

Bruxelles, le 23 février 2022
(OR. fr)

Dossier interinstitutionnel:
2021/0428(COD)

6222/1/22
REV 1

JAI 180
FRONT 63
MIGR 47
COVID-19 42
SAN 89
TRANS 79
CODEC 150
COMIX 72

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil
Objet:	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil amendant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes - débat d'orientation

La Commission a présenté le 14 décembre 2021 une proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2016/399 établissant un code de l'Union relatif au régime de circulation transfrontalière des personnes. Cette proposition vise à répondre aux défis de l'instrumentalisation des flux migratoires, à tirer les leçons de la pandémie en codifiant et encadrant les mesures de restriction aux voyages vers l'espace européen ainsi qu'à réviser l'encadrement des contrôles aux frontières intérieures et mieux prévenir les mouvements non-autorisés.

Après une présentation sous présidence slovène le 14 décembre 2021, un premier examen du texte a été achevé le 26 janvier. La présidence a proposé, le 24 février, un premier projet de compromis sur une partie du texte, dont l'examen au niveau technique est en cours. Ce projet correspond aux trois premiers des quatre points de discussion proposés ci-après. Il sera complété par un compromis sur l'ensemble du texte au cours du mois de mars.

La présidence souligne que le renforcement du contrôle de notre frontière extérieure commune est la condition préalable du fonctionnement de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures. Associé aux réformes déjà adoptées (renforcement de Frontex, réforme des systèmes d'information et interopérabilité), en négociation (code de coopération policière, Prüm, Pacte pour l'asile et les migrations) ou en voie d'adoption (mécanisme d'évaluation Schengen), la révision du Code Frontières Schengen permettra aux Etats membres de disposer d'outils modernisés pour mieux répondre aux risques sanitaires, migratoires et en matière de sécurité. Dans cette perspective, la présidence souhaite poursuivre l'examen de la proposition de la Commission en vue, si possible, d'adopter une orientation générale à l'occasion du Conseil JAI du mois de juin.

A cette fin, la présidence invite les ministres à exprimer leurs vues sur les points évoqués ci-après, particulièrement sur les points de discussion présentés en caractères gras.

Instrumentalisation des migrations et surveillance des frontières

La proposition de la Commission définit l'instrumentalisation des migrations (article 2) et vise à adapter le cadre législatif à de telles situations et à améliorer la surveillance des frontières dans ce cadre (article 5 et 13). Elle donne ainsi aux Etats membres confrontés à de telles situations la possibilité de fermer leurs points de passages frontaliers (article 5) et les moyens de mieux prévenir ou détecter les franchissements irréguliers de frontières extérieures (article 13).

Au cours des débats, deux sujets principaux ont fait l'objet d'échanges, pris en compte dans la proposition de compromis:

- Le premier concerne les acteurs à prendre en compte dans la définition de l'instrumentalisation : il semble utile de prendre en compte l'hypothèse d'une instrumentalisation par des acteurs non étatiques afin de tenir compte de la réalité d'un phénomène qui pourrait être amené à évoluer, tout en le distinguant de la criminalité organisée.

- Le deuxième concerne les moyens à la disposition des Etats membres pour lutter contre ces situations: plusieurs Etats membres ont souhaité que les nouvelles dispositions du code soient plus explicites quant aux moyens de surveillance de la frontière extérieure (article 13). Le choix des moyens déployés aux frontières extérieures relève de la souveraineté des Etats membres et le Code Frontières Schengen n'a pas vocation à recenser exhaustivement ces moyens. Un certain nombre d'Etats membres a néanmoins soutenu une mention de la possibilité d'ériger des barrières physiques. Le Code Frontières Schengen ainsi que la proposition de la Commission prévoient d'ores et déjà que cette surveillance puisse être effectuée par des moyens techniques, notamment des moyens électroniques, des équipements et des systèmes de surveillance, y compris par des unités fixes ou mobiles. Il est proposé de renforcer ces références tout en précisant aussi que les moyens déployés doivent être proportionnés et le respect des droits fondamentaux garanti.

Mesures de coordination en cas de crise sanitaire aux frontières extérieures

La proposition de la Commission vise à améliorer les mesures de coordination aux frontières extérieures en cas de crise sanitaire à potentiel épidémique hors de l'Union (article 2, article 21a et annexe 11) à travers un mécanisme commun. Ce mécanisme passe par l'identification du risque pandémique, l'adoption d'un règlement relatif aux restrictions de voyage vers l'Union européenne, sur la base d'une proposition de la Commission, et la définition de voyages jugés essentiels (annexe XI).

Dans ce cadre, la Commission propose que les mesures à mettre en place soient arrêtées par un règlement d'exécution du Conseil, en particulier sur trois volets:

- les mesures de restrictions d'entrée pouvant être prises par les Etats membres;
- les mesures sanitaires à imposer aux voyageurs en provenance de pays tiers qui peuvent être complémentaires aux restrictions d'entrée, telles que l'obligation de dépistage, la quarantaine ou l'auto-isolation;
- la liste des catégories de voyageurs exemptés de restrictions.

Les ministres sont invités à indiquer si la proposition de la Commission permet, de leur point de vue, de réaliser un équilibre approprié entre efficacité et flexibilité sur chacun des trois volets.

Vérifications au sein du territoire et procédures de transfert

La proposition de la Commission prévoit de nouvelles mesures disponibles en l'absence de contrôles aux frontières intérieures. Ces mesures visent à contribuer à une meilleure sécurité de l'espace Schengen et à encourager la coopération entre Etats membres.

En zone frontalière, le texte étend, au-delà des seules autorités policières, le champ des autorités compétentes pour procéder à des contrôles et précise le champ des menaces prises en compte dans l'appréciation du risque (article 23) : outre la lutte contre la criminalité transfrontalière, qui figurait déjà dans le Code Frontières Schengen, il autorise les Etats membres à effectuer des contrôles de la régularité du séjour ou à prendre des mesures de prévention d'un risque pandémique. La proposition de la Commission institue également une procédure de transfert simplifiée entre Etats membres (article 23 a) lorsqu'un étranger en situation irrégulière en provenance directe d'un autre Etat membre a été interpellé aux abords de la frontière intérieure. Cette possibilité est ouverte dans le cadre d'une opération transfrontalière.

Rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

La Commission propose de renforcer les garanties procédurales en cas de réintroduction unilatérale des contrôles aux frontières intérieures : la proposition précise et élargit la liste des éléments qui doivent être évalués par l'Etat membre concerné, et le contenu de l'évaluation est renforcé en cas de prolongation. Elle prévoit également la mise en place d'un mécanisme permettant d'apporter une réponse européenne lorsque la même menace touche simultanément une majorité d'Etats membres et met ainsi en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen.

La Commission a également tenu compte des conclusions de l'avocat général dans deux affaires pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne¹, l'arrêt lui-même étant toujours attendu.

¹. Affaires jointes C-368/20, *Landespolizeidirektion Steiermark*, et C-369/20, *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*.

Le premier examen de cette proposition par le Conseil a notamment porté sur les motifs de rétablissement des contrôles, avec notamment la prise en compte des mouvements secondaires de grande ampleur (article 25 c), ainsi que sur la procédure de rétablissement des contrôles (article 26). Par ailleurs, des demandes de clarification ont été souhaitées sur la création d'un nouveau mécanisme en cas de risque pour le fonctionnement global de l'espace Schengen (article 28).

Ces dispositions feront l'objet d'un compromis de la présidence au cours du mois de mars.

Les ministres sont invités à s'exprimer sur la procédure de transfert simplifiée et sur le dispositif proposé en matière de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.
