

COM (2017) 40 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 6 février 2017

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 6 février 2017

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

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

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

Bruxelles, le 25 janvier 2017
(OR. en)

5465/17

SCH-EVAL 24
FRONT 24
COMIX 45

PROPOSITION

| | |
|--------------------|---|
| Origine: | Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur |
| Date de réception: | 26 janvier 2017 |
| Destinataire: | Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne |
| N° doc. Cion: | COM(2017) 40 final |
| Objet: | 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 |

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2017) 40 final.

p.j.: COM(2017) 40 final



Bruxelles, le 25.1.2017
COM(2017) 40 final

2017/0014 (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, plusieurs États membres de l'UE ont réintroduit, à titre temporaire, des contrôles aux frontières, à la suite de flux records de migrants qui étaient arrivés dans l'Union européenne et d'importants mouvements secondaires. Cette situation a représenté 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 de l'ensemble de l'espace Schengen. Aussi le Conseil a-t-il recommandé², sur proposition de la Commission³, que les cinq États de l'espace Schengen les plus touchés (Allemagne, Autriche, Danemark, Suède et Norvège) maintiennent un contrôle aux frontières, temporaire et proportionné, à un nombre limité de tronçons de leurs frontières intérieures, pour une durée de six mois.

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 par 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 11 novembre 2016, le Conseil a adopté, sur proposition de la Commission, une décision d'exécution, en application de l'article 29 du code frontières Schengen, 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 a considéré que les conséquences des circonstances exceptionnelles à l'origine du déclenchement de l'article 29 persistaient.

Les mêmes cinq États de l'espace Schengen (Allemagne, Autriche, Danemark, Suède et Norvège) étaient destinataires de cette recommandation qui portait sur les mêmes tronçons de leurs frontières intérieures et autorisait le maintien de contrôles ciblés et proportionnés pour une nouvelle durée de trois mois, soit jusqu'au 12 février 2017. Le contrôle aux frontières ainsi réintroduit était néanmoins soumis à des conditions plus strictes que celles prévues dans

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, 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 du 4 mars 2016, intitulée «Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route», COM(2016) 120 final.

la recommandation du 12 mai 2016 et à une obligation, pour les États de l'espace Schengen concernés, de faire chaque mois un rapport détaillé⁵.

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

La présente recommandation est sans préjudice d'autres possibilités dont disposent tous les États membres, y compris les cinq États membres touchés, en vertu des dispositions générales régissant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas d'une autre menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, non liée à des manquements graves dans la gestion de la frontière extérieure. Par exemple, pendant la période d'application de la recommandation du 12 mai 2016, la France, qui n'était pas concernée par cette recommandation, a notifié la réintroduction et le maintien ultérieur de contrôles à ses frontières intérieures fondés sur des motifs liés à des événements prévisibles et à des menaces terroristes⁶.

En outre, ainsi que le reconnaît l'article 23 du code frontières Schengen, les États membres peuvent procéder à des contrôles de police dans les zones frontalières, dans la mesure où ces contrôles n'ont pas d'effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. Le renseignement disponible et le niveau accru de la menace peuvent justifier l'intensification de ces contrôles, y compris sur les principaux réseaux de transport, assortis d'une coopération policière transfrontière, qui peut contribuer à apporter des solutions tant aux mouvements secondaires non maîtrisés qu'au terrorisme. Dans la perspective d'un retour au fonctionnement normal de l'espace Schengen et de la suppression progressive des contrôles temporaires actuels aux frontières intérieures, la Commission encourage les États membres à faire usage de cette possibilité.

Il conviendrait également de souligner que ni l'exercice de contrôles de police dans les zones frontalières ni les contrôles réintroduits aux frontières ne sauraient à eux seuls garantir une sécurité absolue, comme l'a montré l'attentat terroriste récemment perpétré à Berlin. La coopération accrue et efficace, à tous les niveaux des services compétents, entre les États membres luttant contre le terrorisme (échange de renseignements, coopération policière et utilisation des bases de données de l'UE) demeure dès lors fondamentale pour assurer une sécurité totale dans l'espace Schengen.

