



COMMISSION EUROPÉENNE  
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MIGRATION ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES

Direction B – Schengen, frontières et visa  
B.1 – Schengen et frontières extérieures

Bruxelles, le

M. Alexandre Moreau et M<sup>me</sup> Laure Palun  
Association nationale d'assistance aux  
frontières pour les étrangers (Anafé)  
21 ter rue Voltaire, 75011 Paris  
[contact@anafe.org](mailto:contact@anafe.org); [palun.laure@anafe.org](mailto:palun.laure@anafe.org)

M<sup>me</sup> Vanina Rochiccioli  
Groupe d'information et de soutien des  
immigré-e-s (GISTI)  
3 Villa Marcès  
75011 Paris

**Objet: CPLT (2018) 3864**

Monsieur,  
Madame,

Je prends contact avec vous au sujet de votre plainte du 3 décembre 2018, enregistrée sous le numéro suivant: CHAP(2018) 3864 [CPLT(2018) 3864].

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier pour votre patience et pour vos mises à jour régulières. Comme vous le savez, la situation aux frontières intérieures est une question très sensible et liée aux différentes activités de la Commission dans le domaine de Schengen. Compte tenu du récent accord dégagé par les institutions de l'UE sur la modification du code frontières Schengen en ce qui concerne les règles relatives à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures, je tiens à vous exposer brièvement la position de la Commission sur les points soulevés dans vos lettres, en particulier la plus récente, celle du 19 avril 2024.

Dans votre plainte initiale, vous contestiez la légalité de la décision des autorités françaises du 2 octobre 2018 concernant la prolongation des contrôles aux frontières intérieures de la France. Selon vous, cette décision avait été prise en violation du code frontières Schengen [règlement (UE) 2016/399], et en particulier de ses articles 25 et 26, ainsi que de la liberté de circulation. Les contrôles à ces mêmes frontières intérieures ayant été rétablis à plusieurs reprises après la date de votre plainte initiale, ma réponse sur ce point couvrira également les périodes ultérieures de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures mentionnées dans vos lettres postérieures.

Par ailleurs, dans votre plainte initiale, vous contestiez également la décision du Conseil d'État français du 28 décembre 2017 de refuser de saisir à titre préjudiciel la Cour de justice au sujet de l'interprétation du code frontières Schengen. Selon vous, cette décision constituait une violation de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Sur ce

point, permettez-moi de préciser brièvement qu'il n'appartient pas à la Commission de commenter les motifs des décisions des juridictions nationales. [Toutefois, à la lumière de l'arrêt dans l'affaire C-416/17 auquel vous faites référence dans votre plainte, je peux convenir que la doctrine de l'acte clair est soumise à certaines conditions. Ainsi qu'il est indiqué au point 110 de l'arrêt: «*Certes, une telle obligation n'incombe pas à cette juridiction lorsque celle-ci constate que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable, l'existence d'une telle éventualité devant être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente son interprétation et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de l'Union.*»]

Dans la présente réponse, j'aborderai également la jurisprudence la plus récente de la Cour de justice mentionnée dans votre dernière mise à jour, à savoir l'arrêt du 21 septembre 2023 (C-143/22)<sup>1</sup>.

### **Le code frontières Schengen et les actions de la Commission**

Les articles 25 et 26 du code frontières Schengen précisent que la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures doit être une mesure de dernier recours, qui est prise à la suite d'une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité d'une telle mesure et qui n'est appliquée qu'aussi longtemps que nécessaire.

Ces dernières années, la Commission a entretenu des contacts étroits avec les autorités françaises afin de comprendre la nature des menaces justifiant la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Pour ce qui est, en particulier, des décisions des autorités françaises sur lesquelles portaient vos plaintes initiales, à savoir les notifications du 3 octobre 2017 et du 2 octobre 2018, la Commission a adressé à la France une demande de précisions complémentaires. En outre, en septembre 2018, une inspection sur place inopinée destinée à évaluer l'application de l'acquis de Schengen a eu lieu à la frontière terrestre franco-italienne.

Comme vous le savez, ni l'évaluation des informations complémentaires reçues des autorités françaises ni le rapport établi à l'issue de cette inspection n'ont remis en cause la nécessité et la proportionnalité des contrôles aux frontières intérieures effectués à l'époque. Le raisonnement qui a sous-tendu cette décision de la Commission étant désormais de nature historique, j'évoquerai plus loin les contrôles actuellement en place aux frontières intérieures.

