



TEXTES ADOPTÉS

P9_TA(2020)0175

Situation de l'espace Schengen à la suite de la pandémie de COVID-19

Résolution du Parlement européen du 19 juin 2020 sur la situation de l'espace Schengen au temps de la pandémie de COVID-19 (2020/2640(RSP))

Le Parlement européen,

- vu le 35^e anniversaire de l'accord de Schengen, signé le 14 juin 1985¹, le 30^e anniversaire de la convention d'application de l'accord de Schengen, signée le 19 juin 1990², et le 25^e anniversaire de l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen, le 26 mars 1995,
- vu l'article 67, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), qui prévoit que l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice qui « assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures»,
- vu l'article 21, paragraphe 1, du traité FUE, selon lequel tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres,
- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment son article 45, qui dispose que tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres,
- vu le 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)³, qui est la version codifiée du règlement (CE) n° 562/2006⁴ du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières

¹ Acquis de Schengen – Accord entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO L 239 du 22.9.2000, p. 13).

² Acquis de Schengen – convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO L 239 du 22.9.2000, p. 19).

³ JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

⁴ JO L 105 du 13.4.2006, p. 1.

par les personnes (code frontières Schengen), qui fut le premier texte adopté selon la procédure de codécision dans le domaine de la justice et des affaires intérieures,

- vu la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (directive relative à la libre circulation)¹ et le principe de non-discrimination qui y est consacré,
- vu les lignes directrices de la Commission du 16 mars 2020 intitulées «COVID-19 – Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels» (C(2020)1753), approuvées par les chefs d'État ou de gouvernement le 17 mars 2020,
- vu les conclusions du président du Conseil européen à l'issue de la visioconférence du 17 mars 2020 avec les membres du Conseil européen au sujet de la COVID-19, dans lesquelles il approuve l'appel à renforcer les frontières extérieures en appliquant une restriction temporaire coordonnée aux déplacements non essentiels à destination de l'Union pour une période de 30 jours, sur la base de la communication de la Commission intitulée «COVID-19: restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE» (COM(2020)0115), et la prolongation ultérieure de cette restriction,
- vu la communication de la Commission du 30 mars 2020 intitulée «COVID-19 – Orientations concernant la mise en œuvre de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, la facilitation du régime de transit pour le rapatriement des citoyens de l'UE et les effets sur la politique des visas» (C(2020)2050),
- vu la feuille de route européenne commune pour la levée des mesures de confinement liées à la pandémie de COVID-19 présentée par la présidente de la Commission et le président du Conseil européen,
- vu la communication de la Commission du 8 avril 2020 concernant l'évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE (COM(2020)0148),
- vu la communication de la Commission du 13 mai 2020 intitulée «Pour une approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation et de la levée des contrôles aux frontières intérieures – COVID-19» (C(2020)3250),
- vu sa résolution du 30 mai 2018 sur le rapport annuel sur le fonctionnement de la zone Schengen²,
- vu sa résolution du 11 décembre 2018 sur l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen en Bulgarie et en Roumanie: suppression des contrôles aux frontières intérieures terrestres, maritimes et aériennes³,
- vu les travaux préparatoires menés en vue de cette résolution par le groupe de travail de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures sur le contrôle

¹ JO L 158 du 30.4.2004, p. 77.

² JO C 76 du 9.3.2020, p. 106.

³ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2018)0497.

