

II

*(Communications)*COMMUNICATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET
ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

COMMISSION EUROPÉENNE

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**fournissant des lignes directrices opérationnelles pour la gestion des frontières extérieures afin de
faciliter le franchissement des frontières entre l'UE et l'Ukraine**

(2022/C 104 I/01)

Lorsque l'invasion militaire russe de l'Ukraine a commencé le 24 février 2022, le Conseil européen, dans ses conclusions publiées le même jour, a condamné avec la plus grande fermeté l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, soulignant la violation flagrante du droit international et des principes de la charte des Nations unies et l'atteinte à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales.

L'Union européenne est directement touchée par la guerre à ses frontières extérieures, notamment à cause de la pression migratoire croissante exercée par les milliers de personnes qui cherchent une protection dans les États membres de l'UE. En quelques jours, début mars, plus de 650 000 personnes déplacées étaient arrivées dans l'Union européenne par la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie ou la Roumanie. Ces chiffres devraient encore augmenter. Les temps d'attente aux points de passage frontaliers ne cessent d'augmenter, tandis que des files d'attente et des congestions sont signalées, en particulier du côté ukrainien de la frontière.

L'Union européenne fait face à une situation caractérisée par un afflux massif d'Ukrainiens et de ressortissants de pays tiers résidant en Ukraine au moment du conflit. Dans ce contexte, le Conseil européen a appelé ⁽¹⁾ à faire avancer les travaux pour se préparer et être prêts à tous les niveaux et a invité la Commission, en particulier, à proposer des mesures d'urgence. Le Conseil extraordinaire «Justice et affaires intérieures» du 27 février 2022 s'est également félicité de l'intention de la Commission de proposer des recommandations sur la conduite des contrôles de sûreté ⁽²⁾.

Les présentes lignes directrices sont destinées à aider les États membres limitrophes de l'Ukraine dans la situation actuelle aux frontières extérieures de l'UE résultant de l'agression russe contre l'Ukraine. Les lignes directrices sont axées sur les mesures à la disposition des États membres afin d'assurer une gestion efficace et efficiente du franchissement des frontières avec la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie et la Roumanie par des personnes fuyant l'Ukraine, et d'éviter les congestions aux frontières et à proximité de celles-ci tout en maintenant un niveau élevé de sécurité pour l'ensemble de l'espace Schengen.

Les lignes directrices fournissent notamment une vue d'ensemble complète des mesures de facilitation relatives aux contrôles aux frontières qui sont disponibles en vertu des règles de Schengen ⁽³⁾, tout en assurant malgré tout le niveau nécessaire de vérifications aux frontières. La Commission recommande d'utiliser cette flexibilité conformément aux présentes lignes directrices opérationnelles.

⁽¹⁾ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>

⁽²⁾ <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2022/02/27/>

⁽³⁾ 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) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

Ces mesures comprennent:

- la simplification des contrôles aux frontières pour certaines catégories de personnes, notamment les personnes vulnérables telles que les enfants, et d'autres catégories telles que les travailleurs du secteur des transports qui se trouvent en Ukraine alors qu'ils exercent leur activité professionnelle;
- la possibilité d'organiser des contrôles aux frontières en dehors des points de passage frontaliers;
- des arrangements spéciaux pour le franchissement des frontières par les services de secours, la police, les pompiers, les gardes-frontières et les gens de mer, quelle que soit leur nationalité;
- la mise en place de voies d'aide d'urgence, afin d'assurer l'accès et le retour des organisations fournissant une aide humanitaire aux populations sur le territoire ukrainien;
- en dehors du champ d'application des règles de Schengen, la levée des droits de douane et des mesures visant à faciliter l'entrée d'animaux de compagnie voyageant avec leurs propriétaires en provenance d'Ukraine.

Enfin, les présentes lignes directrices recommandent vivement que les États membres concernés fassent appel au soutien de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) dans toutes les activités menées par les gardes-frontières aux frontières. À cet égard, Frontex devrait traiter en priorité toutes les demandes des États membres concernés portant sur les services de fusion d'Eurosur, en particulier pour fournir une surveillance régulière au moyen de services d'imagerie sur mesure, y compris d'imagerie spatiale, couvrant les zones limitrophes de l'Ukraine en amont des frontières, afin d'évaluer la situation et de fournir un service de surveillance aérienne polyvalent sur mesure. La Commission encourage également vivement les États membres ayant une frontière commune avec l'Ukraine à solliciter le soutien d'Europol.