Dans le même temps, plusieurs mesures proposées par la Commission aux fins d'une meilleure gestion des frontières extérieures de l'Union et d'une meilleure protection de l'espace Schengen ont été mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre⁷. Les mesures liées au contrôle aux frontières comprennent notamment l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, la création des points d'enregistrement et zones d'urgence migratoire (*hotspots*) et les vérifications systématiques qui seront effectuées

⁵ À la suite de la recommandation du 11 novembre 2016, les cinq États de l'espace Schengen concernés ont tous notifié à la Commission leur intention de procéder, à leurs frontières intérieures, aux contrôles temporaires recommandés.

⁶ Championnat d'Europe de football 2016/Tour de France, état d'urgence décrété à la suite de l'attentat de Nice.

⁷ Proposition de la Commission pour un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, COM(2015) 671 final; proposition de la Commission pour un règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, COM(2015) 670 final.

dans les bases de données pertinentes pour toutes les personnes franchissant la frontière extérieure. Les frontières extérieures de l'UE sont désormais mieux protégées et l'UE y est mieux équipée pour réagir à une nouvelle crise grâce au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, récemment constitué. La Commission continuera à coopérer étroitement avec l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et veillera à ce qu'il soit satisfait à toutes les obligations prévues par le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Ces mesures devraient se traduire par une bien meilleure protection de la frontière extérieure de l'UE, prérequis indispensable à la levée des contrôles aux frontières intérieures réintroduits temporairement et au rétablissement du fonctionnement normal de l'espace Schengen⁸.

La Commission n'ignore pas que de futurs flux migratoires à un quelconque tronçon frontalier de l'UE sont susceptibles de constituer une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans un ou plusieurs États membres. C'est pour cette raison que des mesures sont prises à différents tronçons des frontières maritimes et terrestres aux fins d'une action coordonnée, notamment par des efforts supplémentaires ciblant la route de la Méditerranée centrale⁹, 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'a montré l'attentat terroriste perpétré très récemment à Berlin. À cet égard, si le cadre juridique actuel a suffi à remédier aux difficultés qui se sont présentées jusqu'à maintenant, la Commission examine aujourd'hui 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

S'appuyant sur les rapports mensuels que les États de l'espace Schengen concernés ont soumis à la Commission et sur toutes les informations dont elle dispose, la Commission peut conclure que les contrôles sont restés dans les limites des conditions fixées par la recommandation. Ces contrôles n'ont été effectués que dans la mesure nécessaire, ils sont restés proportionnés, ciblés et limités dans leur intensité tout en entravant le moins possible, pour le grand public, le franchissement des frontières intérieures.

Les informations communiquées par les États de l'espace Schengen dans leurs rapports confirment la tendance qui s'est dessinée dans les rapports produits en application de la recommandation du 12 mai 2016 (diminution du nombre de personnes auxquelles l'entrée est refusée, ainsi que du nombre de demandes d'asile reçues) et, partant, confirment la stabilisation progressive de la situation.

⁸ 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.

⁹ Voir la 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.

Il est vrai que le nombre d'arrivées de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile dans l'Union européenne a également continué à reculer pendant la période couverte par la recommandation. Pour autant, si le lancement et l'entrée en opération de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et la poursuite de la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 marquent des avancées décisives dans la gestion de la situation, 81 personnes en moyenne continuent d'arriver chaque jour dans les îles grecques.

En outre, un nombre important de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile se trouvent toujours en Grèce (entre 50 000 et 60 000, dont 16 000 sur les îles). Les points d'enregistrement et zones d'urgence migratoire (*hotspots*) et les camps érigés en Grèce sont saturés en raison des progrès insuffisants en ce qui concerne le traitement des demandes, les relocalisations et les retours et, d'après les expériences précédentes, le risque de mouvement secondaire de ces migrants en situation irrégulière vers d'autres États membres subsiste. De surcroît, la situation dans les Balkans occidentaux demeure fragile, puisque, par exemple, 7 000 migrants se trouvent actuellement en Serbie. Il s'ensuit que la situation globale reste fragile et qu'un surcroît d'efforts demeure nécessaire pour réduire encore ces nombres. Aussi les conséquences des circonstances migratoires exceptionnelles représentant une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure et mettant en péril le fonctionnement de tout l'espace Schengen persistent-elles.

Étapes ultérieures

Malgré les importants progrès accomplis, les conditions définies 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 pas entièrement remplies.