de Schengen,

- vu les questions au Conseil et à la Commission sur la situation de l'espace Schengen au temps de la pandémie de COVID-19 (O-000037/2020 – B9-0010/2020 and O-000038/2020 – B9-0011/2020),
 - vu l'article 136, paragraphe 5, et l'article 132, paragraphe 2, de son règlement intérieur,
- A. considérant qu'en réaction à la pandémie de COVID-19, la plupart des États membres et des pays associés à l'espace Schengen, également concernés par le sujet de la présente résolution, ont réintroduit des contrôles aux frontières intérieures, ont procédé à la fermeture partielle ou totale de ces frontières ou ont décrété leur fermeture vis-à-vis de certains types de voyageurs, y compris des citoyens européens et des membres de leurs familles ou des ressortissants de pays tiers qui séjournent sur leur territoire ou celui d'un autre État membre; considérant que les États membres ont manifestement manqué de coordination entre eux et avec les institutions de l'Union lors de l'introduction de ces mesures;
- B. considérant que les contrôles aux frontières internes portent atteinte aux droits et aux libertés individuels consacrés dans la législation de l'Union; considérant que les restrictions en matière de déplacements aux frontières extérieures ne sauraient affecter le droit de demander asile;
- C. considérant que la libre circulation des personnes prévue par l'accord de Schengen et sa convention d'application s'accompagne de mesures compensatoires visant à garantir la sécurité sur le territoire des États de l'espace Schengen¹; considérant que ces mesures compensatoires comprennent des instruments tels que le système d'information Schengen (SIS) et d'autres systèmes informatiques à grande échelle, créés pour assurer l'échange d'informations entre les autorités des États de l'espace Schengen, ainsi que des règles communes en matière de protection des frontières extérieures;
- D. considérant que le bon fonctionnement de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures requiert une confiance réciproque entre les États membres;
- E. considérant qu'après la levée initiale des contrôles aux frontières intérieures, ces derniers ont rarement été réintroduits; considérant toutefois que depuis 2015, plusieurs États membres ont maintenu des contrôles aux frontières intérieures, alléguant l'augmentation des niveaux de migration et/ou des menaces pour la sécurité; considérant que le Parlement a soulevé des interrogations sur le caractère légal et proportionné de ces contrôles aux frontières intérieures;
- F. considérant qu'il est crucial de revenir à un espace Schengen pleinement opérationnel pour préserver le principe de la liberté de circulation, qui est l'une des plus grandes réussites de l'intégration européenne ainsi qu'une condition préalable à la reprise économique de l'Union après la pandémie de COVID-19;
1. rappelle que l'espace Schengen constitue une réussite concrète et très appréciée, unique dans l'histoire du monde, qu'il se situe au cœur du projet européen, qu'il permet à plus de 400 millions de personnes de voyager sans restriction et qu'il présente une valeur

¹ Déclaration du Comité exécutif du 26 juin 1996 concernant l'extradition (SCH/Com-ex (96) décl. 6, rév. 2) (JO L 239 du 22.9.2000, p. 435).

inestimable pour les citoyens comme pour les entreprises;

2. se déclare préoccupé par la situation actuelle en raison des contrôles aux frontières intérieures introduits par un grand nombre d'États membres et des diverses autres mesures que ceux-ci ont prises, notamment la fermeture totale ou partielle des frontières et leur fermeture vis-à-vis de certains types de voyageurs, y compris des citoyens européens ou des ressortissants de pays tiers qui séjournent sur le territoire d'un État membre; s'inquiète des conséquences très graves que ces mesures entraînent pour les personnes et les entreprises, notamment dans les secteurs du tourisme et du travail saisonnier;
3. constate, tout en soutenant pleinement les mesures de santé publique prises pour limiter la propagation de la COVID-19 au moyen de la distanciation sociale, et en particulier le confinement obligatoire que les États membres ont décrété sur leur territoire, que les notifications formelles transmises par les États membres au titre du code frontières Schengen contenaient peu de justifications quant à l'opportunité des contrôles aux frontières pour limiter la propagation de la COVID-19; rappelle à cet égard que le contrôle aux frontières est défini dans le code frontières Schengen comme «les activités effectuées aux frontières [...] en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération»; estime que des restrictions plus ciblées au niveau régional, y compris dans les régions transfrontalières, auraient été plus appropriées et moins intrusives;
4. souligne que les règles applicables aux frontières intérieures de l'Union sont fixées par le code frontières Schengen et que les États membres doivent respecter l'esprit et la lettre de ce texte lorsqu'ils adoptent une mesure ayant une incidence sur le franchissement de frontières intérieures;
5. rappelle que la formulation du code frontières Schengen est dépourvue d'ambiguïté: le contrôle aux frontières intérieures devrait rester exceptionnel et ne devrait intervenir qu'en dernier recours, selon une portée et pour une durée strictement limitées, s'il repose sur des critères objectifs de nécessité et de proportionnalité strictes et s'il est susceptible de remédier correctement à une menace grave pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure; estime que de nombreuses notifications transmises par les États membres ne présentent pas le niveau de détail nécessaire pour vérifier si ces principes ont été respectés;
6. souligne que la notion de «dernier recours» suppose de vérifier si d'autres mesures pourraient être aussi pertinentes, voire plus, pour atteindre le même objectif; invite les États membres à convenir qu'imposer des contrôles sanitaires minimaux constitue une meilleure option que la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures; rappelle à cet égard les mesures sanitaires énumérées dans les lignes directrices de la Commission¹ ainsi que la recommandation de la Commission relative à des contrôles de police proportionnés²: «En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, si un État membre envisage d'appliquer le chapitre II du titre III du