Le renfort technique et opérationnel d'équipes d'appui à la gestion des flux migratoires (Frontex/Agence de l'UE pour l'asile/Europol et d'autres agences compétentes) peut être fourni afin de soutenir les États membres confrontés à des défis migratoires disproportionnés, conformément à l'article 40 du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ⁽⁴⁾. La Commission coordonne ce processus avec les agences compétentes et les États membres.

Eu égard à la proposition de la Commission visant à déclencher l'application de la directive relative à la protection temporaire ⁽⁵⁾, les États membres devraient, en liaison avec la Commission, coopérer et échanger des informations pour faciliter la mise en œuvre de la protection temporaire. Cela devrait se faire au moyen d'une «plateforme de solidarité» permettant aux États membres d'échanger des informations sur leurs capacités d'accueil et le nombre de personnes bénéficiant d'une protection temporaire sur leur territoire. Cette plateforme de solidarité assurerait la coordination de ces instruments, qui pourrait impliquer la participation des agences de l'UE et d'autres outils ou moyens de l'Union à la disposition des États membres.

Pour aider davantage les États membres à relever les défis actuels à la frontière extérieure avec l'Ukraine, la Commission organisera des réunions au niveau des experts afin de discuter de la mise en œuvre des présentes lignes directrices, en tenant également compte des orientations futures éventuelles que Frontex publiera.

1. Réduire la congestion aux points de passage frontaliers

Base juridique: Article 9 du SBC

Afin d'accroître la fluidité de la circulation aux frontières, les États membres devraient recourir au soutien de Frontex et d'Europol. Frontex peut déployer le contingent permanent pour faciliter l'identification des personnes désireuses de franchir la frontière, y compris le filtrage par nationalité et la vérification des documents de voyage (ainsi que des certificats de vaccination contre la COVID), en particulier en apportant un appui en fournissant du matériel Eurodac et du personnel chargé d'effectuer les vérifications dans le SIS et de faciliter l'enregistrement et le relevé des empreintes digitales des ressortissants de pays tiers qui sont soumis à cette obligation ⁽⁶⁾. Europol, en particulier, peut déployer des agents invités afin d'aider les États membres à effectuer des vérifications de deuxième ligne aux frontières.

Pour faciliter le franchissement des frontières, les États membres peuvent se prévaloir des dispositions du code frontières Schengen (article 9) qui prévoient que les vérifications aux frontières extérieures peuvent faire l'objet d'un assouplissement en raison de circonstances exceptionnelles et imprévues.

⁽⁴⁾ Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (JO L 295 du 14.11.2019, p. 1).

⁽⁵⁾ Directive 2001/55/CE.

⁽⁶⁾ Les demandeurs d'une protection internationale et les ressortissants de pays tiers interpellés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure.

Ces circonstances exceptionnelles et imprévues existent lorsque des événements imprévisibles provoquent une intensité du trafic telle qu'elle rend excessif le délai d'attente au point de passage frontalier, alors que toutes les ressources en personnel, en moyens et en organisation ont été épuisées. La situation actuelle en Ukraine, due à l'agression russe et entraînant un mouvement intense de personnes fuyant la zone de guerre ou revenant de cette zone, peut justifier l'assouplissement temporaire des contrôles à la frontière ukrainienne avec l'UE.

Les gardes-frontières peuvent assouplir les vérifications à l'égard de tous les groupes de voyageurs ou de certains d'entre eux. Pour décider de l'application ciblée de l'assouplissement et des voyageurs devant ou non être soumis à une vérification, les critères suivants devraient être pris en compte:

- la citoyenneté d'un État membre de l'UE;
- l'existence d'un éventuel statut de résident dans un État membre de l'UE;
- la nationalité du voyageur (en particulier la situation du pays tiers dont il est ressortissant en ce qui concerne l'obligation ou l'exemption de visa);
- le statut de résident en Ukraine des ressortissants de pays tiers n'ayant pas la citoyenneté ukrainienne;
- la vulnérabilité et l'âge des voyageurs, eu égard, en particulier, à l'intérêt supérieur de l'enfant;
- toutes les informations disponibles sur les menaces pour la sécurité, telles que le terrorisme ou la criminalité organisée, sur d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et sur les risques en matière d'immigration illégale;
- l'existence d'un passeport biométrique;
- l'existence (ou l'absence) d'un document de voyage en cours de validité en général;
- le statut de personne appelée à exercer une fonction clé, tels que les travailleurs du secteur des transports (y compris les gens de mer), quelle que soit leur nationalité, en possession de documents valables prouvant leur profession.