Permettez-moi de souligner que la Commission n'a pas le pouvoir de s'opposer aux décisions unilatérales des États membres de rétablir les contrôles aux frontières intérieures. La Commission évalue au cas par cas les notifications reçues et peut émettre un avis sur la nécessité et la proportionnalité de ces décisions. Tant la décision d'émettre un avis que celle d'engager une procédure d'infraction, que ce soit dans le prolongement d'un tel avis ou indépendamment de celui-ci, relèvent du pouvoir discrétionnaire de la Commission.

Cela étant, soyez assurés que la Commission est déterminée à rétablir un espace Schengen pleinement opérationnel, où les contrôles aux frontières intérieures demeurent

---

<sup>1</sup> Comme indiqué dans votre lettre du 19 avril 2023.

une mesure de dernier recours. Je saisis cette occasion pour vous informer des mesures prises par la Commission pour créer les conditions permettant la levée des contrôles prolongés aux frontières intérieures.

Dans ce contexte, comme annoncé dans le pacte sur la migration et l'asile [COM(2020) 609 du 23 septembre 2020], la Commission a élaboré une «stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient»<sup>2</sup>. Dans cette communication adoptée le 2 juin 2021, la Commission a fait le bilan des mesures nécessaires pour préserver l'espace Schengen en tant qu'espace dans lequel les contrôles aux frontières intérieures ne sont rétablis qu'en dernier recours, et a réitéré son invitation à privilégier des mesures autres que les contrôles aux frontières intérieures.

La communication prévoyait également une nouvelle proposition de modification du code frontières Schengen, finalement adoptée le 14 décembre 2021<sup>3</sup>, qui a récemment fait l'objet d'un accord définitif entre le Parlement européen et le Conseil. La Commission s'attend à ce que les nouvelles règles, qui renforcent le cadre applicable aux solutions autres que les contrôles aux frontières intérieures, modifient considérablement la pratique à ces mêmes frontières.

Permettez-moi également de souligner que la Commission encourage les États membres à rechercher des mesures de substitution qui leur permettent de lever aussi plus tôt les contrôles aux frontières. Dans sa recommandation du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen [C(2017) 3349], la Commission a explicitement invité les États membres à donner la priorité aux contrôles de police avant de décider de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

Les autorités françaises ont donné suite à cette invitation en adoptant la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui a notamment permis une plus grande souplesse des contrôles de police dans les zones frontalières.

Au vu de ces modifications et de l'entrée en vigueur prochaine du code frontières Schengen modifié, la Commission espère que le renforcement des contrôles de police offrira une mesure de substitution appropriée aux contrôles aux frontières intérieures en France. Toutefois, il appartient aux États membres de décider de l'application de mesures spécifiques en fonction de toutes les circonstances.

Comme vous le savez peut-être également, outre la modification du code frontières Schengen, la Commission a lancé le cycle Schengen et relancé, en 2022, le rapport annuel sur la situation dans l'espace Schengen<sup>4</sup>. Ces nouvelles initiatives offrent toutes à la Commission la possibilité d'établir avec les États membres un dialogue régulier sur la situation aux frontières intérieures, en vue de préserver l'espace sans contrôles aux frontières intérieures qu'est Schengen.

---

<sup>2</sup> COM/2021/277 final.

<sup>3</sup> COM(2021) 891 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2021%3A891%3AFIN>

<sup>4</sup> COM(2018) 375 final/2, COM(2023) 274 final et COM(2024) 173 final.

[https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/State%20of%20Schengen%20Report%202022\\_fr.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/State%20of%20Schengen%20Report%202022_fr.pdf) et COM (2023) 274 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A52023DC0274>

De surcroît, depuis octobre 2022, les services de la Commission entretiennent un dialogue avec les États membres qui appliquent des contrôles durables aux frontières intérieures, dont la France, afin d’instaurer les conditions propices à un meilleur recours aux mesures de substitution, s’il y a lieu. À l’issue de ce dialogue, et afin de mener à son terme le processus de consultation auquel vous faites référence dans votre dernière lettre du 19 avril 2024, la Commission a adopté la recommandation (UE) 2024/268 *relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les menaces graves pour la sécurité intérieure et l’ordre public dans l’espace sans contrôles aux frontières intérieures*, le 23 novembre 2023, ainsi qu’un *document de travail des services de la Commission contenant un rapport sur la consultation par le coordinateur Schengen des États membres concernés par la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures entre mai et novembre 2023*.

Tous ces efforts peuvent démontrer l’engagement de la Commission à préserver l’espace sans contrôles aux frontières intérieures, tout en se réservant la possibilité d’entreprendre des démarches juridiques, sur la base du code frontières Schengen et du traité, à l’égard de la France et des autres États membres concernés par les contrôles durables aux frontières intérieures.

