et au pont de l'Öresund;
 - Norvège: dans les ports norvégiens depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers le Danemark, l'Allemagne et la Suède.
2. Avant de décider de prolonger ces contrôles sur le fondement de la présente recommandation, les États membres concernés devraient procéder à des échanges de vues avec l'État ou les États membres impliqués afin de s'assurer que les contrôles aux frontières intérieures ne sont effectués que lorsqu'ils sont considérés comme nécessaires et proportionnés. Ils devraient, en outre, s'assurer que les contrôles aux frontières intérieures ne sont effectués qu'en dernier recours, lorsqu'aucune autre mesure ne peut produire le même effet, et uniquement sur les tronçons de la frontière intérieure où ils sont jugés nécessaires et proportionnés, conformément au code frontières Schengen. Lorsqu'ils apportent des résultats équivalents sur le plan de la sécurité, il convient de privilégier le recours aux pouvoirs de police en tant que mesure moins préjudiciable à la libre circulation des personnes et des biens. Les États membres concernés devraient notifier leur décision aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.
3. Les contrôles aux frontières devraient rester ciblés, fondés sur une analyse des risques et le renseignement actualisés constamment, et limités, quant à leur portée, à leur fréquence, au lieu où ils sont effectués et à leur durée, à ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave et pour préserver l'ordre public et la sécurité intérieure. L'État membre qui procède au contrôle à ses frontières intérieures en application de la présente décision d'exécution devrait réexaminer chaque semaine la nécessité, la fréquence, le lieu et la durée des contrôles, adapter l'intensité de ces derniers au niveau de la menace à laquelle ils visent à répondre, les supprimant progressivement s'il y a lieu, et faire rapport sans délai, chaque mois, au Conseil et à la Commission.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*