C/2026/4089

24.7.2026

AVIS DE LA COMMISSION

du 2 juin 2026

sur la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction, par la Norvège, du contrôle à ses frontières maritimes dotées de liaisons par transbordeur avec le Danemark, l'Allemagne et la Suède, conformément à l'article 27 *bis*, paragraphe 3, du règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen)

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)

(C/2026/4089)

(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 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) Conformément à l'article 25 du 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) (texte codifié) ([1]), un État membre peut, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, réintroduire exceptionnellement et temporairement le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures. Ce contrôle ne devrait être réintroduit qu'en tant que mesure de dernier recours. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières ne devraient pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave constatée.

(3) L'article 25 *bis*, paragraphe 4, du code frontières Schengen précise que lorsqu'un État membre a l'intention de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures en cas de menace grave prévisible, il doit adresser une notification à ce sujet au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et aux autres États membres, au plus tard quatre semaines avant la réintroduction du contrôle aux frontières prévue ou dès que possible lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues de l'État membre moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue.

(4) La Norvège applique l'acquis de Schengen et participe à l'espace sans contrôles aux frontières intérieures conformément à l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen ([2]).

(5) En application de l'article 27 *bis*, paragraphe 3, du code frontières Schengen, la Commission est tenue, après réception d'une notification relative à la prolongation du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25 *bis*, paragraphe 4, qui entraîne le maintien, pour les mêmes motifs, du contrôle aux frontières intérieures pendant plus de douze mois au total, de rendre un avis sur la nécessité et la proportionnalité d'un tel contrôle aux frontières intérieures.

(6) Le cadre pour la réintroduction et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures a été substantiellement révisé par le règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil ([3]), qui est entré en vigueur le 10 juillet 2024. Le début de toutes les périodes visées au titre III, chapitre II, du code frontières Schengen a donc été calculé à partir de cette date.

(7) Par lettre du 14 octobre 2024, les autorités norvégiennes ont notifié la réintroduction du contrôle aux frontières, sur la base de l'article 25 *bis* du code frontières Schengen, aux frontières intérieures maritimes dotées de liaisons par transbordeur au sein de l'espace Schengen (ports d'Oslo, de Sandefjord, de Larvik, de Kristiansand, de Stavanger et de Bergen), du 12 novembre 2024 au 11 mai 2025.

([1]) JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.
([2]) JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.
([3]) Règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (JO L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Par lettre du 11 avril 2025, les autorités norvégiennes ont notifié la prolongation de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures pour une période supplémentaire de six mois, du 12 mai 2025 au 11 novembre 2025. Par lettre du 15 octobre 2025, ces mêmes autorités ont notifié une deuxième prolongation de cette réintroduction pour une nouvelle période de six mois, du 12 novembre 2025 au 11 mai 2026. Par lettre du 15 octobre 2025, elles ont notifié une troisième prolongation de cette réintroduction pour une nouvelle période de six mois, du 12 mai 2026 au 11 novembre 2026.

(9) La Norvège a été associée au dialogue structuré de la Commission sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. À la suite de la réception de la notification de la prolongation par la Norvège, ce dialogue structuré s'est poursuivi dans le cadre du 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 la situation dans l'espace Schengen du 23 avril 2025 ([4]) et fait régulièrement l'objet de discussions au sein du Conseil Schengen.

(11) La Norvège ayant réintroduit et prolongé le contrôle aux frontières intérieures maritimes dotées de liaisons par transbordeur, pour les mêmes motifs, pour une période continue de plus de douze mois au total, la Commission est tenue de rendre un avis sur la nécessité et la proportionnalité d'un tel contrôle.

(12) Après une évaluation de toutes les notifications susmentionnées, complétées par les informations fournies dans le cadre du processus de consultation et dans d'autres documents officiels, publiquement accessibles, la Commission adopte le présent avis.

ÉVALUATION DES NOTIFICATIONS

I. EXIGENCES FORMELLES

(13) La Commission observe que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et les prolongations de celui-ci ont été notifiées dans les délais fixés à l'article 25 *bis*, paragraphe 4, du code frontières Schengen, c'est-à-dire au plus tard quatre semaines avant l'entrée en vigueur de la réintroduction ou de la prolongation dudit contrôle.