En particulier, à ce stade, le nombre de migrants restés en Grèce peut encore être source de préoccupations et justifier le maintien de mesures appropriées. La situation sur la route des Balkans occidentaux demeure précaire et les États membres les plus touchés par les mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière en provenance de Grèce continuent d'être exposés au risque induit par ces mouvements irréguliers.

L'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, dont l'acte constitutif est entré en vigueur en un temps record¹⁰, fait actuellement l'objet d'un déploiement rapide, pour qu'elle puisse notamment aider la Grèce à sa frontière extérieure septentrionale à partir de février 2017. La coopération entre ladite agence et les pays tiers progresse également: la Commission a soumis au Conseil une demande de mandat de négociation d'un accord sur le statut à conclure avec deux pays tiers voisins (la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine). Ce processus de déploiement du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes se poursuit et nécessite des efforts supplémentaires.

Par ailleurs, l'application, en Grèce, des règles de Dublin en vigueur ne sera que progressivement rétablie à partir de la mi-mars, et de plus amples efforts s'imposent pour garantir l'entière participation de la Grèce à ce système dans le droit fil des recommandations de la Commission, nonobstant les travaux en cours sur l'amélioration de ces règles. De surcroît, les programmes de relocalisation d'urgence déjà en place depuis le mois de septembre 2015 doivent continuer à produire des résultats concrets quant au nombre de

¹⁰ Voir la communication sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, COM(2017) 42.

personnes relocalisées. Enfin, les retours des personnes n'ayant pas le droit de séjourner sur le territoire de l'Union européenne doivent encore être accélérés.

Ces éléments indiquant la persistance de circonstances exceptionnelles, la Commission considère comme justifié d'autoriser, à titre de mesure exceptionnelle, l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège à prolonger, pour une nouvelle durée proportionnée, les actuels contrôles aux frontières intérieures. Sur la base des éléments factuels disponibles à ce jour, cette prolongation ne devrait pas excéder trois mois. La Commission continuera à œuvrer avec ces États membres à la suppression progressive des contrôles temporaires aux frontières intérieures.

Champ d'application de la proposition

Il conviendrait d'autoriser les cinq États membres qui, en vertu de la recommandation du Conseil du 11 novembre 2016, exercent actuellement un contrôle temporaire aux frontières intérieures à le maintenir pour trois mois, dans des conditions strictes.

Toutefois, étant donné la stabilisation progressive de la situation et l'objectif de suppression graduelle des contrôles temporaires aux frontières intérieures, les États membres concernés devraient en premier lieu examiner si d'autres mesures, notamment des contrôles de police près de la frontière selon des modalités compatibles avec l'article 23 du code frontières Schengen, permettent d'apporter des réponses suffisantes aux menaces recensées¹¹, et ils ne devraient instaurer des vérifications effectives aux frontières intérieures concernées qu'à titre de mesure de dernier recours. En conséquence, les États membres qui décideraient de maintenir le contrôle aux frontières intérieures en vertu de la présente recommandation devraient, avant d'opter pour une prolongation, examiner toutes les mesures dont ils disposent en dehors des contrôles aux frontières. Ces États membres devraient mentionner les résultats de cet examen dans leur notification du maintien des contrôles aux frontières intérieures aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.

Les exigences prévues par la recommandation du 11 novembre 2016, 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 membres concernés devraient également continuer à consulter régulièrement le ou les États membres voisins impliqués afin de s'assurer que les contrôles aux 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 Conseil du 11 novembre 2016 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 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 vérifications, le nombre total de refus d'entrée

¹¹ La Cour de justice a dit pour droit que les quatre chiffres romains i) à iv) de l'article 23, point a), du code frontières Schengen [règlement (UE) 2016/399] ne constituaient qu'un exemple; ils ne forment pas un carcan prescrivant les seules mesures de police que les États membres peuvent prendre dans une zone frontalière (affaire C-278/12 PPU, Adil, point 65). Cet arrêt concerne la législation ou la pratique nationale limitée aux zones frontalières. Lorsque les pouvoirs de police sont indistinctement applicables sur l'ensemble du territoire de l'État membre, la probabilité que leur application soit contraire à l'interdiction de mesures équivalant à des vérifications aux frontières est plus faible.

à l'issue des vérifications, le nombre total de décisions de retour prises à l'issue des vérifications et le nombre total de demandes d'asile reçues aux frontières intérieures où les vérifications auront été effectuées.

