C/2026/4086

24.7.2026

AVIS DE LA COMMISSION

du 2 juin 2026

sur la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction, par la Suède, du contrôle aux frontières intérieures, conformément à l'article 27 *bis*, paragraphe 3, du règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen)

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

(C/2026/4086)

(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 prévoit 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) 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.

(5) 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, qui est entré en vigueur le 10 juillet 2024 ([2]). 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.

(6) Par lettre du 7 octobre 2024, les autorités suédoises ont notifié la réintroduction du contrôle aux frontières, sur la base de l'article 25 *bis* du code frontières Schengen, à toutes les frontières intérieures (terrestres, maritimes et aériennes), pour une période de six mois, du 12 novembre 2024 au 11 mai 2025.

([1]) JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

([2]) 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).

(7) Par lettre du 8 avril 2025, ces mêmes autorités ont notifié la prolongation de cette réintroduction pour une période de six mois, du 12 mai 2025 au 11 novembre 2025. Par lettre du 7 octobre 2025, elles 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 30 avril 2026, elles ont notifié une troisième prolongation de cette réintroduction pour une nouvelle période de six mois, du 12 mai 2026 au 11 novembre 2026.

(8) La Suède 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 Suède, 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.

(9) La situation actuelle aux frontières intérieures a été décrite dans le rapport sur la situation dans l'espace Schengen du 23 avril 2025 ([3]) et fait régulièrement l'objet de discussions au sein du Conseil Schengen.

(10) Le contrôle aux frontières intérieures ayant été réintroduit et prolongé, 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.

(11) Après une évaluation des notifications, 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

(12) Dans le cadre des notifications, le code frontières Schengen impose plusieurs obligations formelles aux États membres.

(13) La Commission observe que les notifications de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et des prolongations de celui-ci ont été présentées 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) Ces notifications ont été présentées conformément au modèle établi à cette fin par la décision d'exécution (UE) 2025/315 ([4]) de la Commission.

(15) Elles font spécifiquement référence à la réintroduction du contrôle à la frontière intérieure terrestre avec le Danemark à la sortie du pont de l'Öresund pour le trafic ferroviaire et motorisé. Toutefois, elles indiquent que des vérifications peuvent également avoir lieu dans les ports et les aéroports des villes de Stockholm, Göteborg, Malmö et Västerås, ainsi qu'à n'importe quelle autre frontière intérieure, dès lors que la situation l'exige au vu de l'analyse de risques, du renseignement ou d'autres informations pertinentes. Cependant, étant donné que l'article 25 du code frontières Schengen permet à un État membre de réintroduire immédiatement le contrôle aux frontières intérieures en cas d'événements imprévisibles, la Commission estime qu'une notification au titre de l'article 27, paragraphe 1, ne permet pas une telle réintroduction conditionnelle du contrôle aux frontières intérieures.

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

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

(16) 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 en raison de sa nature complexe, la Commission constate que, parmi les informations fournies dans les notifications, les autorités suédoises ne procèdent pas à une évaluation détaillée des risques, prévue à l'article 27, paragraphe 2, du code frontières Schengen, en tenant compte des tendances observées dans l'évolution de la menace grave pendant la précédente période de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et en utilisant les analyses de risques réalisées au niveau national et par les agences compétentes de l'Union.

(17) La Commission prend note du fait que des informations détaillées et opérationnelles ont été omises dans les notifications en raison de leur lien avec des questions d'intérêt national et de sécurité intérieure, ainsi qu'en raison d'enquêtes pénales en cours. L'article 27, paragraphe 5, du code frontières Schengen permet en effet aux États membres d'exclure des informations relatives à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale pour des motifs tenant à la sécurité publique, compte tenu de la confidentialité d'enquêtes en cours.

(18) La Commission constate que la Suède n'a pas présenté de rapport en application de 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 douze mois, ce qui correspondait au 12 novembre 2025.

II. NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

Position des autorités suédoises

(19) Les autorités suédoises invoquent une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure liée aux incidents terroristes et aux menaces que représente la grande criminalité organisée.

(20) Elles évoquent:

— la poursuite des activités des réseaux criminels aux ramifications internationales opérant par-delà les frontières, et les conflits entre ces réseaux;

— des indications selon lesquelles des acteurs étrangers utilisent et recrutent des membres de réseaux criminels pour leur propre intérêt;

— la cible potentielle que constitue la Suède pour les groupes et individus islamistes violents.

(21) Par ailleurs, plusieurs incidents graves impliquant l'utilisation d'armes et d'explosifs de qualité militaire contre des institutions étatiques étrangères et le grand public se sont succédé.

