



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2 juin 2026
C(2026) 3559 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 2 juin 2026

sur la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction par la France des contrôles aux frontières à ses frontières intérieures conformément à l'article 27 bis, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 2016/399 (code frontières Schengen)

(seul le texte français fait foi)

AVIS DE LA COMMISSION

du 2 juin 2026

sur la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction par la France de contrôles aux frontières à ses frontières intérieures, conformément à l'article 27 bis, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 2016/399 (code frontières Schengen)

(seul le texte français fait foi)

- (1) Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel la libre circulation des personnes est assurée, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôles aux frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention et de lutte contre la criminalité.
- (2) En vertu de l'article 25 du règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 établissant un code de l'Union relatif aux règles régissant le franchissement des frontières par les personnes (code des frontières Schengen) (codification)¹, un État membre peut, lorsqu'il est confronté à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, réintroduire à titre exceptionnel et temporaire des contrôles aux frontières sur l'ensemble ou sur certaines parties de ses frontières intérieures. Cette mesure ne doit être prise qu'en dernier recours, et la portée et la durée de la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières ne doivent pas dépasser ce qui est strictement nécessaire pour faire face à la menace grave identifiée.
- (3) L'article 25 bis, paragraphe 4, du code frontières Schengen précise que lorsqu'un État membre a l'intention de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures pour faire face à une menace grave prévisible, il doit notifier au Parlement européen, au Conseil, la Commission et les autres États membres de la réintroduction prévue de ces contrôles, au plus tard quatre semaines avant la date prévue de réintroduction des contrôles aux frontières, ou dès que possible lorsque les circonstances justifiant la nécessité de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures sont portées à la connaissance de l'État membre moins de quatre semaines avant la date prévue de réintroduction.
- (4) L'article 27 bis, paragraphe 3, du code frontières Schengen impose à la Commission, après réception des notifications présentées au titre de la prolongation des contrôles aux frontières intérieures en vertu de l'article 25 bis, paragraphe 4, qui entraîne le maintien de ces contrôles pendant plus de douze mois au total, sur la base des mêmes motifs, de rendre un avis sur la nécessité et la proportionnalité de ces contrôles.
- (5) Le cadre régissant la réintroduction et la prolongation des contrôles aux frontières intérieures a été profondément remanié par le règlement (UE) n° 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024, qui est entré en vigueur le 10 juillet 2024². Le début

¹ JO L 77 du 23.3.2016, p. 1

² Règlement (UE) n° 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) n° 2016/399 établissant le code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, JO L, 2024/1717, 20 juin 2024, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj>.

de toutes les périodes visées au titre III, chapitre II, du code frontières Schengen ont donc été calculées à compter de cette date.

- (6) Par lettre du 11 octobre 2024, les autorités françaises ont notifié la réintroduction des contrôles aux frontières, sur la base de l'article 25 bis du code frontières Schengen, à leurs frontières intérieures terrestres, maritimes et aériennes, du 1er novembre 2024 au 30 avril 2025.
- (7) Par lettre du 3 avril 2025, les autorités françaises ont notifié la prolongation de ce rétablissement pour une période supplémentaire de six mois, du 1er mai 2025 au 31 octobre 2025. Par lettre du 6 octobre 2025, les autorités françaises ont notifié une deuxième prolongation de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures pour une nouvelle période de six mois, du 1er novembre 2025 au 30 avril 2026. Par lettre datée du 3 avril 2026, les autorités françaises ont notifié une troisième prolongation de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures pour une nouvelle période de six mois, du 1er mai 2026 au 31 octobre 2026.
- (8) Par lettre datée du 11 décembre 2025 et conformément à l'article 33, paragraphe 2, du code frontières Schengen, la France a présenté un rapport sur la réintroduction et la prolongation des contrôles aux frontières intérieures pour la période comprise entre le 1er novembre 2024 et le 31 octobre 2025.
- (9) La France a été associée au dialogue structuré de la Commission sur la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. À la suite de la réception de la notification de prolongation de la France, ce dialogue structuré s'est poursuivi dans le cadre d'un processus de consultation prévu à l'article 27 bis, paragraphe 4, du code frontières Schengen.
- (10) La situation actuelle aux frontières intérieures a été décrite dans le rapport sur l'état de Schengen du 23 avril 2025³ et fait régulièrement l'objet de discussions au sein du Conseil Schengen.
- (11) À la suite de la réception des notifications présentées concernant une prolongation des contrôles aux frontières intérieures en vertu de l'article 25 bis, paragraphe 4, du code frontières Schengen, qui entraîne le maintien des contrôles aux frontières intérieures pendant une durée totale de douze mois, la Commission doit rendre un avis sur la nécessité et la proportionnalité de ces contrôles, comme le prévoit l'article 27 bis, paragraphe 3, du code frontières Schengen. Cette obligation est née de la réception, le 3 avril 2025, de la notification relative à la prolongation des contrôles aux frontières à toutes les frontières terrestres intérieures.
- (12) À l'issue d'une évaluation de l'ensemble des notifications susmentionnées et du rapport, complétée par les informations fournies par la France dans le cadre de la procédure de consultation ainsi que par d'autres documents officiels accessibles au public, la Commission adopte le présent avis.

