Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2026/4090

24.7.2026

AVIS DE LA COMMISSION

du 2 juin 2026

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

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

(C/2026/4090)

(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) 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 ([2]), 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.

(6) Par lettre du 9 septembre 2024, les autorités allemandes ont notifié la réintroduction du contrôle aux frontières, sur la base de l'article 25 *bis* du code frontières Schengen, aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Danemark, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, pour une période de six mois, soit du 16 septembre 2024 au 15 mars 2025. Dans la même lettre, elles annonçaient la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures terrestres avec l'Autriche, à partir du 12 novembre 2024, et avec la Pologne, la Tchéquie et la Suisse, à partir du 16 décembre 2024.

([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 15 octobre 2024, les autorités allemandes ont transmis le modèle de notification au sujet de la réintroduction du contrôle à la frontière intérieure terrestre avec l'Autriche, pour une période de 4 mois et 3 jours, soit du 12 novembre 2024 au 15 mars 2025.

(8) Par lettre du 10 décembre 2024, les autorités allemandes ont adressé leur notification au sujet de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures terrestres avec la Tchéquie, la Pologne et la Suisse, du 16 décembre 2024 au 15 mars 2025.

(9) Par lettre du 12 février 2025, les autorités allemandes ont notifié la prolongation de toutes les réintroductions précitées pour une durée supplémentaire de six mois, du 16 mars 2025 au 15 septembre 2025.

(10) Le 7 mai 2025, les autorités allemandes ont annoncé publiquement une intensification progressive du contrôle à leurs frontières intérieures terrestres. Une instruction ministérielle («Weisung») a été émise simultanément, qui permettait de refuser l'entrée à des demandeurs d'asile aux frontières intérieures.

(11) Après l'annonce de l'intensification progressive du contrôle à toutes les frontières intérieures terrestres, les services de la Commission n'ont pas reçu de mise à jour de la notification effectuée le 12 février 2025, mais ont été informés à l'occasion de contacts avec le coordinateur Schengen, notamment lors d'une réunion avec les autorités allemandes, le 28 mai 2025.

(12) Par lettre du 18 août 2025, les autorités allemandes ont notifié une deuxième prolongation de la réintroduction du contrôle à toutes les frontières intérieures terrestres, pour une nouvelle période de six mois, du 16 septembre 2025 au 15 mars 2026.

(13) Par lettre du 12 février 2026, les autorités allemandes ont notifié une troisième prolongation de la réintroduction du contrôle à toutes les frontières intérieures terrestres, pour une nouvelle période de six mois, justifiée par les mêmes motifs, du 16 mars 2026 au 15 septembre 2026.

(14) Le 18 mars 2026, conformément à l'article 33, paragraphe 2, du code frontières Schengen, l'Allemagne a présenté un rapport sur la réintroduction et la prolongation du contrôle à ses frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Danemark, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, pendant la période comprise entre le 16 septembre 2024 et le 15 septembre 2025, à sa frontière terrestre avec l'Autriche, pendant la période comprise entre le 12 novembre 2024 et le 11 novembre 2025, et à ses frontières terrestres avec la Tchéquie, la Pologne et la Suisse, pendant la période comprise entre le 16 décembre 2024 et le 15 décembre 2025.

(15) L'Allemagne a été associée au dialogue structuré de la Commission sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. À la suite de la réception des notifications de la prolongation par l'Allemagne, 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.

(16) 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.

(17) Après réception d'une notification relative à la prolongation du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25 *bis*, paragraphe 4, du code frontières Schengen qui entraîne le maintien du contrôle aux frontières intérieures pendant douze mois au total, la Commission est tenue de rendre un avis sur la nécessité et la proportionnalité d'un tel contrôle, conformément à l'article 27 *bis*, paragraphe 3, du code frontières Schengen. En ce qui concerne la prolongation du contrôle aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Danemark, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, il s'agit de la notification soumise le 12 février 2025. En ce qui concerne la prolongation du contrôle aux frontières intérieures terrestres avec l'Autriche, la Tchéquie, la Pologne et la Suisse, il s'agit de la notification soumise le 18 août 2025.

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

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

ÉVALUATION DES NOTIFICATIONS ET DU RAPPORT

I. EXIGENCES FORMELLES

(19) Dans le cadre de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, le code frontières Schengen impose plusieurs obligations formelles aux États membres.

(20) L'article 25 *bis*, paragraphe 4, du code frontières Schengen dispose que lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure est prévisible dans un État membre, ce dernier doit adresser une notification 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.

(21) La Commission observe que les notifications du 16 septembre 2024 ont été adressées moins de quatre semaines avant l'entrée en vigueur de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. Elle souligne qu'il ne peut être dérogé au respect de l'obligation de présenter une notification dans les délais que si les circonstances 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.

(22) Les prolongations du contrôle aux frontières intérieures ont été notifiées à l'aide du modèle établi à cette fin par la décision d'exécution (UE) 2025/315 de la Commission ([4]).

