

Bruxelles, le 23.10.2015
C(2015) 7100 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 23.10.2015

**sur la nécessité et la proportionnalité du contrôle aux frontières intérieures réintroduit
par l'Allemagne et l'Autriche**

**en application de l'article 24, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 562/2006 (code
frontières Schengen)**

AVIS DE LA COMMISSION

du 23.10.2015

sur la nécessité et la proportionnalité du contrôle aux frontières intérieures réintroduit par l'Allemagne et l'Autriche

en application de l'article 24, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 562/2006 (code frontières Schengen)

1. INTRODUCTION

- (1) Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE), l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.
- (2) Sur la base de la disposition qui a précédé l'article 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (CE) n° 562/2006 du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).
- (3) En vertu du considérant 1 et de l'article 1^{er} du code frontières Schengen, ce règlement a pour objet d'assurer l'absence de contrôle des personnes lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.
- (4) L'article 20 du code frontières Schengen prévoit que les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité.
- (5) Le chapitre II du titre III du code frontières Schengen régit la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures.
- (6) L'article 23 établit le cadre général de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures et pose notamment, à son paragraphe 1, l'existence d'une *menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* d'un État membre comme importante condition préalable à la réintroduction exceptionnelle du contrôle sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques des frontières intérieures de l'État membre concerné pendant une période de temps limitée.
- (7) L'article 23 *bis* contient les critères de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, souligne qu'une telle décision ne peut être prise qu'en dernier recours et fait obligation à l'État membre concerné d'évaluer la mesure dans laquelle la réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, ainsi que la proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace. Lors de cette dernière évaluation, les États membres doivent tenir compte, d'une part, de l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure et, d'autre part, de l'incidence probable d'une telle mesure sur

la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

- (8) L'article 24 établit la procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, à laquelle l'article 25 ajoute la procédure spécifique dans les cas nécessitant une action immédiate.
- (9) L'article 24, paragraphe 4, évoque la possibilité, pour la Commission, d'émettre un avis, notamment sur la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. L'article 25, paragraphe 3, deuxième alinéa, prévoit que les dispositions de l'article 24, paragraphe 4, s'appliquent *mutatis mutandis* lorsqu'il y a prolongation de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures dans les cas nécessitant une action immédiate. Le présent avis se fonde sur ces dispositions.
- (10) L'article 26 prévoit la procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures qui ont été constatés dans un rapport d'évaluation concernant un État membre. Les dispositions spécifiques de l'article 26 ne sont pas prises en considération dans le présent avis car elles ne sont pas applicables à l'heure actuelle.
- (11) Le présent avis concerne les décisions relatives à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, puis à sa prolongation, prises par l'Allemagne et l'Autriche. Il est fait mention des décisions similaires des autorités slovènes pour replacer la situation dans son contexte, mais l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité de ces décisions ne s'impose pas car la Slovénie n'effectue plus de vérifications à sa frontière avec la Hongrie. La décision ultérieure des autorités hongroises, du 16 octobre, de réintroduire le contrôle à la frontière avec la Slovénie, pour une durée de 10 jours à compter du 17 octobre, fera l'objet d'une évaluation dans un avis distinct.

2. LES FAITS

Allemagne

- (12) Le 13 septembre 2015, la Commission a reçu une notification des autorités allemandes l'informant de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures de l'Allemagne, en particulier à la frontière terrestre de celle-ci avec l'Autriche, pour une durée de 10 jours. Une telle décision était motivée par l'afflux exceptionnel de personnes entrant sur le territoire allemand. Selon l'analyse des autorités allemandes, cet afflux spontané et non maîtrisé constituait une menace grave pour la sécurité intérieure et l'ordre public, et la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières devait permettre de fournir une assistance appropriée aux arrivants, y compris suivant des procédures plus structurées, notamment en termes d'enregistrement. Le 22 septembre, c'est-à-dire 10 jours après la réintroduction initiale du contrôle aux frontières intérieures, l'Allemagne a annoncé la prolongation de cette mesure, conformément à l'article 25, paragraphe 3, pour une durée de 20 jours. Selon l'analyse de l'Allemagne, la menace grave pour la sécurité intérieure et l'ordre public persistait car la pression à ses frontières intérieures ne diminuait pas. Le 9 octobre, les autorités allemandes ont annoncé une deuxième prolongation de 20 jours, à partir du 13 octobre, pour les mêmes motifs que précédemment. En même temps, les autorités allemandes ont fait part de leur intention de renouveler, en fonction de

l'évolution de la situation, toute prolongation ultérieure de la réintroduction du contrôle aux frontières sur la base des articles 23 et 24 du code frontières Schengen.