(14) La Commission note que les notifications ont été présentées conformément au modèle établi à cette fin par la décision d'exécution (UE) 2025/315 de la Commission ([5]).

(15) L'article 27, paragraphe 2, du code frontières Schengen impose aux États membres, dans les situations où un contrôle aux frontières est en place depuis six mois, de fournir, dans toute notification ultérieure, une évaluation des risques décrivant l'ampleur et l'évolution attendue de la menace grave. Bien qu'il puisse être difficile aux autorités nationales de fournir une évaluation précise de l'ampleur et de la durée attendue de la menace grave, la Commission constate que les informations fournies dans les notifications ne comprennent pas l'évaluation détaillée des risques prévue à l'article 27, paragraphe 2, du code frontières Schengen, tenant compte des tendances observées dans l'évolution de la menace grave au cours de la précédente période de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et utilisant les analyses de risques réalisées au niveau national et par les agences compétentes de l'Union.

(16) La Commission constate que la Norvège n'a pas présenté le rapport requis par l'article 33, paragraphe 2, du code frontières Schengen, qui impose aux États membres de présenter un rapport sur la réintroduction et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures à l'expiration d'une période de 12 mois, ce qui correspondait au 12 novembre 2025.

([4]) COM(2025) 185 final.

([5]) 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, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

II. NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

Position des autorités norvégiennes

(17) Les autorités norvégiennes invoquent une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure, en faisant valoir que la Norvège est un producteur et un fournisseur d'énergie et que, dans ce contexte, les services de renseignement russes mènent constamment de vastes opérations de renseignement et d'influence et sont à l'origine d'une menace plausible de sabotage d'infrastructures critiques sur terre et en mer.

(18) Dans son rapport national d'évaluation de la menace de 2025, le service de sécurité de la police norvégienne (PST) indique que les services de renseignement russes ont mené des «dizaines» d'actions de sabotage et d'activités déstabilisatrices, en ayant recours à des intermédiaires, depuis la fin de l'année 2023. Il estime que ces services tenteront probablement de mener des actions de sabotage contre des cibles en Norvège en 2025, dans le but d'empêcher les livraisons d'énergie par ce pays à l'Ukraine et d'influencer négativement l'opinion publique en ce qui concerne le soutien à l'Ukraine. Les récentes intrusions de drones d'origine inconnue dans l'espace aérien norvégien, qui ont causé des perturbations de l'aviation civile, confirment une situation tendue en matière de sécurité.

(19) Les autorités norvégiennes soulignent la proportionnalité de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, qui est limité, sur le plan tant opérationnel que géographique, à ce qui est strictement nécessaire pour prévenir d'éventuelles menaces pour la sécurité intérieure et l'ordre public.

(20) Les vérifications sont fondées sur les risques et s'appuient sur les listes des passagers. La majorité d'entre elles sont effectuées virtuellement, grâce au large recours aux possibilités offertes par la réception et le traitement préalables des informations concernant les voyages fournies par les exploitants maritimes. En moyenne, entre mai et décembre 2025, seuls 0,12 % des passagers ont fait l'objet de vérifications physiques.

(21) La police norvégienne souligne que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures permet de recueillir des renseignements précieux, qui contribuent à empêcher les acteurs malveillants étrangers de se rendre en Norvège.

(22) La législation nationale norvégienne exige la réintroduction officielle du contrôle aux frontières intérieures pour que les autorités puissent obliger les exploitants de transbordeurs à transmettre les listes des passagers à la police. Le ministère de la justice et de la sécurité publique examine la possibilité d'établir un nouveau cadre juridique national, qui permettrait de recevoir des informations concernant les voyages de la part des exploitants maritimes sans qu'il soit nécessaire de recourir à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

Observations de la Commission

(23) Les autorités norvégiennes ont fourni des informations sur les différents aspects des menaces graves pour la sécurité intérieure et l'ordre public constatées, ainsi que des arguments visant à étayer la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction du contrôle aux frontières.

(24) La Commission prend note de la menace grave qui pèse actuellement sur les infrastructures énergétiques sur terre et en mer, telle qu'elle a été établie par le service de sécurité de la police norvégienne et corroborée par des incidents passés de sabotage et d'attaques hybrides.