(22) Dès lors, la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures est le seul outil approprié pour contrôler les importants flux de passagers, comme au point de passage frontalier terrestre du pont de l'Öresund entre le Danemark et la Suède. Cette réintroduction permet à la police suédoise de procéder à des vérifications ponctuelles et de recueillir du renseignement tout en maintenant une présence policière active.

(23) La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures a produit des résultats précieux, qui n'auraient pas été obtenus autrement.

(24) Le contrôle aux frontières intérieures s'appuie sur le renseignement et sur une analyse de risques et prend la forme de vérifications ponctuelles non systématiques. La police suédoise est responsable de l'analyse stratégique et de la prise de décision opérationnelle concernant la portée, la fréquence et la localisation des vérifications.

Observations de la Commission

(25) Les autorités suédoises 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.

(26) La Commission observe que la Suède est confrontée à une situation complexe en matière de sécurité.

(27) La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures peut généralement aider à faire face à une menace grave pour la sécurité intérieure, en particulier en ce qui concerne les activités transfrontières des organisations criminelles.

(28) La Commission reconnaît le droit de ne pas divulguer des informations pour des motifs de sécurité publique. Toutefois, elle estime que les informations fournies sont insuffisantes, notamment pour ce qui est des statistiques générales sur la criminalité transfrontière, d'une évaluation générale de la menace terroriste et d'informations supplémentaires sur la manière dont le contrôle aux frontières intérieures a permis de répondre à la menace grave constatée au cours des douze premiers mois suivant sa réintroduction.

(29) Les notifications n'indiquent pas les raisons spécifiques du choix de la portée géographique et temporelle de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. Il n'y a pas d'explication qui établisse le bien-fondé d'une période de six mois, plutôt qu'une période plus courte, ou qui indique en quoi la menace grave à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures pèse précisément sur la frontière terrestre suédoise avec le Danemark et justifie, dans la pratique, que le contrôle soit réintroduit à cette frontière en particulier.

(30) Il n'y a pas d'explication quant aux raisons pour lesquelles des mesures de substitution, telles que les contrôles de police dans les zones frontalières et la coopération policière transfrontalière, sont insuffisantes pour répondre aux menaces graves constatées.

(31) Le Danemark, s'appuyant sur sa coopération policière fructueuse avec la Suède, a déjà levé le contrôle à la frontière intérieure entre les deux pays.

III. MESURES DE SUBSTITUTION

Position des autorités suédoises

(32) Selon les autorités suédoises, des mesures de substitution, telles que les contrôles de police dans les zones frontalières et la coopération transfrontalière avec les États membres voisins, complètent la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, dans le cadre d'une «approche globale».

(33) Une nouvelle législation suédoise autorisant les contrôles de police dans les zones frontalières est entrée en vigueur le 1er août 2023. La police suédoise travaille à la mise en œuvre de cette législation, en élaborant des méthodes et des stratégies.

(34) Les autorités suédoises maintiennent une coopération policière intensive avec tous les pays voisins dans les zones frontalières, dans le cadre d'accords de coopération actualisés et dans des commissariats de police communs. Tous les pays nordiques participent au dispositif de «coopération des polices nordiques», au sein duquel le sous-groupe «tableau de la situation nordique» facilite le partage régulier de renseignements et les échanges d'informations opérationnelles. La coopération est particulièrement étroite dans les régions frontalières.

(35) Un accord de coopération policière dans la zone frontalière entre la Finlande et la Suède est entré en vigueur le 1er février 2025.

(36) Un nouveau commissariat de police commun a été inauguré à Magnormoen, à la frontière entre la Norvège et la Suède, en septembre 2025.

(37) Néanmoins, au terme d'une réflexion concertée avec la police, les autorités suédoises indiquent estimer que les contrôles de police dans les zones frontalières sont insuffisants pour remplacer la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, en raison de limitations pratiques et juridiques.

Observations de la Commission

(38) La Commission prend acte de l'application active, par la Suède, de mesures de substitution pour accompagner la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

(39) La Commission note l'existence d'accords de coopération et de commissariats de police communs avec les pays voisins.

(40) Toutefois, les autorités suédoises n'ont pas fourni suffisamment d'informations sur les raisons pour lesquelles les contrôles de police dans les zones frontalières ne peuvent pas remplacer la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, en particulier au regard de la nouvelle législation en vigueur depuis le 1er août 2023, qui autorise les contrôles de police dans les zones frontalières.