- (13) Après la première prolongation, la Commission a présenté aux autorités allemandes une demande d'informations et de chiffres supplémentaires démontrant la proportionnalité et la nécessité de la décision de prolonger la réintroduction du contrôle aux frontières. En particulier, la Commission a demandé à consulter toutes les données sur le nombre de personnes tentant d'entrer sur le territoire allemand par le tronçon des frontières intérieures en question afin de solliciter une protection internationale, ainsi que toutes les données disponibles concernant, d'une part, la menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure et, d'autre part, l'organisation du contrôle des personnes aux frontières et son incidence sur la libre circulation des personnes.
- (14) Le 1^{er} octobre 2015, les autorités allemandes ont fait savoir que quelque 527 000 ressortissants de pays tiers, principalement originaires de Syrie, avaient été enregistrés comme demandeurs d'asile en 2015, à la date du 22 septembre, contre 239 000 demandeurs d'asile enregistrés en 2014. Entre le 5 et le 29 septembre 2015 uniquement, environ 247 000 réfugiés sont entrés en Allemagne et en moyenne 5 000 à 10 000 personnes y pénétraient chaque jour par la seule frontière germano-autrichienne, laquelle reste donc la priorité. Nombre de ces personnes n'ont fait l'objet ni d'un enregistrement ni d'un filtrage dans un autre pays européen. Il n'y a pour l'instant aucune preuve directe qu'un groupe djihadiste ait profité de l'afflux de réfugiés dans l'intention précise de s'infiltrer en Allemagne mais, vu le grand nombre de personnes entrant dans le pays, il est possible qu'il y ait aussi parmi elles des personnes ayant des liens avec la criminalité, des membres de groupes militants ou des extrémistes isolés. Pour toutes ces raisons, l'Allemagne a estimé nécessaire de continuer à effectuer un contrôle aux frontières intérieures afin de bien structurer la procédure d'enregistrement et de filtrage des ressortissants de pays tiers. De plus, le nombre même d'arrivants met à l'épreuve les ressources disponibles et a déjà donné lieu à des heurts entre les résidents des centres d'accueil. Enfin, la liberté de circulation n'a été entamée que dans la mesure nécessaire au maintien de la sécurité. Même si les liaisons ferroviaires transfrontalières avec l'Autriche peuvent être soumises à certaines restrictions (la ligne directe Salzbourg–Munich a été suspendue depuis le 17 septembre), la désignation de points de passage précis n'a pas entraîné de limitation des possibilités de franchissement des frontières.
- (15) Après la deuxième prolongation, la Commission a également demandé aux autorités allemandes de lui fournir des informations plus détaillées. En ce qui concerne l'éventuelle prolongation sur la base des articles 23 et 24 du code frontières Schengen, la Commission a rappelé qu'elle devait en recevoir une notification, en vertu de l'article 24, paragraphe 1, dudit code, comportant la date et la durée de la réintroduction envisagée, le nom des points de passage autorisés et, le cas échéant, les mesures que les autres États membres devraient prendre. Le 13 octobre, les autorités allemandes ont rappelé leurs arguments, mentionnés plus haut, concernant les menaces pour la sécurité que représente le grand nombre d'arrivants n'ayant fait l'objet ni d'un enregistrement ni d'un filtrage dans un autre pays européen, et ont actualisé les données précédemment fournies en indiquant que, du 1^{er} janvier au 13 octobre 2015, l'Allemagne avait enregistré environ 641 500 ressortissants de pays tiers demandeurs d'asile, dont 64 000 au cours des deux premières semaines d'octobre uniquement. Plus précisément, entre le 5 septembre et le 13 octobre, environ 386 000 personnes sont entrées en Allemagne et en moyenne 5 000 à

10 000 personnes continuent de traverser chaque jour la frontière terrestre germano-autrichienne. En outre, les autorités allemandes soulignent la pression accrue qui s'exerce globalement sur les ressources et les moyens de la police, ce qui conduit à une révision des priorités avec, pour résultat, que d'autres missions de maintien de l'ordre ne sont plus assurées de la même façon. Les autorités allemandes ont insisté sur le fait que les services de sûreté allemands recevaient des avertissements concernant des personnes qui peuvent avoir été en contact ou avoir combattu avec des groupes militants dans des régions en crise. Enfin, les autorités allemandes rappellent que, même si le transport transfrontalier peut faire l'objet de restrictions, les vérifications aux frontières ont une portée régionale et sont limitées au niveau requis pour assurer la sécurité.