En tout état de cause, il convient d'accorder une attention particulière au respect du principe de l'unité familiale au cours des procédures de contrôle aux frontières et de veiller à ce que les enfants ne soient jamais séparés de leurs parents ou des membres de la famille ou des personnes sous la garde desquelles ils sont placés et qui les accompagnent.

En cas de doute sur l'identité de la personne et/ou sur une menace éventuelle telle que visée ci-dessus, le garde-frontière ne devrait pas faire usage de la possibilité d'assouplissement, mais procéder à une vérification aux frontières effectuée dans les règles, conformément à l'article 8 du SBC.

Compte tenu de la situation exceptionnelle aux frontières extérieures de l'Union avec l'Ukraine en raison de l'agression militaire russe et des problèmes de sécurité potentiels créés à la frontière par un afflux massif d'Ukrainiens et de ressortissants d'autres pays tiers entrant dans l'Union en provenance d'Ukraine, qui donne lieu à de longues files d'attente et à des rassemblements massifs à la frontière, les États membres pourraient alternativement, ou cumulativement, c'est-à-dire pour les catégories de personnes pour lesquelles les vérifications aux frontières ne sont pas assouplies, envisager que les vérifications aux frontières ne soient pas effectuées aux points de passage frontaliers, mais dans un lieu sûr à distance de la frontière. Les vérifications peuvent avoir lieu pendant ou après le transport des voyageurs vers ce lieu sûr.

Cela permettrait de prévenir toute menace pour la sécurité intérieure et l'ordre public des États membres en veillant notamment à ce que les contrôles de sûreté et d'identité dans le système d'information Schengen (SIS) et dans d'autres bases de données pertinentes, ainsi que les contrôles sanitaires, soient effectués malgré la situation critique à la frontière, tout en évitant les rassemblements massifs à la frontière, susceptibles de poser un problème de sécurité. Les États membres peuvent demander à Frontex de fournir un appui pour l'identification des personnes, notamment le filtrage par nationalité et la vérification des documents de voyage, et en particulier d'apporter un soutien au moyen des équipements Eurodac et du personnel chargé de l'enregistrement et du relevé des empreintes digitales des ressortissants de pays tiers soumis à cette obligation.

2. Dérogations à l'obligation de remplir les conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers

Base juridique: Article 6, paragraphe 5, point c), du SBC

Les États membres sont libres d'autoriser les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas une ou plusieurs des conditions énoncées à l'article 6, paragraphe 1, du SBC (Conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers) à entrer sur leur territoire **pour des motifs humanitaires** ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales. Cette dérogation de large portée peut être appliquée dans la situation de crise actuelle afin d'autoriser l'entrée de toutes les personnes fuyant le conflit en Ukraine.

Les États membres devraient suspendre l'application des interdictions d'entrée/signalements SIS concernant les interdictions d'entrée et de séjour dans l'UE pour des motifs liés à la migration (article 11 de la directive 2008/115/CE). Toutefois, il convient d'accorder une attention particulière aux interdictions d'entrée prononcées pour des raisons liées à la sécurité.

Les États membres devraient veiller à ce que les ressortissants de pays tiers non ukrainiens autres que ceux relevant du champ d'application de la directive relative à la protection temporaire (7) ou qui ont le droit de séjourner dans l'Union pour d'autres motifs, entament leur transit vers leur pays d'origine ou de séjour habituel après leur entrée. Afin d'éviter les situations de séjour irrégulier, les États membres sont encouragés à fournir, si nécessaire, une assistance pour le rapatriement ou la régularisation, en fonction de la situation. Le contingent permanent de Frontex peut être déployé pour soutenir ces départs assistés.

Dans la mesure du possible, les États membres devraient mettre à disposition de ces ressortissants de pays tiers, dès qu'ils entrent sur leur territoire, des brochures facilement compréhensibles dans les langues les plus fréquemment utilisées ou comprises par ces personnes, indiquant où s'adresser pour recevoir une assistance et expliquant les procédures élémentaires à suivre.