ÉVALUATION DES NOTIFICATIONS ET DU RAPPORT

I. EXIGENCES FORMELLES

- (13) Le code frontières Schengen impose aux États membres plusieurs exigences formelles.
- (14) L'article 25 bis, paragraphe 4, du Code des frontières Schengen impose aux États membres, lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure est prévisible dans un État membre, de notifier à la Commission européenne

³ COM(2025) 185 final.

Parlement européen, le Conseil, la Commission et les autres États membres au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue des contrôles aux frontières.

- (15) La Commission constate que les notifications relatives à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures et à leur prolongation ont été transmises moins de quatre semaines avant leur entrée en vigueur. La Commission souligne que le respect de l'obligation de transmettre une notification en temps utile ne peut faire l'objet d'une dérogation que si les circonstances justifiant la nécessité de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures sont portées à la connaissance de l'État membre moins de quatre semaines avant la réintroduction prévue.
- (16) Les notifications relatives aux prolongations des contrôles aux frontières intérieures ont été effectuées à l'aide du modèle établi à cet effet par la décision d'exécution (UE) 2025/315 de la Commission⁴.
- (17) L'article 27, paragraphe 2, du code frontières Schengen impose aux États membres, lorsque les contrôles aux frontières sont en vigueur depuis six mois, de fournir, dans toute notification ultérieure, une évaluation des risques présentant l'ampleur et l'évolution prévue de la menace grave. Bien qu'il puisse être difficile de fournir une évaluation précise de l'ampleur et de la durée prévue de la menace grave justifiant le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, et compte tenu du fait que ces informations ont été omises des notifications pour des raisons de sécurité publique, la Commission constate que les informations fournies dans la notification pourraient être mieux présentées sous l'angle de l'évaluation des risques visée à l'article 27, paragraphe 2, du code frontières Schengen, en tenant compte des tendances observées dans l'évolution de la menace grave au cours de la période précédente de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, et en s'appuyant sur les analyses de risques élaborées au niveau national et par les agences compétentes de l'Union.
- (18) La Commission prend note du fait que certaines informations ont été omises des notifications en raison de leur lien avec des questions d'intérêt national et de sécurité intérieure, ainsi que pour des raisons liées à des enquêtes pénales en cours. L'article 27, paragraphe 5, du code frontières Schengen autorise les États membres à exclure les informations relatives à la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure pour des motifs de sécurité publique, en tenant compte de la confidentialité des enquêtes en cours.
- (19) La Commission prend acte du fait que les autorités françaises ont demandé que les informations fournies dans les notifications et le rapport restent confidentielles dans leur intégralité, conformément à l'article 35 du code frontières Schengen.
- (20) Le rapport sur la réintroduction et la prolongation des contrôles aux frontières intérieures, fondé sur l'article 33, paragraphe 2, du code frontières Schengen, que la France devait présenter le 1^{er} novembre 2025 (à l'expiration d'un délai de 12 mois) et qui a été présenté le 11 décembre 2025.
- (21) Le rapport sur la réintroduction et la prolongation des contrôles aux frontières intérieures respecte le modèle uniforme établi par la décision d'exécution (UE) 2025/308⁵.

II. NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

⁴ Décision d'exécution (UE) 2025/315 de la Commission du 14 février 2025 établissant un modèle de notification de la réintroduction temporaire ou de la prolongation des contrôles aux frontières intérieures, JO L, 2025/315, 17.2.2025, ELI : http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj.

⁵ Décision d'exécution (UE) 2025/308 de la Commission du 14 février 2025 établissant un modèle uniforme pour le rapport sur la réintroduction ou la prolongation des contrôles aux frontières intérieures conformément à l'article 33 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, JO L, 2025/308, 17.2.2025, ELI : http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj.

Position des autorités françaises

- (22) Dans toutes leurs notifications, les autorités françaises invoquent l'existence d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure liée à des incidents ou menaces terroristes, ainsi qu'à des menaces posées par la grande criminalité organisée.
- (23) En ce qui concerne les préoccupations en matière de sécurité, les autorités françaises soulignent :
- le risque de violence djihadiste, alimenté par des réseaux criminels déjà présents dans l'espace Schengen et par la présence renforcée de l'État islamique, *notamment* en Afghanistan, en Libye et en Afrique de l'Ouest ;
 - la détérioration de la situation sécuritaire en Syrie, au Moyen-Orient et en Afghanistan, ainsi que la guerre d'agression menée actuellement par la Russie contre l'Ukraine, qui accentuent le risque de voir des combattants terroristes pénétrer en Europe et en France ;
 - l'importance des flux migratoires clandestins, qui comportent un risque d'infiltration par des individus radicalisés ;
 - la résurgence du terrorisme d'État perpétré par des puissances étrangères hostiles, souvent par l'intermédiaire de mandataires étrangers appartenant à des réseaux transnationaux très mobiles opérant au sein de l'espace Schengen ;
 - le renouvellement du niveau de menace le plus élevé dans le cadre du dispositif Vigipirate pour la période été-automne 2025, l'accent étant mis sur la sécurisation des établissements religieux et scolaires, des rassemblements festifs ou religieux, ainsi que des transports publics et des bâtiments.
- (24) Outre leurs préoccupations en matière de sécurité, les autorités françaises soulignent la grave menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure que représente la détérioration de la situation dans le nord du pays, où les migrants en situation irrégulière se rassemblent en nombre croissant dans le but de traverser la Manche à bord de petites embarcations. Les migrants cherchant à rejoindre le Royaume-Uni transitent, à des degrés divers, par l'ensemble des frontières intérieures de la France (principalement les frontières franco-italienne, franco-suisse, franco-allemande et franco-belge). Tout en exacerbant le problème des mouvements non autorisés au sein de l'espace Schengen, ces trois dernières zones frontalières constituent également des couloirs clés pour l'approvisionnement en matériel nautique utilisé pour la traversée de la Manche, ainsi que pour la traite des êtres humains.
- (25) Les autorités françaises font valoir que le nombre de migrants en situation irrégulière interceptés aux frontières intérieures depuis la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, ainsi que le nombre élevé de passeurs, justifient la prolongation de ces contrôles. Entre le 1er novembre 2024 et le 31 octobre 2025, 36 053 migrants en situation irrégulière ont été appréhendés aux frontières intérieures. Au cours de la même période, 20 487 migrants en situation irrégulière ont été réadmis aux frontières intérieures terrestres. En outre, plus de 600 passeurs ont été arrêtés aux frontières intérieures entre janvier et juin 2025.

Observations de la Commission

- (26) Les autorités françaises ont fourni des informations sur les différents aspects des menaces graves identifiées pour la sécurité intérieure et l'ordre public, ainsi que des arguments pour étayer la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction des contrôles aux frontières.