Autriche

- (16) Le 15 septembre 2015, la Commission a reçu une notification des autorités autrichiennes l'informant de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures de l'Autriche pour une durée de 10 jours à compter du 16 septembre 2015. Cette mesure de contrôle concernait les frontières intérieures et mettait tout particulièrement l'accent sur les frontières terrestres avec la Hongrie, l'Italie, la Slovénie et la Slovaquie. Pour motiver leur décision, les autorités autrichiennes ont fait valoir que les énormes flux migratoires à destination de l'Autriche ou transitant par son territoire menaçaient la sécurité intérieure et l'ordre public. Le 25 septembre, elles ont notifié leur décision de prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour une période de 20 jours, avec effet au 26 septembre 2015, conformément à l'article 25, paragraphe 3, du code frontières Schengen, la situation aux frontières restant inchangée. Au cours du seul week-end du 18 au 21 septembre, 33 000 migrants sont entrés sur le territoire autrichien. Face à cet afflux, les autorités autrichiennes ont dû mobiliser tous les moyens disponibles pour garantir des conditions d'accueil et des soins médicaux appropriés, ce qui a représenté un immense défi pour tous les acteurs concernés.
- (17) La Commission a adressé aux autorités autrichiennes une demande similaire à celle visée au point 13, adressée aux autorités allemandes.
- (18) Le 2 octobre 2015, les autorités autrichiennes ont répondu qu'entre le 5 septembre et le 1er octobre 2015, 194 467 personnes avaient été interpellées aux frontières terrestres sud-est de l'Autriche, parmi lesquelles 7 080 personnes avaient demandé à bénéficier d'une protection internationale en Autriche, ces arrivées massives devant démontrer la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures du pays. Les autorités autrichiennes ont également souligné les différents moyens, de l'armée aux ONG, qui avaient été mobilisés pour faire face aux défis liés à l'aide à apporter aux personnes arrivées sur le territoire. En outre, il est ressorti de l'analyse de la situation dans l'ensemble de la région que l'afflux de réfugiés vers l'Autriche se poursuivrait sans discontinuer.
- (19) L'Autriche a souligné que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures n'avait eu qu'une incidence limitée sur la libre circulation et a fait valoir, à cet égard, le nombre de refus d'entrée, soit 329 refus d'entrée aux frontières avec la Hongrie et avec la Slovénie. Parallèlement, les autres frontières terrestres, ainsi que les aéroports internationaux, n'ont jusqu'ici pas fait l'objet de contrôles supplémentaires. Les décisions d'interrompre temporairement certaines liaisons ferroviaires ou de fermer temporairement certains tronçons d'autoroute ont été prises à titre de mesures exceptionnelles, afin de protéger l'intégrité physique des arrivants et de la population

locale (par exemple, pour éviter les accidents de la circulation causés par des piétons marchant sur les voies de chemin de fer ou sur les autoroutes), et n'ont pas constitué de mesures de contrôle aux frontières.

- (20) Le 15 octobre, le gouvernement autrichien a notifié à la Commission sa décision de prolonger de vingt jours supplémentaires le contrôle aux frontières intérieures. Pour motiver sa décision, il a fait valoir que les interpellations de ressortissants de pays tiers se poursuivaient à la frontière sud-est de l'Autriche. Entre le 5 septembre et le 8 octobre, 238 485 personnes ont été interpellées, dont 9 017 ont introduit une demande de protection internationale. L'Autriche juge cette prolongation nécessaire pour maintenir l'ordre public, sauvegarder la sécurité intérieure et éviter de surcharger en permanence les forces de police, les services de secours et les infrastructures publiques, ainsi que pour permettre aux organes de la police fédérale autrichienne de s'acquitter de leurs tâches aux frontières intérieures. En même temps, les autorités autrichiennes ont fait part de leur intention de renouveler, en fonction de l'évolution de la situation, toute prolongation ultérieure de la réintroduction du contrôle aux frontières sur la base des articles 23 et 24 du code frontières Schengen.