Si les documents concernant des ressortissants de pays tiers, y compris des enfants, sont manquants ou insuffisants, les États membres sont encouragés à délivrer une déclaration d'arrivée et/ou les documents de voyage (provisoires) figurant dans le tableau suivant:

https://ec.europa.eu/home-affairs/travel-documents-issued-member-states-part-ii_en.

Cela est particulièrement important pour que la poursuite du voyage de ces ressortissants de pays tiers – et leur retour futur – restent possibles.

Certains ressortissants ukrainiens peuvent souhaiter continuer leur voyage vers d'autres destinations dans l'UE, dans la plupart des cas pour y rejoindre de la famille ou des amis. Les passagers qui se présenteraient avec des passeports périmés, ou uniquement des cartes d'identité ou des certificats de naissance pour les enfants, ne sont pas, en vertu des règles en vigueur, autorisés à voyager entre les États membres. La décision d'autoriser ces personnes à embarquer appartient certes aux transporteurs, mais les États membres sont encouragés à les soutenir à cet égard. En particulier, en ce qui concerne les liaisons à destination ou en provenance d'États membres dans lesquels les contrôles aux frontières intérieures n'ont pas encore été levés, ils pourraient envisager de donner aux transporteurs l'assurance qu'aucune amende ne leur sera infligée s'ils transportent des passagers ne possédant pas les documents suffisants en raison du conflit en cours en Ukraine. Les États membres sont invités à faire preuve de souplesse dans ce type de situation et à exempter les transporteurs du paiement de ces amendes.

3. Franchissement des frontières extérieures en dehors des points de passage frontaliers dans des situations d'urgence imprévues

Base juridique:

- Article 5, paragraphe 2, point b), du SBC
- Article 9 du SBC

En cas d'urgence imprévue, les États membres peuvent autoriser des individus ou des groupes de personnes à franchir les frontières extérieures en dehors des points de passage frontaliers officiellement notifiés ainsi qu'en dehors des heures d'ouverture fixées. Il est proposé que les États membres mettent en place des **points de passage frontaliers temporaires**, qui peuvent être ouverts pendant la durée de la situation d'urgence. L'utilisation de ces points de passage frontaliers temporaires peut être combinée avec le recours à la flexibilité offerte par l'article 9 du SBC (assouplissement des vérifications aux frontières). La mise en place de points de passage frontaliers temporaires pourrait être utile dans la situation actuelle, par exemple si les routes vers les points de passage frontaliers sont bloquées par des voitures abandonnées.

4. Facilitation des services de secours

Base juridique: annexe VII, point 7, du code frontières Schengen

Les États membres peuvent prévoir des dispositions de droit national concernant l'entrée et la sortie des membres des services de secours, de la police et des sapeurs-pompiers qui interviennent dans des situations d'urgence, ainsi que des gardes-frontières franchissant la frontière dans l'exercice de leurs tâches professionnelles.

Une coopération bilatérale avec l'Ukraine pourrait avoir lieu sur une base ad hoc en vue, par exemple:

- de dégager les véhicules abandonnés qui bloquent l'accès aux points de passage frontaliers, et/ou
- d'apporter une assistance médicale, de la nourriture, de l'eau ou une autre forme d'aide aux personnes qui attendent de franchir la frontière.

(7) Comme indiqué dans la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71, du 4.3.2022, p. 1).

5. Mise en place de voies d'aide d'urgence

Afin de garantir un accès et un retour rapides et sûrs aux convois humanitaires et aux pourvoyeurs de l'aide d'urgence offerte au titre du mécanisme de protection civile de l'Union ainsi que de l'aide humanitaire apportée aux personnes se trouvant sur le territoire ukrainien, les États membres devraient désigner à cet effet, aux points de passage frontaliers, des couloirs spéciaux signalés comme «voies d'aide d'urgence».

Il conviendrait d'accorder la priorité au maintien de la fluidité du trafic sur ces voies à tout moment. Les États membres peuvent également mettre en place de telles voies en dehors ou à proximité des points de passage frontaliers existants, afin de garantir la fourniture rapide de l'aide et la sécurité des travailleurs humanitaires.

Si la configuration d'un point de passage frontalier le permet et qu'un nombre suffisant d'agents des douanes peut être déployé par les États membres, la désignation de voies similaires pour les camions est encouragée, afin de garantir à la fois la continuité de la fourniture de produits et de services, ainsi que le retour d'Ukraine des travailleurs du secteur des transports.