¹ Recommandation C(2020)1753 de la Commission du 16 mars 2020 – Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels.

² Recommandation C(2017)3349 final de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen.

règlement (UE) 2016/399 («Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures»), il devrait tout d'abord examiner s'il est possible de faire face de manière adéquate à la situation en renforçant les contrôles de police sur son territoire, y compris dans les zones frontalières»;

7. est conscient que l'espace Schengen n'a jamais eu à affronter une pandémie aussi grave sur son territoire; rappelle que les dispositions du code frontières Schengen citent explicitement les menaces pour la santé publique parmi les motifs de refus d'entrée aux frontières extérieures, mais que ni ce code, ni la convention d'application de l'accord de Schengen ne cite la santé publique comme motif de réintroduction de contrôles aux frontières intérieures, laquelle n'est prévue qu'en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure;
8. déplore que certains États membres aient introduit des contrôles et d'autres restrictions aux frontières de manière soudaine et sans apporter suffisamment d'informations à leur propre population ni aux autres États membres; regrette par ailleurs les conséquences collatérales de cette réintroduction à certaines frontières intérieures, notamment les temps d'attente excessifs en l'absence d'infrastructures d'hygiène adéquates et de distances physiques suffisantes, ce qui a fait courir des risques sanitaires aux personnes soumises aux contrôles ainsi qu'aux garde-frontières, qui sont déjà surchargés et doivent accomplir des tâches supplémentaires, bien qu'ils ne soient pas professionnels de santé; se déclare également préoccupé par les multiples obstacles que de nombreux travailleurs frontaliers ont rencontrés à l'intérieur de l'espace Schengen depuis le début de la pandémie, en particulier le manque d'informations publiques claires sur les restrictions qui s'appliquent à eux lorsqu'ils franchissent une frontière;
9. constate que la directive relative à la libre circulation autorise les États membres à restreindre la liberté de circulation et de séjour des citoyens européens et des membres de leurs familles, quelle que soit leur nationalité, pour des motifs de santé publique; insiste néanmoins pour que tous les États membres veillent aux garanties prévues par cette directive, en particulier à la non-discrimination entre leurs propres ressortissants et les autres citoyens européens résidant sur leur territoire;
10. juge de la plus haute importance le retour rapide à un espace Schengen pleinement opérationnel, ce qui dépend de la volonté politique des États membres et de leur engagement à coordonner les mesures relevant de l'acquis de Schengen; prie la Commission de jouer un rôle de chef de file dans la coordination à l'échelle de l'Union en vue de maîtriser la menace pour la santé des citoyens européens que constitue la COVID-19, tout en maintenant un espace Schengen sans contrôle aux frontières intérieures, dans le plein respect des principes de solidarité et de confiance réciproque; estime que la recherche de réponses européennes débouchera sur des avantages mutuels; déplore et rejette vivement les mesures bilatérales ou multilatérales prises sans coordination par des États membres isolés, à l'issue de discussions menées en dehors du cadre européen; exige que tout accord respecte le principe de non-discrimination;
11. demande aux États membres de lever les restrictions à la liberté de circulation à mesure que le confinement lié à la COVID-19 est assoupli; estime que dans le cadre d'une coordination adéquate à l'échelle de l'Union, une approche plus régionale serait plus proportionnée que des contrôles aux frontières nationales et permettrait de lever les restrictions à la liberté de circulation dans les zones où la situation des régions limitrophes en matière de santé publique s'est sensiblement améliorée;