- (27) Les notifications et le rapport ne précisent pas les raisons spécifiques qui ont motivé le choix de la portée géographique et temporelle de la décision de rétablir et de prolonger les contrôles aux frontières intérieures. Aucune explication n'est fournie quant à la raison pour laquelle une durée de six mois, plutôt qu'une période plus courte, semble la plus appropriée. Nonobstant l'approche non systématique et fondée sur les risques, il n'existe pas non plus de justification pour la réintroduction des contrôles aux frontières à toutes les frontières intérieures sans distinction, ce qui impliquerait que le niveau de la menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure soit le même à toutes les frontières intérieures.
- (28) Si la situation sécuritaire mondiale difficile peut susciter de vives inquiétudes pour la sécurité nationale des États membres, les notifications pourraient fournir des informations ou des analyses supplémentaires expliquant en quoi le contexte sécuritaire mondial affecte spécifiquement la France, et comment l'instrument qui constitue les contrôles aux frontières intérieures peut servir à faire face à cette menace grave.
- (29) La réintroduction des contrôles aux frontières intérieures peut contribuer à l'arrestation de terroristes ainsi que de passeurs. Les autorités françaises ont fait part de préoccupations légitimes à cet égard, comme en témoignent, *entre autres*, le niveau élevé d'alerte terroriste en vigueur et la présence de terroristes dans l'espace Schengen, attestée par les arrestations effectuées en France, en Belgique, en Autriche et en Allemagne en mai, juillet et octobre 2024. Elles ont également fourni le nombre de passeurs appréhendés dans le cadre de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.
- (30) Les autorités françaises n'ont pas fourni de précisions supplémentaires sur la manière dont la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures a permis de lutter efficacement contre la menace terroriste, ni sur la manière dont cette réintroduction est complétée par d'autres formes de coopération en matière de sécurité, telles que des enquêtes pénales ciblées ou des contrôles de police visant à démanteler les réseaux de passeurs ou de terroristes.
- (31) La Commission prend note de l'arrêt du Conseil d'État français du 7 mars 2025, dans lequel le Conseil d'État a jugé que la première réintroduction des contrôles aux frontières intérieures était à la fois nécessaire et proportionnée pour faire face à la grave menace que représentent le terrorisme et la criminalité organisée⁶.
- (32) La Commission reconnaît que la France est confrontée à une situation migratoire nationale complexe, en particulier dans le nord du pays. Elle a dû faire face à un nombre croissant de franchissements illégaux à la frontière extérieure avec le Royaume-Uni, ce qui a eu un impact sur son système d'asile et d'accueil et constitue un facteur d'attraction vers l'UE. Toutefois, les notifications ne fournissent pas d'explications suffisantes quant aux raisons pour lesquelles la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures constitue le moyen le plus approprié de faire face aux problèmes migratoires liés aux traversées en petites embarcations dans la Manche, par opposition, par exemple, à des contrôles effectués dans les zones frontalières et au-delà, sur le territoire français.
- (33) La Commission note que les mouvements non autorisés de ressortissants de pays tiers peuvent constituer un motif de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures si ces mouvements non autorisés représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. À cet égard, l'article 25, paragraphe 1, point c), du code frontières Schengen fait spécifiquement référence à la situation dans laquelle des mouvements soudains et à grande échelle de ressortissants de pays tiers entre les États membres, effectués sans autorisation, exercent une pression considérable sur l'ensemble des ressources et des capacités des autorités compétentes bien préparées et sont susceptibles de compromettre le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

⁶ Conseil d'État, décision n° 499702, 7 mars 2025, ECLI:FR:CECHR:2025:499702.20250307.

- (34) Par ailleurs, les données récentes montrent que la situation migratoire dans l'Union s'est améliorée. L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a observé une forte baisse des franchissements illicites des frontières en 2024, avec notamment une diminution de 59 % sur la route de la Méditerranée centrale, qui reste l'un des principaux points d'entrée affectant les mouvements illicites vers la France. En 2025, selon le système intégré de connaissance et d'analyse de la situation de l'UE, les franchissements illégaux des frontières ont diminué d'un quart par rapport à 2024 (180 429 en 2025, contre 240 199 en 2024). En outre, selon les données d'Eurostat, la France a enregistré en 2024 une baisse modérée de 10 % des premières demandes d'asile, avec des flux mensuels relativement stables et légèrement inférieurs en 2025. Ce recul s'inscrit dans une tendance plus large résultant des efforts collectifs accrus visant à protéger les frontières extérieures de l'UE et ne peut être attribué uniquement à la réintroduction par la France des contrôles aux frontières intérieures.
- (35) La Commission souligne que la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures ne modifie en rien les obligations de la France au titre des règles applicables du droit de l'Union en matière d'asile et de retour. La réintroduction des contrôles aux frontières intérieures peut contribuer à la détection des franchissements illicites de la frontière vers le territoire d'un État membre, faciliter les réadmissions rapides à la frontière intérieure et garantir que les mouvements illicites des demandeurs de protection internationale soient rapidement détectés, ce qui permettrait l'application correcte des règles du règlement de Dublin⁷ relatives à la répartition de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile, ainsi que des règles de la directive «retour»⁸.