Slovénie

- (21) Le 16 septembre 2015, la Commission européenne a reçu une notification des autorités slovènes l'informant de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures de la Slovénie pour une durée de 10 jours à compter du 17 septembre 2015. Ces vérifications concernaient la frontière intérieure terrestre avec la Hongrie. Les autorités slovènes ont fait valoir que la situation caractérisée par des flux migratoires incontrôlables dans la région, combinée à la réintroduction par l'Allemagne et par l'Autriche du contrôle à leurs frontières intérieures respectives, représentait une menace grave pour la sécurité intérieure de la Slovénie. Le 25 septembre, la Slovénie a notifié sa décision de prolonger le contrôle à ses frontières intérieures pour une période de 20 jours, avec effet au 27 septembre 2015, conformément à l'article 25, paragraphe 3, du code frontières Schengen, au motif que la situation sur le terrain n'avait guère évolué du point de vue de la migration irrégulière et que les pays de la région n'avaient pris aucune mesure laissant penser que la situation était susceptible de changer.
- (22) La Commission a adressé aux autorités slovènes une demande similaire à celles visées aux points 13 et 17, adressées respectivement aux autorités allemandes et autrichiennes.
- (23) Dans leur réponse du 5 octobre 2015, les autorités slovènes ont mentionné la situation générale dans la région, caractérisée par une pression continue à la frontière hongroise extérieure et à la frontière autrichienne intérieure, pression attestée par l'entrée irrégulière en Autriche de 33 000 personnes en un laps de temps très court. Elles ont fait valoir ce chiffre, les mesures prises parallèlement par les pays voisins, notamment la prolongation par l'Autriche du contrôle à ses frontières intérieures et l'intention des autorités hongroises d'ériger une clôture, ainsi que l'analyse de la situation en matière de sécurité, pour justifier le maintien du contrôle aux frontières intérieures pendant 20 jours supplémentaires, étant donné qu'une grande partie des flux migratoires risquait de se reporter sur la frontière slovène et qu'une suppression des vérifications aurait pour effet d'accroître encore davantage la pression exercée sur les frontières intérieures. Au cours de la période initiale de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, de 10 jours, 1 918 vérifications sur des véhicules et 5 615 vérifications sur des personnes ont été effectuées à la frontière avec la

Hongrie. Dans 15 cas, l'entrée a été refusée; la consultation du SIS et des bases d'Interpol a donné des «résultats positifs» (hits) dans 39 cas et un seul cas, respectivement Dans 80 cas, des mesures répressives ont été appliquées et la police a relevé six cas de fraude documentaire. Entre le 17 et le 26 septembre 2015, trois personnes ont présenté une demande de protection internationale. En ce qui concerne l'incidence de la réintroduction du contrôle aux frontières sur la libre circulation des personnes, les autorités slovènes ont ajouté que les vérifications n'avaient pas eu d'incidence sur les flux de circulation normaux, le franchissement fluide de la frontière par les voyageurs de bonne foi ayant été assuré, comme l'atteste l'absence de plaintes à cet égard.

- (24) Le 16 octobre 2015, le gouvernement slovène a informé la Commission qu'il n'avait pas l'intention de prolonger le contrôle aux frontières intérieures au-delà du 16 octobre.

3. AVIS

- (25) Le présent avis s'appuie sur les informations fournies dans les notifications concernant la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures par l'Allemagne et l'Autriche, sur les notifications ultérieures concernant la prolongation de ce contrôle par ces deux États membres, et sur les informations communiquées par les autorités nationales en réponse aux lettres de la Commission visées aux points 12 et 17, ainsi que sur d'autres informations dont dispose la Commission.
- (26) La Commission apprécie la décision des autorités slovènes de mettre fin, dès le 16 octobre, au contrôle réintroduit à sa frontière avec la Hongrie.
- (27) On trouvera ci-après une analyse de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures et de la proportionnalité du contrôle appliqué en Allemagne et en Autriche.