(25) La Commission estime que les notifications de la Norvège ne contiennent pas d'informations suffisamment détaillées lui permettant d'établir comment la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures aide à faire face à la menace que représentent les services de renseignement russes. Elle constate que les récentes attaques contre les

infrastructures énergétiques norvégiennes ont pris la forme de cyberattaques. L'application systématique, par les pays de l'espace Schengen, des lignes directrices de la Commission du 30 septembre 2022 relatives à la délivrance de visas en général à l'égard des demandeurs russes et aux contrôles effectués à l'égard des citoyens russes aux frontières extérieures devrait constituer un moyen supplémentaire de répondre aux préoccupations en matière de sécurité recensées dans la notification ([6]).

(26) Si la Commission reconnaît la valeur des informations obtenues grâce au traitement des informations concernant les voyages, elle note que la législation norvégienne n'autorise la police à recevoir ces informations qu'à la suite de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

III. MESURES DE SUBSTITUTION

Position des autorités norvégiennes

(27) Les autorités norvégiennes ont proposé deux mesures de substitution dans leurs notifications. Toutefois, elles soutiennent que ces mesures ne peuvent pas remplacer entièrement la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

(28) Premièrement, tous les pays nordiques participent à un dispositif de «coopération des polices nordiques» et s'échangent des informations opérationnelles au sein du sous-groupe «tableau de la situation nordique». La coopération est très étroite, en particulier dans les régions frontalières. Un nouveau commissariat de police commun a été inauguré à Magnormoen, à la frontière entre la Norvège et la Suède, en septembre 2025.

(29) Deuxièmement, en 2024, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Norvège, le Royaume-Uni et le Danemark se sont accordés sur une déclaration commune relative à la coopération en matière de protection des infrastructures critiques en mer du Nord. Ils coopèrent pour les mesures de sécurité, partagent des informations et des connaissances et communiquent les informations utiles au niveau opérationnel. La déclaration commune met l'accent sur la résilience et la prévention et complète donc les travaux de l'OTAN, auxquels participent tous les pays susmentionnés.

Observations de la Commission

(30) La Commission prend note de l'étroite coopération policière, ainsi que de l'échange d'informations et de renseignement, entre la Norvège et ses voisins directs.

(31) La Norvège n'a pas encore adopté la législation nationale nécessaire pour que la police puisse recevoir des informations concernant les voyages, de la part des exploitants maritimes, en l'absence de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

(32) L'article 23, point a), du code frontières Schengen autorise la réception et l'utilisation d'informations concernant les voyages relatives aux liaisons par transbordeur au sein de l'espace Schengen. Cette disposition permet l'exercice des compétences de police ou d'autres prérogatives de puissance publique par les autorités compétentes des États membres sur leur territoire, y compris dans leurs zones frontalières intérieures, tel qu'il leur est conféré par le droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences et prérogatives n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ([7]).

(33) La Commission tient compte du fait que la Norvège, en tant que pays associé à l'espace Schengen, n'a pas accès au même niveau d'information sur les menaces pour la sécurité qu'un État membre de l'UE, en raison de sa participation limitée à la coopération transfrontière en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontière.

([6]) C(2022) 7111 final. Communication de la Commission 1. Mettant à jour les lignes directrices concernant la délivrance de visas en général à l'égard des demandeurs russes à la suite de la décision (UE) 2022/1500 du Conseil du 9 septembre 2022 relative à la suspension intégrale de l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie; et 2. Établissant des lignes directrices concernant les contrôles effectués à l'égard des citoyens russes aux frontières extérieures. Les chiffres semblent indiquer que les États membres suivent, en général, les lignes directrices: le nombre total de visas délivrés à des demandeurs russes a diminué, passant de plus de 4 millions de visas délivrés en 2019 à environ 0,5 million en 2024. Le taux de refus de visa est passé de 1,5 % en 2019 à 7,5 % en 2024.

([7]) Arrêt de la Cour du 21 juin 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.

(34) La Commission fait observer que le nouveau système d'information Schengen ([8]), ainsi que la mise en service de l'EES et de l'ETIAS, auxquels la Norvège participe, renforceront la sécurité des frontières extérieures ([9]).