III. MESURES ALTERNATIVES

Position des autorités françaises

- (36) Les autorités françaises ont mis en place une structure dédiée, la Force Frontières, chargée d'améliorer les synergies entre les différentes autorités qui la composent, notamment la police, la gendarmerie, les douanes et le personnel militaire, tout en permettant un déploiement flexible de ses effectifs.
- (37) Les autorités françaises indiquent qu'elles entretiennent une coopération policière bilatérale étroite avec les États membres voisins dans toutes les zones frontalières. Cela inclut l'échange régulier d'informations opérationnelles et la coordination de la mise en œuvre des contrôles aux frontières dans le cadre des centres de coopération policière et douanière. Les autorités françaises encouragent en outre la mise en place de patrouilles et de brigades bilatérales ou trilatérales avec tous les pays voisins de l'espace Schengen. Ces efforts sont toutefois entravés par un manque d'intérêt de la part des pays voisins de l'espace Schengen ou par un manque de ressources humaines.
- (38) La France a conclu des accords de coopération policière avec tous ses pays voisins de l'espace Schengen, qui prévoient *notamment* la création de centres de coopération policière et douanière, des échanges d'informations, des analyses conjointes des risques et des patrouilles conjointes.

⁷ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 31-59.

⁸ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24 décembre 2008, p. 98 à 107.

La France participe à dix centres de coopération policière et douanière. En outre, la France a conclu plusieurs traités visant à renforcer la coopération bilatérale avec les pays voisins de l'espace Schengen, qui prévoient une coopération renforcée entre les autorités chargées de l'application de la loi. La France coopère avec les États membres voisins dans le cadre de brigades mixtes permanentes ainsi que par la création d'une cellule de renseignement opérationnel à la frontière franco-italienne, ce qui facilite encore davantage les échanges d'informations.

- (39) La France dispose d'un réseau d'officiers de liaison « immigration », rattachés à ses ambassades et présents dans certains aéroports des États membres, chargés de conseiller les compagnies aériennes sur le refus d'embarquement des passagers ne disposant pas des documents requis. De janvier à septembre 2025, les officiers de liaison « immigration » ont empêché l'embarquement de 663 personnes dans des aéroports intra-Schengen, environ 89 % de ces personnes étant en possession de documents falsifiés.
- (40) Le 6 août 2025, un accord pilote entre la France et le Royaume-Uni visant à prévenir les traversées dangereuses de la Manche et de la mer du Nord est entré en vigueur ; il s'appliquera jusqu'au 11 juin 2026. Il a été prolongé le 31 mars 2026 pour une durée supplémentaire de deux mois et a été complété par un accord bilatéral de trois ans conclu le 23 avril 2026, prévoyant une coopération opérationnelle renforcée avec le Royaume-Uni en matière de contrôle des frontières maritimes. Cet accord pilote prévoit un mécanisme de réadmission des ressortissants de pays tiers arrivés irrégulièrement au Royaume-Uni par bateau, fondé sur le principe «un pour un». Le Royaume-Uni fait correspondre chaque réadmission effectuée par la France à une admission régulière sur son territoire. Cet accord devrait avoir un effet dissuasif *sur* les migrants en situation irrégulière désireux de traverser la Manche.
- (41) Les autorités françaises font valoir qu'un renforcement supplémentaire des contrôles de police dans les zones frontalières, envisagé comme mesure alternative au titre du code des frontières Schengen, nécessite des modifications législatives nationales afin de tirer pleinement parti des possibilités offertes aux États membres en vertu de l'article 23 du code des frontières Schengen. Les mesures en question font actuellement l'objet de discussions et devraient être proposées prochainement au Parlement français.
- (42) Les autorités françaises font état de l'utilisation de moyens technologiques aux frontières intérieures, notamment le recours à des drones dans les points de passage frontaliers les plus éloignés, ainsi que de véhicules modulaires pour la détection de la fraude documentaire et l'identification des personnes recherchées, et encore la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation.
- (43) La France a conclu des accords de réadmission avec tous ses pays voisins membres de l'espace Schengen et coopère étroitement avec eux en matière de réadmission des migrants en situation irrégulière appréhendés aux frontières intérieures et sur le territoire français. Les autorités françaises font valoir qu'il est plus aisé de renvoyer les personnes franchissant illégalement la frontière intérieure dans le cadre d'accords bilatéraux de réadmission que les migrants en situation irrégulière appréhendés sur le territoire. Les autorités françaises ont pris les premières mesures en vue de la conclusion d'arrangements pratiques pour l'application de la procédure de transfert prévue à l'article 23 bis du code frontières Schengen. Des contacts ont été établis avec les pays Schengen voisins, mais les négociations au niveau technique prendront probablement un certain temps, tout comme l'adaptation nécessaire des règles et procédures nationales.
- (44) Les autorités françaises font valoir que, dans l'attente de l'entrée en vigueur du Pacte sur les migrations et l'asile le 23 juin 2026 et de la pleine application d'autres dispositifs visant à renforcer la gestion des frontières extérieures, tels que l'EES et l'ETIAS, l'absence de nouvelle législation nationale élargissant les pouvoirs de police dans les zones frontalières et la