Allemagne

- (28) La décision allemande de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures était motivée par une menace grave pour la sécurité intérieure et l'ordre public imputable à l'afflux exceptionnel de personnes en quête d'une protection internationale franchissant les frontières de l'Allemagne de manière spontanée, souvent sans disposer des documents nécessaires et/ou sans avoir été dûment enregistrées dans Eurodac à leur première arrivée sur le territoire de l'UE.
- (29) La réintroduction du contrôle aux frontières par l'Allemagne avait pour but de garder la maîtrise du nombre exceptionnel d'arrivants, en recourant aux moyens autorisés en vertu du droit national et du droit de l'Union, compte tenu du fait que la plupart de ces personnes n'avaient pas été enregistrées dans un autre État membre de l'UE, ce qui engendrait un déficit de sécurité en raison de leur nombre élevé. Cet objectif a été poursuivi notamment en canalisant cet afflux spontané en fonction des capacités d'accueil.
- (30) En ce qui concerne la possibilité, avancée par les autorités allemandes, que des personnes radicalisées puissent se dissimuler parmi les demandeurs d'asile de bonne foi, entraînant des risques liés à la criminalité organisée et aux menaces terroristes, la Commission estime qu'il faudrait l'étayer davantage pour pouvoir la considérer comme constituant en soi une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure, par exemple en quantifiant les alertes relatives aux personnes susceptibles d'avoir combattu avec des groupes armés dans des régions en crise ou d'avoir eu des

contacts avec de tels groupes. Cette possibilité souligne néanmoins la nécessité d'enregistrer toutes les personnes concernées, ce qui, dans les circonstances exceptionnelles actuelles, n'aurait pas été réalisable en l'absence des mesures prises.

- (31) Il faut reconnaître que la pression croissante exercée sur les forces de police a entraîné un changement de priorités et limite la capacité d'assumer d'autres missions de maintien de l'ordre dans la même mesure.
- (32) Selon les informations disponibles, la réintroduction du contrôle aux frontières par l'Allemagne n'a pas porté atteinte aux droits des personnes sollicitant une protection internationale.
- (33) Alors qu'en 2013, les législateurs ont reconnu¹ que les flux migratoires ne peuvent en soi justifier le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, la Commission est d'avis que le nombre même de personnes qui entrent sur le territoire de l'Allemagne afin de solliciter une protection internationale a effectivement entraîné une menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure et justifiait donc l'application des mesures exceptionnelles prévues dans le cadre du code frontières Schengen. Cela est confirmé par les informations communiquées sur l'afflux journalier continu en Allemagne de personnes demandant une protection internationale.
- (34) Eu égard à ce qui précède, la décision allemande de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures et ses prolongations ultérieures constituaient une réponse appropriée à la menace décelée pour l'ordre public et la sécurité intérieure, du fait du flux non maîtrisé de personnes sans papiers ou non munies de tous les documents requis, arrivant en nombres exceptionnellement élevés, et du risque lié à la criminalité organisée et aux menaces terroristes. Ces décisions étaient par conséquent nécessaires.
- (35) Ces mesures sont également considérées comme proportionnées pour rationaliser la procédure d'enregistrement et d'accueil des personnes qui arrivent avec l'intention de demander une protection internationale. Le contrôle rétabli concerne les frontières correspondant aux routes migratoires et aux menaces repérées, et surtout des sections spécifiques de frontières terrestres. Le type de vérification pratiqué n'a d'incidence sur les flux de circulation normaux que dans la mesure nécessaire, grâce à la réalisation de vérifications ciblées. La suspension temporaire de la liaison ferroviaire directe entre Salzbourg et Munich ne semble pas disproportionnée, étant donné qu'il est possible de se rendre à Munich par d'autres moyens de transport ou en empruntant des liaisons ferroviaires indirectes; toutefois, une telle suspension devrait être limitée à la durée strictement nécessaire.
- (36) Enfin, la Commission n'a, à ce jour, reçu aucune plainte de citoyens sur la manière dont le contrôle aux frontières est effectué en pratique. L'Allemagne semble avoir fait des efforts pour limiter les répercussions négatives sur les voyageurs de bonne foi et sur les flux de circulation normaux, en ne procédant qu'à des vérifications ciblées. Le nombre global, la localisation et la fréquence des vérifications ne semblent pas entraver la liberté de circulation dans les zones concernées.