Le dernier rapport en date sur la situation dans l’espace Schengen, adopté le 16 avril 2024, comme le rapport de suivi sur la situation aux frontières intérieures pour la période allant d’octobre 2023 à mars 2024, fait le point sur la situation aux frontières intérieures et réserve clairement le droit de la Commission, en sa qualité de gardienne des traités, d’intervenir à l’avenir, à tout moment.

### **La liberté de circulation**

La Commission est pleinement consciente du fait que la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures est susceptible de porter atteinte au principe fondamental de la libre circulation des personnes. Ce lien avec le principe de libre circulation a été clairement reconnu par les colégislateurs lors de l’établissement des règles relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en 2013<sup>5</sup> et toute dérogation à ce principe doit, en tant que telle, être interprétée de manière restrictive, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne.

Toutefois, permettez-moi de souligner que la liberté de circulation est limitée à celles et ceux qui ont le droit de séjourner légalement dans l’UE. En conséquence, elle ne s’applique pas aux migrants en situation irrégulière ni aux demandeurs d’une protection internationale dont la demande n’a pas encore fait l’objet d’une évaluation positive. Les mouvements secondaires des personnes qui sont entrées dans l’espace Schengen pendant la crise migratoire sont considérés par plusieurs États membres, dont la France, comme une menace grave pour leur sécurité intérieure et leur ordre public.

Cette approche se retrouve dans la modification du code frontières Schengen qui, d’une part, prévoit des garanties procédurales encadrant les décisions relatives à la réintroduction unilatérale des contrôles aux frontières intérieures (y compris l’obligation d’évaluation des risques) et, d’autre part, instaure une nouvelle procédure de transfert

---

<sup>5</sup> Voir le considérant 6 du règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d’établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles.

spécialement destinée aux migrants en situation irrégulière qui se sont déplacés lors de mouvements secondaires.

La Commission est convaincue que cette approche permettra de limiter les répercussions, sur la liberté de circulation, des mesures prises par les États membres en réaction aux menaces persistantes qui pèsent sur leur sécurité intérieure et leur ordre public.

### **La jurisprudence pertinente**

Dans votre dernière lettre du 19 avril 2024, vous mentionnez la décision du Conseil d'État du 2 février 2024 qui, sur la base de l'arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 2023, a réexaminé le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) afin de s'assurer que les mesures adoptées lors de la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures sont conformes à la directive «retour», comme l'avait prescrit la Cour dans son arrêt.

La Commission se félicite de cette décision qui va dans le bon sens. Celle-ci est conforme à la lecture que la Commission fait de l'arrêt cité. La Commission est convaincue que l'application des règles de la directive «retour» lors de la réalisation des contrôles aux frontières intérieures ayant été réintroduits permettra de recourir, en tant que de besoin, à des mesures de substitution aux contrôles aux frontières intérieures. Toutefois, comme indiqué dans le rapport le plus récent sur la situation dans l'espace Schengen, précité, la Commission a observé des pratiques divergentes dans l'application de l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire C-143/22. Les premiers échanges sur cette question ont eu lieu avec les États membres, y compris au sein du groupe de contact sur la directive retour et du groupe «Frontières».

### **La situation actuelle et les prochaines étapes**

La Commission évalue à l'heure actuelle la plus récente notification des autorités françaises concernant leur intention de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures entre mai et novembre 2024. Ce faisant, la Commission est guidée par le principe selon lequel tous les délais fixés dans le code frontières Schengen s'appliquent (et continueront de s'appliquer également après l'entrée en vigueur du code frontières Schengen modifié) aux réintroductions des contrôles aux frontières intérieures. Si les risques d'attentat terroriste ont été mentionnés dans de nombreuses notifications précédentes des autorités françaises, selon l'évaluation de la Commission, les Jeux Olympiques à venir en France, qui, objectivement, augmentent l'exposition de la France aux attentats terroristes, constituent un motif nouveau et légitime de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.

La Commission entend poursuivre le dialogue avec la France et les autres États membres afin de préparer la transition vers les nouvelles règles encadrant la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures, dès qu'elles seront officiellement entrées en vigueur. En outre, dans le prolongement de la constatation concernant la divergence des mesures prises depuis l'arrêt rendu le 21 septembre 2023 par la Cour de justice, la Commission est déterminée à poursuivre le dialogue avec les États membres afin de garantir une approche uniforme de la nécessité de respecter les normes de la directive «retour» lors de la réalisation des contrôles aux frontières intérieures ayant été réintroduits.

Eu égard à ce qui précède, tout en appréciant vivement vos mises à jour annuelles, je tiens à vous informer que nous avons l'intention de clore la plainte initiale. Toutefois, si

vous disposez de nouvelles informations concernant la situation aux frontières intérieures françaises, je vous invite à prendre contact avec nous.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Denise Kwantes  
Cheffe d'unité (faisant fonction)