conclusion d'arrangements pratiques pour l'application de la procédure de transfert prévue à l'article 23 bis du code frontières Schengen, aucune mesure alternative ne peut se substituer à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.

Observations de la Commission

- (45) La Commission prend note de la mise en œuvre active par la France de mesures alternatives accompagnant et limitant l'impact de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.
- (46) Sur la base de la demande des autorités françaises et après modification du plan d'activité spécifique de l'opération conjointe, la mise en œuvre d'activités de débriefing dans le nord de la France a débuté en novembre 2025. Cela comprend le déploiement d'agents chargés du débriefing aux points de passage frontaliers ainsi que le déploiement éventuel de navires de patrouille au large et de navires de patrouille côtière dans le but de détecter et de signaler les incidents liés aux migrants et de soutenir les opérations de recherche et de sauvetage sous la direction des centres de coordination des secours maritimes compétents.
- (47) La Commission prend acte de l'existence d'initiatives visant à renforcer les formats de coopération policière bilatérale avec tous les pays voisins de l'espace Schengen, notamment la mise en place de brigades mixtes permanentes et la révision des accords de coopération policière.
- (48) La France a conclu des accords de réadmission avec tous les États membres voisins. Bien qu'elle ne dispose pas d'informations suffisantes pour évaluer de manière exhaustive l'efficacité de ces accords dans la pratique, la Commission constate le nombre élevé de réadmissions signalées par les autorités françaises. La Commission note également que la France agit conformément aux règles applicables du droit de l'Union européenne et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à l'application du code frontières Schengen et de la directive «retour» aux frontières intérieures où les contrôles ont été réintroduits⁹.
- (49) La Commission prend acte des initiatives récentes visant à mettre en place des modalités pratiques pour l'application de la procédure de transfert prévue à l'article 23 bis du code frontières Schengen.
- (50) La Commission note que, même en l'absence de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, les autorités françaises peuvent continuer à exercer des pouvoirs publics, y compris ceux visant à réduire l'immigration clandestine dans les zones frontalières intérieures. À cet égard, la Commission note que les limites à l'utilisation de mesures alternatives, en particulier les contrôles de police dans les zones frontalières, sont prévues par le droit national.
- (51) La Commission souligne que si la France décidait de remplacer les contrôles aux frontières intérieures par des contrôles de police, l'article 25 du code frontières Schengen continuerait de permettre aux autorités françaises de rétablir immédiatement les contrôles aux frontières intérieures afin de faire face à une menace grave pour l'ordre public et la sécurité nationale survenant de manière inattendue en raison d'événements imprévisibles.