Autriche

¹ En vertu du considérant 5 du règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006, «la migration et le franchissement des frontières extérieures par un grand nombre de ressortissants de pays tiers ne devraient pas être considérés, en soi, comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure».

- (37) La décision autrichienne de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures était motivée par une menace grave pour la sécurité intérieure et l'ordre public imputable à l'afflux exceptionnel de personnes en quête d'une protection internationale qui franchissaient les frontières de l'Autriche de manière spontanée, souvent sans disposer des documents nécessaires ou sans avoir été dûment enregistrées dans Eurodac à leur première arrivée sur le territoire de l'UE.
- (38) La réintroduction du contrôle aux frontières avait pour but de garder le contrôle du nombre exceptionnel de personnes arrivant dans le pays, en recourant aux moyens autorisés en vertu du droit national et du droit de l'Union, compte tenu du fait que la plupart de ces personnes n'avaient pas été enregistrées dans un autre État membre de l'UE, ce qui engendrait un déficit de sécurité en raison de leur nombre élevé et des contraintes exercées sur les infrastructures d'accueil et de transport.
- (39) D'après les informations disponibles, la réintroduction du contrôle aux frontières par l'Autriche n'a pas porté atteinte aux droits des personnes sollicitant une protection internationale.
- (40) Alors qu'en 2013, les législateurs ont reconnu² que les flux migratoires ne peuvent en soi justifier le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, la Commission est d'avis que le nombre même de personnes qui entrent sur le territoire de l'Autriche pour y transiter et solliciter une protection internationale semble effectivement avoir entraîné une menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure et semble donc avoir justifié l'application des mesures exceptionnelles prévues dans le cadre du code frontières Schengen. Cela est confirmé par les informations communiquées sur les arrivées journalières en Autriche.
- (41) Eu égard à ce qui précède, la décision de réintroduction du contrôle a constitué une réponse appropriée à la menace décelée pour l'ordre public et la sécurité intérieure, du fait du flux non maîtrisé de personnes sans papiers ou non munies de tous les documents requis, arrivant en nombres exceptionnellement élevés. La décision était par conséquent nécessaire.
- (42) Les décisions de l'Autriche de prolonger la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures par périodes de 20 jours étaient nécessaires en raison de la persistance de la menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure résultant de l'arrivée continue d'un très grand nombre de personnes. Les autorités autrichiennes doivent gérer ce grand nombre d'arrivées, ce qui, indépendamment du fait que les personnes concernées restent ou non sur le territoire autrichien, peut effectivement entraîner une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure, du moins pendant un certain temps.
- (43) Il convient de reconnaître que la réintroduction du contrôle aux frontières peut permettre d'éviter de surcharger en permanence les forces de police, les services de secours et les infrastructures publiques.
- (44) Les mesures notifiées par l'Autriche doivent également être considérées comme proportionnées à l'heure actuelle. Le contrôle rétabli concerne les frontières correspondant aux routes migratoires et aux menaces repérées, et surtout des sections spécifiques de frontières terrestres. Le type de vérification pratiqué n'a d'incidence sur les flux de circulation normaux que dans la mesure nécessaire, grâce à la réalisation de vérifications ciblées.

² Voir la note de bas de page 1.

4. CONCLUSION

- (45) À la lumière de ce qui précède, la Commission est d'avis que la réintroduction initiale du contrôle aux frontières intérieures par l'Allemagne et l'Autriche, ainsi que les prolongations de cette mesure, étaient conformes au code frontières Schengen.
- (46) La Commission souligne que le présent avis ne préjuge pas du caractère nécessaire et proportionnel d'éventuelles prolongations supplémentaires. La Commission rappelle qu'en vertu de l'article 25, paragraphe 4, du code frontières Schengen, la durée totale pendant laquelle le contrôle aux frontières intérieures peut être maintenu en application de l'article 25 ne peut dépasser deux mois. Elle rappelle aussi que tout maintien du contrôle aux frontières en application des articles 23 et 24 du code frontières Schengen requiert une notification préalable conformément à l'article 24, paragraphe 1, dudit code.

Fait à Bruxelles, le 23.10.2015

Par la Commission
Dimitris AVRAMOPOULOS
Membre de la Commission

