Code frontières Schengen

2021/0428(COD) - 15/12/2021 - Document de base législatif

OBJECTIF : renforcer la résilience de l'espace Schengen face aux menaces graves et adapter les règles de Schengen aux défis en constante évolution.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN : le Parlement européen décide conformément à la procédure législative ordinaire et sur un pied d'égalité avec le Conseil.

CONTEXTE : l'espace sans contrôles aux frontières intérieures (l'« espace Schengen ») est un élément essentiel de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et un élément clé pour le fonctionnement du marché unique. Il est l'une des plus grandes réalisations de l'intégration européenne.

La pandémie de COVID-19, la crise migratoire de 2015 ainsi que les menaces terroristes accrues ont mis l' espace Schengen à l'épreuve ces dernières années. En réponse à ces défis, certains États membres ont décidé de réintroduire des vérifications aux frontières à tout ou partie de leurs frontières intérieures, mettant parfois en péril le bon fonctionnement du marché unique.

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

Compte tenu des défis émergents pour l'espace Schengen, un certain nombre de **modifications ciblées des règles actuelles** du code frontières Schengen sont nécessaires en ce qui concerne tant les frontières extérieures qu'intérieures ainsi que les compétences exercées sur le territoire des États membres, sans remettre en question la répartition des responsabilités entre l'Union et les États membres.

Il s'agit en particulier de s'attaquer aux problèmes liés aux aspects suivants:

- les mesures aux frontières extérieures pour faire face aux défis liés aux principales menaces pour la santé publique telles que les pandémies et les cas d'instrumentalisation des migrants;

- les conditions de réintroduction des vérifications aux frontières intérieures et l'utilisation d'autres mesures pour assurer un niveau de sécurité suffisamment élevé sans avoir à recourir à des contrôles aux frontières intérieures.

CONTENU : la **proposition de révision du «code frontières Schengen»** établi par le règlement 2016/399 fait suite à des consultations étroites auprès des membres du Parlement européen et des ministres de l'intérieur réunis au sein du forum Schengen. Ses principaux éléments sont les suivants :

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

La proposition vise à établir un nouveau mécanisme qui devrait permettre l'adoption en temps utile, par le Conseil, d'un **instrument contraignant établissant des restrictions temporaires de voyage aux frontières extérieures** dans ces circonstances. Grâce à ce mécanisme, les restrictions de voyage s' appliqueraient uniformément dans tous les États membres aussi longtemps que la menace pour la santé

publique persistera dans l'Union. La proposition détermine de manière exhaustive tous les éléments nécessaires d'un instrument à adopter par le Conseil dans un acte d'exécution.

Un tel instrument devrait :

- préciser toutes les catégories de personnes exemptées de restrictions de voyage, même dans les situations où elles voyagent pour des raisons non essentielles et, sur la base d'indicateurs objectifs, toute zone géographique ou tout pays tiers en provenance duquel les voyages peuvent faire l'objet de mesures spécifiques, par exemple des restrictions de voyage;

- définir toute condition supplémentaire à imposer aux voyageurs pour assurer la sécurité des voyages. Les résidents devraient toujours être autorisés à retourner dans l'Union;

- mettre en place un mécanisme de frein d'urgence, permettant de prendre les mesures au cas où la situation épidémiologique s'aggraverait considérablement dans une ou plusieurs zones géographiques.

2) Règles concernant la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures

La proposition vise à faire en sorte que les contrôles aux frontières ne soient rétablis qu'en **dernier recours** , sur la base d'une évaluation commune et uniquement pour la durée nécessaire. La réintroduction des contrôles aux frontières intérieures devrait rester **exceptionnelle et proportionnée**. Ces contrôles devraient être levés dès que leur rétablissement n'a plus lieu d'être.

En ce qui concerne les **menaces imprévues**, les États membres pourraient introduire unilatéralement les contrôles pendant 30 jours, durée pouvant être prolongée jusqu'à trois mois. Le rétablissement des contrôles en raison **d'événements prévisibles** serait possible pour des périodes renouvelables n'excédant pas six mois, la durée maximale des contrôles aux frontières intérieures ne devant pas dépasser deux ans. Dans des situations exceptionnelles, les États membres pourraient toutefois décider que les contrôles doivent être maintenus plus longtemps.

Chaque fois qu'ils introduisent des contrôles aux frontières, les États membres devraient en **justifier le caractère proportionné et la nécessité**. Au cas où les contrôles aux frontières seraient rétablis depuis six mois, toute nouvelle notification de prolongation de ces contrôles devrait s'accompagner d'une **évaluation des risques**. Si les contrôles aux frontières intérieures sont rétablis depuis 18 mois, la Commission serait tenue de **rendre un avis** sur leur nécessité et sur leur caractère proportionné.

3) Mesures d'atténuation

La proposition prévoit que des garanties devraient toujours être appliquées afin de **réduire au minimum l' incidence négative** de la réintroduction temporaire des vérifications aux frontières intérieures, si cette réintroduction était inévitable, en particulier pour limiter leur incidence sur le fonctionnement des régions transfrontalières, les transports et, partant, sur le marché unique.

4) Recours accru à d'autres mesures pour faire face aux menaces identifiées au lieu de contrôles aux frontières intérieures

La proposition clarifie la possibilité pour les États membres de recourir plus largement aux vérifications autres que les contrôles aux frontières dans les zones frontalières. Elle offre des possibilités accrues de recourir à d'autres mesures, telles que des contrôles de police ou autres sur le territoire, notamment pour **lutter contre les déplacements non autorisés au sein de l'espace Schengen**, y compris la possibilité pour les États membres de renvoyer, pendant des patrouilles de police communes, les personnes qui n'ont pas le droit d'entrer sur leur territoire.

5) Possibilité d'une réaction européenne coordonnée (mécanisme de sauvegarde de Schengen)

La proposition vise à créer un **nouveau mécanisme** permettant une réponse européenne aux problèmes **qui touchent simultanément une majorité d'États membres** et mettent ainsi en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen.

La Commission pourrait proposer au Conseil qu'il adopte une **décision d'exécution** autorisant le rétablissement par les États membres des contrôles aux frontières lorsque d'autres mesures ne suffisent pas à faire face à une menace grave. Sur proposition de la Commission, une telle autorisation pourrait être prolongée pour des périodes supplémentaires allant jusqu'à six mois chacune, pour autant que la menace persiste. Lorsque la Commission estime que ces contrôles sont disproportionnés par rapport à la menace, elle pourrait recommander le recours à d'autres mesures.

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

La proposition vise à lutter contre l'instrumentalisation des migrants, lorsqu'un acteur d'un pays tiers utilise des êtres humains pour déstabiliser l'Union ou ses États membres. Elle précise quelles mesures sont disponibles aux points de passage frontaliers et dans le contexte de la surveillance des frontières pour prévenir les franchissements illégaux des frontières et y réagir lorsque les États membres de première entrée sont confrontés à de telles pressions de la part d'un pays tiers.

En outre, une nouvelle proposition relative aux procédures exceptionnelles d'asile et de retour introduit des dispositions permettant aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour gérer l'arrivée de personnes instrumentalisées par un pays tiers dans le plein respect des droits fondamentaux et des principes humanitaires.