IV. MESURES D'ATTÉNUATION

⁹ Arrêt de la Cour du 21 septembre 2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) et autres/Ministre de l'Intérieur, affaire C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

Position des autorités françaises

- (52) Les autorités françaises indiquent que la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures a eu un impact négligeable sur la libre circulation des personnes, avec des effets très limités sur la mobilité transfrontalière, et qu'aucune difficulté particulière n'a été signalée par les résidents frontaliers.
- (53) Les contrôles sont non systématiques et fondés sur l'évaluation des risques, même lorsque des agents des forces de l'ordre sont présents en permanence à certains points de passage frontaliers autorisés. Les contrôles sont principalement effectués de manière aléatoire et visent à assurer la fluidité du trafic tout en préservant la sécurité.
- (54) L'intensité et la fréquence des contrôles sont adaptées en fonction du type de frontière (aérienne, maritime ou terrestre) et d'une évaluation des risques régulièrement mise à jour, réalisée conformément à la méthodologie CIRAM 2.0 par les autorités locales compétentes.
- (55) Les autorités françaises indiquent que, pour minimiser les perturbations, elles prennent les mesures suivantes :
- adapter les contrôles aux frontières en fonction des conditions de circulation ;
 - coordonnent avec les gestionnaires d'infrastructures de transport les dispositions opérationnelles (par exemple, ouverture de voies, déviations, déplacement des contrôles) ;
 - coopérer avec les États membres voisins pour effectuer des contrôles en amont (par exemple dans des centres communs ou par le biais de patrouilles conjointes) ;
 - veiller à ce que le personnel des services frontaliers soit formé pour effectuer des contrôles rapides ou « ponctuels », notamment dans les transports en commun.
- (56) Les autorités françaises soulignent que l'objectif est de procéder à un filtrage sélectif, distinct des contrôles systématiques aux frontières extérieures de l'espace Schengen, et d'éviter toute perturbation de l'ordre public ou tout engorgement routier aux abords des frontières.

Observations de la Commission

- (57) Les notifications transmises par les autorités françaises démontrent leur engagement à veiller à ce que l'impact des contrôles aux frontières intérieures reste limité, conformément à l'article 26, paragraphe 3, du code frontières Schengen.
- (58) La Commission note que les contrôles aux frontières sont effectués de manière ciblée et fondée sur les risques, afin de limiter leur impact sur les déplacements transfrontaliers et la libre circulation des personnes. Ces mesures contribuent à atténuer l'impact des contrôles.
- (59) Au cours de la dernière décennie, la France a pris des mesures, sous la houlette de la Commission et en étroite coopération avec ses États membres voisins, pour garantir la fluidité du trafic aux frontières intérieures réintroduites. Cela s'est notamment traduit par la réouverture complète de tous les points de passage frontaliers le long de la frontière franco-espagnole.
- (60) La Commission n'a reçu que quelques plaintes concernant des perturbations du trafic transfrontalier résultant de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.

V. RECOMMANDATIONS

- (61) Le bon fonctionnement de l'espace Schengen repose sur la mise en œuvre intégrale et effective de l'acquis en matière de migration et d'asile. L'entrée en vigueur du Pacte sur la migration

et de l'asile, le 23 juin 2026, constituera un levier important pour répondre aux préoccupations concernant les mouvements non autorisés de ressortissants de pays tiers ou aux préoccupations en matière de migration et de sécurité liées à l'immigration clandestine – préoccupations invoquées par la France pour justifier le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