(41) La Commission rappelle que, si la Suède devait décider de remplacer le contrôle aux frontières intérieures par des contrôles de police, l'article 25 du code frontières Schengen permettrait toujours aux autorités suédoises de réintroduire immédiatement le contrôle aux frontières intérieures si elle devait faire face à une menace grave pour l'ordre public et la sécurité nationale surgissant de manière inattendue en raison d'événements imprévisibles.

IV. MESURES D'ATTÉNUATION

Position des autorités suédoises

(42) Les autorités suédoises font valoir qu'elles veillent tout particulièrement à ce que les incidences de la réintroduction du contrôle restent minimes et à ce que l'atténuation des effets de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures demeure une priorité.

(43) Le contrôle aux frontières intérieures prend la forme de vérifications ponctuelles non systématiques, effectuées sur la base du renseignement et d'une analyse de risques. Ces vérifications sont réalisées aussi rapidement que possible, avec un minimum de perturbations.

(44) Selon les autorités suédoises, l'effet de la réintroduction du contrôle sur la circulation transfrontalière des personnes reste minime. Les incidences des contrôles ont été limitées par des aménagements des horaires des trains et un contrôle des passagers effectué au premier arrêt prévu sur le territoire suédois. Étant donné que les retards de circulation des trains restent limités, un accord entre la Suède et le Danemark autorisant les vérifications dans les trains en mouvement sur le pont de l'Öresund n'a pas été mis en œuvre.

(45) Les autorités suédoises indiquent que le dialogue avec les parties prenantes du secteur des transports et la police a été renforcé afin de trouver des solutions pratiques pour les navetteurs et les autres citoyens dans les régions concernées.

Observations de la Commission

(46) Les notifications soumises par les autorités suédoises 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.

(47) 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.

(48) La Commission prend acte du renforcement du dialogue avec les parties prenantes du secteur des transports ainsi qu'avec la police. Toutefois, aucune mention n'est faite de la forme que prend ce dialogue, des problèmes spécifiques rencontrés par les navetteurs et les autres citoyens, ou des mesures prises pour répondre à ces préoccupations.

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

(50) Enfin, il n'est pas fait état d'informations précises sur les effets, même limités, de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures dans la région transfrontalière la plus concernée par cette réintroduction, à savoir la commune de Malmö.

V. RECOMMANDATIONS

(51) La Commission souligne que le fait de tirer pleinement parti des mesures de substitution disponibles énoncées dans la recommandation (UE) 2024/268 de la Commission ([5]) et des possibilités offertes par le code frontières Schengen révisé, qui renforcent et complètent les mesures existantes, peut constituer un moyen plus efficace et efficient d'assurer un niveau élevé de sécurité, sans qu'il soit nécessaire de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures.

(52) Les préoccupations en matière de sécurité sont la raison principale invoquée par la Suède pour justifier la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. Le droit de l'Union fournit déjà un large éventail d'outils pour aider à dissiper ces préoccupations. Les États membres devraient tirer pleinement parti des mécanismes existants pour renforcer la sécurité et la coopération. Parmi ceux-ci figurent notamment le règlement Prüm II, le nouveau système d'information Schengen et la nouvelle législation relative aux informations préalables sur les voyageurs et aux dossiers passagers ([6]). La mise en service de l'EES et de l'ETIAS renforcera encore la sécurité des frontières extérieures ([7]).

(53) La Commission fait valoir que la forme que prennent les vérifications aux frontières, à savoir des vérifications ponctuelles fondées sur les risques, reste possible en vertu de l'article 23 du code frontières Schengen, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une réintroduction officielle du contrôle aux frontières intérieures ni de transiger sur la sécurité, à condition que ces vérifications n'aient pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières, ce qui implique que leur fréquence, leur intensité et leur durée restent limitées ([8]).

(54) La Commission recommande à la Suède de tirer pleinement parti de la législation suédoise entrée en vigueur le 1er août 2023, qui autorise les contrôles de police dans les zones frontalières.

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

([6]) 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).

([7]) 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).

([8]) Arrêt de la Cour du 21 juin 2017, procédure pénale contre A, affaire C-9/16 (JO C 277 du 21.8.2017, p. 10).

(55) Compte tenu de l'ampleur et de la nature des mesures de substitution mises en place par les autorités suédoises, la Suède devrait s'efforcer de supprimer progressivement le contrôle à ses frontières intérieures. La Commission restera en contact étroit avec tous les États membres concernés afin d'atteindre cet objectif.

Fait à Bruxelles, le 2 juin 2026.

Par la Commission
Magnus BRUNNER
Membre de la Commission