12. prie instamment les États membres de discuter, aux côtés du Parlement, du Conseil et de la Commission, d'un plan de relance de l'espace Schengen, qui examine les moyens et les modalités du retour à un espace Schengen pleinement opérationnel sans contrôle aux frontières intérieures, et qui établisse des plans d'urgence en cas d'éventuelle deuxième vague, aussi vite que possible, afin d'éviter que les contrôles temporaires aux frontières intérieures ne deviennent semi-permanents à moyen terme;
13. rappelle que, conformément au code frontières Schengen, l'appréciation de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, ou de le prolonger lorsqu'une action immédiate était exigée, devrait se faire au niveau de l'Union; invite à cet égard la Commission à contrôler comme il se doit l'application de l'acquis de Schengen, et en particulier à évaluer les mesures déjà prises par les États membres, leur opportunité et l'adéquation des notifications transmises par les États membres, à surveiller de près l'évolution de la situation et, le cas échéant, à rappeler aux États membres leurs obligations juridiques et à émettre des avis; encourage la Commission à faire usage de ses prérogatives en demandant des informations complémentaires aux États membres; invite la Commission à rendre compte de manière plus effective au Parlement de la manière dont elle fait usage des prérogatives que les traités lui confèrent;
14. déplore que la disposition du code frontières Schengen selon laquelle les États membres doivent présenter un rapport au Parlement, au Conseil et à la Commission dans les quatre semaines de la levée du contrôle aux frontières ait été vidée de sa finalité, si bien que le Parlement n'est pas informé; demande donc aux États membres qui ont introduit des contrôles aux frontières intérieures de présenter un rapport au Parlement en temps utile, au moins tous les six mois, en apportant des données précises et détaillées sur les motifs de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures; regrette vivement que la Commission n'ait pas publié de rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures depuis 2015, bien qu'elle y soit tenue par le code frontières Schengen;
15. rappelle que des restrictions temporaires s'appliquent à tous les déplacements non essentiels en provenance de pays tiers vers l'espace Schengen; souligne que toutes les décisions de refus d'entrée aux frontières extérieures doivent se conformer aux dispositions du code frontières Schengen, y compris le respect des droits fondamentaux, visé à l'article 4 du code;
16. prie le Conseil et les États membres de redoubler d'efforts pour intégrer tous les États membres de l'Union dans un espace Schengen complet; invite une nouvelle fois le Conseil à présenter dès que possible un nouveau projet de décision sur l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen en Bulgarie et en Roumanie; est prêt à émettre un avis sur l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen en Croatie lorsque le Conseil le consultera, conformément à l'article 4 de l'acte d'adhésion; estime que la solidarité et la responsabilité s'appliquent à tous et que l'espace Schengen n'a d'avenir que s'il n'est pas fragmenté;
17. croit qu'à moyen terme, il sera nécessaire d'engager une réflexion sur la manière de renforcer la confiance réciproque entre les États membres et de veiller à ce que les instruments législatifs de l'Union permettent une véritable gouvernance européenne de l'espace Schengen et une réponse européenne efficace et coordonnée aux épreuves telles que la pandémie de COVID-19, tout en préservant la liberté de circulation et le principe d'absence de contrôle aux frontières intérieures, qui est au cœur du projet

Schengen, très apprécié des citoyens européens; souhaite que la Commission présente une proposition visant à réformer la gouvernance de l'espace Schengen à la lumière des enjeux actuels;

18. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.