- (62) Les préoccupations en matière de sécurité constituent la principale raison invoquée par la France pour justifier le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Le droit de l'Union européenne prévoit déjà un large éventail d'outils permettant de répondre aux préoccupations soulevées par les autorités françaises. Les États membres devraient tirer pleinement parti des mécanismes existants pour renforcer la sécurité et la coopération en matière répressive. Il s'agit notamment du règlement «Prüm II», du nouveau système d'information Schengen et de la nouvelle législation relative aux informations préalables sur les passagers et aux dossiers des passagers (PNR)¹⁰. La mise en service de l'EES et de l'ETIAS renforcera encore la sécurité des frontières extérieures¹¹.
- (63) La Commission souligne que, conformément au règlement relatif au filtrage¹², qui fait partie intégrante du pacte sur la migration et l'asile, un contrôle de sécurité portant sur toutes les bases de données pertinentes fera partie intégrante tant du filtrage aux frontières extérieures que de celui effectué à l'intérieur du territoire.
- (64) Les autorités françaises devraient renforcer leur coopération et leurs échanges d'informations avec les États membres voisins de la France, notamment par une révision appropriée des accords ou arrangements bilatéraux de réadmission existants et/ou par la conclusion d'arrangements pratiques pour l'application de la procédure de transfert prévue à l'article 23 bis du code des frontières Schengen, ainsi que de ses accords bilatéraux de coopération policière avec les États membres voisins.
- (65) La Commission souligne que le recours à des mesures alternatives, notamment des solutions technologiques et des contrôles de police dans la zone frontalière, peut constituer un moyen plus efficace et performant d'assurer un niveau élevé de sécurité et de contrôle des migrations, sans qu'il soit nécessaire de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures. À cet égard, elle note que, dès à présent, les contrôles aux frontières s'effectuent de manière non systématique et en fonction des risques.

¹⁰ Règlement (UE) 2024/982 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la recherche et à l'échange automatisés de données aux fins de la coopération policière (règlement «Prüm II»), JO L, 2024/982, 5 avril 2024, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj>; Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à la création, au fonctionnement et à l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, JO L 312, 7 décembre 2018, p. 56–106, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj>; Règlement (UE) n° 2025/13 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif à la collecte et au transfert des données préalables sur les passagers aux fins de la prévention, de la détection, de l'enquête et de la poursuite des infractions terroristes et des infractions pénales graves, JO L, 2025/13, 8 janvier 2025, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj>; Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données du dossier passager (PNR) aux fins de la prévention, de la détection, de l'enquête et de la poursuite des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, JO L 119, 4.5.2016, p. 132–149 ; ELI : <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj>

¹¹ Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 établissant un système d'entrée/sortie (EES) destiné à enregistrer les données d'entrée et de sortie ainsi que les données relatives au refus d'entrée des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres et déterminant les conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, JO L 327, 9 décembre 2017, p. 20–82, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj>; Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 établissant un système européen d'information et d'autorisation relatives aux voyages (ETIAS), JO L 236 du 19.9.2018, p. 1–71, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj>.

¹² Règlement (UE) n° 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instaurant le contrôle des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures, JO L, 2024/1356, 22 mai 2024, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>

- (66) Les autorités françaises devraient accorder une attention particulière aux régions transfrontalières touchées par le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures et examiner dans quelle mesure des solutions technologiques ou sur mesure pourraient être proposées par région frontalière ou par catégorie de voyageurs essentiels afin d'améliorer encore la fluidité des déplacements transfrontaliers.
- (67) La Commission recommande aux autorités françaises de s'attaquer à tout obstacle juridique ou opérationnel qui entrave l'utilisation effective de mesures alternatives à ses frontières intérieures à des fins de gestion des migrations.
- (68) Les autorités françaises devraient œuvrer à la levée progressive des contrôles aux frontières intérieures, sur la base d'une approche sur mesure par tronçon de frontière intérieure et par menace, et tirer pleinement parti des mesures alternatives disponibles telles que définies dans la recommandation (UE) 2024/268 de la Commission¹³ ainsi que des possibilités offertes par le code des frontières Schengen. Ces mesures devraient renforcer et compléter les mesures existantes. La France devrait également présenter un calendrier pour l'adoption de la législation nationale nécessaire permettant le recours à des mesures alternatives.
- (69) La Commission estime que la coopération fructueuse avec les États membres voisins, ainsi que l'application de mesures alternatives, constituent une base solide sur laquelle la France peut s'appuyer pour œuvrer à la levée progressive des contrôles aux frontières intérieures, sans pour autant devoir faire de compromis en matière de sécurité ou de contrôle des migrations. Elle restera en contact étroit avec tous les États membres concernés afin d'atteindre cet objectif.

Fait à Bruxelles, le 2 juin 2026

*Pour la Commission Magnus
BRUNNER Membre de la
Commission*

¹³ Recommandation (UE) 2024/268 de la Commission du 23 novembre 2023 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, JO L, 2024/268, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj>.