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

- **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 précise 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 membres 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)¹², 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 de six mois, afin de répondre à la menace grave pour leur ordre public et leur sécurité intérieure, causée par les effets conjugués de manquements dans le contrôle des frontières extérieures grecques et de mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière entrés par la Grèce et souhaitant éventuellement se rendre dans d'autres États de l'espace Schengen. Sur proposition de la Commission, le Conseil a prolongé cette période le 11 novembre 2016 pour trois mois supplémentaires.
- (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) La recommandation du 11 novembre 2016 exigeait 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.

¹² JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

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 progressive de la situation dans ces États, caractérisée par une diminution constante du nombre de personnes auxquelles l'entrée a été refusée ainsi que du nombre de demandes d'asile reçues.

- (5) Cependant, malgré ces progrès, les conditions définies 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. Un nombre important de migrants en situation irrégulière se trouvent toujours en Grèce et, compte tenu des tendances observées dans le passé, les États membres les plus touchés par les mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière en provenance de Grèce demeurent exposés au risque induit par les mouvements irréguliers de ces migrants.
- (6) Dans sa communication intitulée «Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route», la Commission avait exposé les différents axes d'action à mettre en œuvre en vue d'un retour à un espace Schengen pleinement fonctionnel. L'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes devient à présent rapidement opérationnelle, ce qui lui permettra d'aider la Grèce à sa frontière extérieure septentrionale à partir du mois de février 2017.
- (7) Un autre élément souligné dans la feuille de route «Revenir à l'esprit de Schengen» est la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie. Le quatrième rapport¹³ à ce sujet confirme la tendance que cette déclaration produit des résultats constants malgré de nombreuses difficultés. Cette mise en œuvre exige néanmoins un suivi permanent. Il en va de même pour ce qui est de la coopération convenue dans la déclaration 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 dès lors justifié, à titre de mesure de dernier recours, d'autoriser une nouvelle 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) Sur la base des éléments factuels disponibles à ce jour, cette prolongation ne devrait pas excéder trois mois à compter de la date d'adoption de la présente décision d'exécution.
- (11) 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 Quatrième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie [COM(2016) 792].

- (12) Avant d'opter pour ces contrôles, les États membres concernés devraient examiner si d'autres mesures, en dehors des contrôles aux frontières, ne pourraient pas être appliquées pour remédier efficacement à la menace constatée, telles que l'exercice de pouvoirs de police selon des modalités compatibles avec l'article 23 du code frontières Schengen, et ils devraient décider de ne réintroduire les contrôles aux frontières intérieures en cause qu'en dernier recours, lorsque ces mesures moins restrictives pour le trafic frontalier ne permettent pas d'apporter une réponse suffisante aux menaces recensées. Les États membres concernés devraient mentionner les résultats de cet examen et les motifs de leur décision dans leur notification du maintien des contrôles aux frontières.
- (13) 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 nécessaire et adaptés aux circonstances. En conséquence, on peut envisager que toute diminution supplémentaire du flux devrait conduire à la suspension des contrôles à 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 de l'espace Schengen touchés par ces contrôles aux tronçons frontaliers correspondants devraient être autorisés à exprimer régulièrement leur position sur la nécessité de ces contrôles; l'État de l'espace 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.
- (14) 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 vérifications, le nombre total de refus d'entrée à l'issue des vérifications, le nombre total de décisions de retour prises à l'issue des vérifications et le nombre total de demandes d'asile reçues aux frontières intérieures où les vérifications auront été effectuées.
- (15) Le Conseil prend note de l'annonce faite par la Commission qu'elle continuera d'œuvrer avec les États de l'espace Schengen concernés à la suppression progressive des contrôles temporaires aux frontières intérieures en vue d'un retour au fonctionnement normal de l'espace Schengen le plus rapidement possible.
- (16) Le Conseil prend également acte de l'annonce faite par la Commission qu'elle suivra de près l'application de la présente décision d'exécution,

RECOMMANDE:

1. L'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège devraient prolonger leurs contrôles aux frontières, temporaires et proportionnés, pendant une durée maximale de trois mois à compter de la date d'adoption de la présente décision d'exécution, aux frontières intérieures suivantes:
 - Autriche: à la frontière terrestre avec la Hongrie et à la frontière terrestre avec la Slovaquie;

- 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 voisins 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. 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, à la Commission.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président