6. Lignes directrices à l'intention des autorités compétentes opérant à la frontière en ce qui concerne les effets personnels et les objets de valeur emportés par les personnes déplacées en provenance d'Ukraine

Les articles 4 à 11 du règlement (CE) n° 1186/2009 du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières peuvent être appliqués aux fins du traitement des biens personnels des personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Conformément à l'article 11 de ce règlement, les autorités compétentes peuvent déroger à certaines dispositions limitant la franchise de droits lorsque, par suite de circonstances politiques exceptionnelles, une personne est amenée à transférer sa résidence normale d'un pays tiers dans le territoire douanier de la Communauté. En conséquence, les personnes déplacées en provenance d'Ukraine peuvent introduire des effets personnels dans l'Union sans qu'aucun droit de douane ne soit appliqué. Les déclarations en douane pourraient également prendre une forme simplifiée, y compris la forme d'une déclaration orale.

De même, les articles 4 à 11 de la directive 2009/132/CE du Conseil du 19 octobre 2009 déterminant le champ d'application de l'article 143, points b) et c), de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens peuvent être appliqués aux fins du traitement des biens personnels des personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Conformément à l'article 11 de cette directive, les autorités compétentes peuvent déroger à certaines dispositions limitant l'exonération de TVA lorsque, à la suite de circonstances politiques exceptionnelles, une personne est amenée à transférer sa résidence normale sur le territoire d'un État membre de la Communauté. En conséquence, les personnes déplacées en provenance d'Ukraine peuvent introduire des effets personnels dans l'Union sans qu'aucune TVA à l'importation ne soit appliquée.

L'article 32 du règlement (UE) n° 576/2013 relatif aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie peut être appliqué pour faciliter l'entrée d'animaux de compagnie emportés par leurs propriétaires en provenance d'Ukraine. Afin de faciliter ce processus, et par dérogation aux conditions prévues pour les mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie, les États membres peuvent autoriser, dans des situations exceptionnelles, les mouvements non commerciaux, à destination de leur territoire, d'animaux de compagnie qui ne satisfont pas auxdites conditions, dans le cadre d'un régime d'autorisation spéciale. Les autorités vétérinaires compétentes de tous les États membres ont déjà été informées de cette possibilité et ont entrepris de mettre en œuvre ces dispositions aux frontières.

Dans le cas de l'argent liquide (espèces, instruments négociables au porteur ou marchandises servant de réserves de valeur très liquides, telles que l'or), les dispositions relatives aux contrôles de l'argent liquide prévues par le règlement (UE) 2018/1672 devraient être appliquées dans la mesure du possible dans les circonstances particulières actuelles. Cela pourrait se faire au moyen d'une déclaration de l'argent liquide transporté pour une valeur de 10 000 EUR ou plus, prenant la forme soit d'une déclaration d'argent liquide incomplète, soit d'une simple déclaration sur l'honneur contenant les informations suivantes:

- le porteur de l'argent liquide avec ses coordonnées, et
- le montant de l'argent liquide.

Les autorités compétentes devraient néanmoins assurer une analyse de risque et un suivi appropriés.

Les autorités devraient rester vigilantes face au risque que des fraudeurs puissent tirer avantage de la crise pour importer illégalement des marchandises dangereuses (armes, explosifs, etc.).

Au point d'entrée dans l'Union, les agents chargés des contrôles aux frontières extérieures devraient rechercher et vérifier si les personnes sont en possession d'une arme à feu.

Si une personne demande à emporter avec elle, sur le territoire de l'Union, une arme à feu civile légale, les règles de l'UE relatives à l'importation d'armes à feu civiles s'appliquent; en particulier, une autorisation d'importation est nécessaire conformément au règlement (UE) n° 258/2012 concernant l'importation et l'exportation d'armes à feu civiles, lu en combinaison avec la directive (UE) 2021/555 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (texte codifié).

Il est recommandé que les agents chargés des contrôles aux frontières extérieures travaillent, si possible, avec leurs homologues du côté ukrainien du point de passage frontalier, afin de donner aux personnes transportant une arme à feu qui ne satisfont pas aux exigences de l'UE en matière d'importation la possibilité de se séparer de cette arme en toute sécurité avant de franchir la frontière.