(35) La Commission note que les autorités norvégiennes ne développent pas l'affirmation figurant dans leurs notifications selon laquelle les mesures de substitution ne peuvent pas remplacer le contrôle aux frontières intérieures.

IV. MESURES D'ATTÉNUATION

Position des autorités norvégiennes

(36) La Norvège fait valoir que les incidences sur les déplacements transfrontaliers et la libre circulation au sein de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures sont minimes, en raison de la manière dont le contrôle aux frontières est effectué.

(37) Depuis 2013, la Norvège dispose d'une plateforme en ligne, SafeSeaNet Norway, qui facilite l'exécution des obligations de déclaration des opérateurs de transport maritime souhaitant entrer dans un port situé sur le territoire norvégien ou quitter un tel port.

Observations de la Commission

(38) Les notifications soumises par les autorités norvégiennes démontrent leur volonté de veiller à ce que les incidences du contrôle aux frontières intérieures restent limitées, conformément à l'article 26, paragraphe 3, du code frontières Schengen.

(39) La Commission note que le contrôle aux frontières est fondé sur les risques et s'effectue de manière ciblée, afin de limiter les incidences sur les déplacements transfrontaliers, et que les vérifications physiques ne concernent qu'un très faible pourcentage de passagers.

(40) La plateforme SafeSeaNet Norway facilite les activités des opérateurs de transport maritime.

(41) La Commission constate que la notification norvégienne ne contient pas d'informations sur d'autres mesures d'atténuation.

([8]) Règlement (UE) 2024/982 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la consultation et l'échange automatisés de données dans le cadre de la coopération policière, et modifiant les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du Conseil et les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil (règlement Prüm II) (JO L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) nº 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission (JO L 312 du 7.12.2018, p. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Règlement (UE) 2025/13 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, et modifiant le règlement (UE) 2019/818 (JO L, 2025/13, 8.1.2025, 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 des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (JO L 119 du 4.5.2016, p. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([9]) Rectificatif au règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) nº 767/2008 et (UE) nº 1077/2011 (JO L 327 du 9.12.2017, p. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) nº 1077/2011, (UE) nº 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 (JO L 236 du 19.9.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(42) La Norvège a notifié ses régions transfrontalières conformément à l'article 42 *ter* du code frontières Schengen.

(43) La notification norvégienne n'explique pas si certaines régions frontalières pourraient être plus touchées que d'autres par la réintroduction du contrôle aux frontières maritimes dotées de liaisons par transbordeur avec d'autres États membres.

V. RECOMMANDATIONS

(44) La Commission encourage les autorités norvégiennes à maintenir et à développer leur coopération et leur échange d'informations avec les autres États membres, y compris, au besoin, en actualisant les accords de coopération policière multi- et bilatéraux avec les États membres voisins.

(45) Les autorités norvégiennes devraient tirer pleinement parti des mesures de substitution supplémentaires disponibles, telles qu'elles sont énoncées dans la recommandation (UE) 2024/268 ([10]) de la Commission, et des possibilités offertes par le code frontières Schengen révisé, qui renforcent et complètent les mesures existantes.

(46) Conformément au règlement sur le filtrage ([11]), qui fait partie du pacte sur la migration et l'asile, un contrôle de sécurité effectué dans toutes les bases de données concernées fait partie du filtrage tant aux frontières extérieures qu'à l'intérieur du territoire.

La Norvège devrait adopter une législation nationale permettant à la police de recevoir des informations concernant les voyages, de la part des opérateurs de transport maritime, sans avoir à recourir à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, et présenter un calendrier pour l'adoption de cette législation nationale.

(47) La Commission considère qu'en adaptant leur législation nationale, les autorités norvégiennes pourraient continuer à effectuer les vérifications nécessaires concernant les passagers des transbordeurs sur la base des informations relatives aux passagers, ce qui leur permettrait de préserver les intérêts de la Norvège en matière de sécurité sans avoir à recourir à une réintroduction officielle du contrôle aux frontières intérieures. Sur cette base, la Commission recommande à la Norvège d'œuvrer à la suppression progressive de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. Elle restera en contact étroit avec tous les États membres concernés pour atteindre cet objectif.

Fait à Bruxelles, le le 2 juin 2026.

Par la Commission
Magnus BRUNNER
Membre de la Commission

([10]) 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, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([11]) Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817 (JO L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).