(23) Dans ses notifications, l'Allemagne n'a pas indiqué les noms des points de passage autorisés, comme l'exige l'article 27, paragraphe 1, point c), du code frontières Schengen.

(24) 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 à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. 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, parmi les informations fournies dans les notifications, les autorités allemandes 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.

(25) Les notifications adressées par l'Allemagne ne comportent pas d'évaluation détaillée des risques ni d'informations sur les mouvements soudains, de grande ampleur et non autorisés, comme l'exige l'article 27, paragraphe 3, du code frontières Schengen. En outre, l'évaluation présentée ne comprend pas d'informations obtenues auprès des agences de l'Union concernées, conformément à leurs mandats respectifs, ni d'analyse des données provenant des systèmes d'information pertinents, comme l'exige cette même disposition.

(26) Le rapport sur la réintroduction et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures, fondé sur l'article 33, paragraphe 2, du code frontières Schengen, que l'Allemagne devait présenter à l'expiration de la période de douze mois (le 16 septembre 2025 pour la Belgique, le Danemark, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, le 12 novembre 2025 pour l'Autriche et le 16 décembre 2025 pour la Tchéquie, la Pologne et la Suisse) a été présenté le 18 mars 2026.

([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).

(27) Le rapport sur la réintroduction et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures suit le modèle uniforme établi par la décision d'exécution (UE) 2025/308 ([5]).

II. NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

Position des autorités allemandes

(28) Dans toutes leurs notifications, les autorités allemandes indiquent que l'existence d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure résultant d'une situation exceptionnelle caractérisée par des mouvements soudains, de grande ampleur et non autorisés de ressortissants de pays tiers, au sens de l'article 25, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2016/399, justifie la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. En outre, les notifications font mention de problèmes généraux liés à la migration et à la sécurité.

(29) Au sujet de la migration, les autorités allemandes font valoir l'effet cumulé du grand nombre de demandeurs d'asile, des mouvements non autorisés de ressortissants de pays tiers ainsi que des bénéficiaires ukrainiens d'une protection temporaire, et la pression qui en résulte sur les services publics, en particulier sur le système d'admission, d'intégration et d'accueil des Länder et des municipalités, ainsi que sur le système judiciaire, l'enseignement public et la protection sociale, accroissant ainsi les tensions sociales et la polarisation au sein de la population. Les autorités allemandes soulignent l'importance de prendre en considération non seulement la situation actuelle de la migration illégale, mais aussi l'afflux constant de migrants clandestins ces dernières années et la pression qui en résulte sur les systèmes d'admission et d'intégration, les autorités et les juridictions compétentes en matière de migration, l'enseignement public et les systèmes de protection sociale. Cette situation n'a pas seulement des effets sur des tronçons particuliers des frontières allemandes, elle touche le territoire fédéral tout entier.

(30) Au sujet de la sécurité, les autorités allemandes font valoir la tournure que prennent les événements dans le monde, notamment la guerre d'agression actuellement menée par la Russie contre l'Ukraine, l'état de la sécurité au Moyen-Orient, la situation fragile et les évolutions en Afghanistan et en Syrie, ainsi que l'escalade entre Israël et l'Iran.

(31) La réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures permet d'identifier à un stade précoce les personnes qui représentent une menace (terroriste) et de réagir par des mesures de police appropriées. Pendant les différentes périodes de référence examinées dans le rapport établi au titre de l'article 33, paragraphe 2, du code frontières Schengen, les autorités allemandes ont appréhendé près de 1 500 personnes associées à des infractions motivées par des considérations politiques.

(32) Les autorités allemandes font état d'une série d'attaques et d'infractions violentes, en particulier celles perpétrées avec des couteaux, qui accroissent le sentiment d'insécurité de la population.

(33) Les autorités allemandes estiment que la réintroduction du contrôle à leurs frontières intérieures est à la fois nécessaire et proportionnée, compte tenu des manquements actuels dans la gestion des frontières extérieures et du dysfonctionnement du système de Dublin, qui empêche les transferts au titre du règlement de Dublin vers les États membres concernés.

(34) Les autorités allemandes soulignent le fort effet dissuasif que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures a eu sur le trafic de migrants et la migration illégale. Elles avaient détecté environ 83 600 entrées non autorisées en 2024, contre environ 63 000 en 2025. De plus, la police fédérale a enregistré 1 500 cas de trafic de migrants impliquant environ 1 600 passeurs.

(35) Les autorités allemandes estiment avoir épuisé les mesures de substitution, telles que les contrôles de police dans les zones frontalières, le recours aux technologies (drones, caméras de surveillance, reconnaissance automatique des plaques minéralogiques) ainsi que la coopération policière transfrontalière et la coopération en matière de réadmission entre les États membres voisins, et que ces mesures ne sont pas suffisamment efficaces pour remplacer la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

([5]) Décision d'exécution (UE) 2025/308 de la Commission du 14 février 2025 établissant un modèle uniforme de rapport sur la réintroduction ou la prolongation du contrôle 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).

(36) La jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande impose des limites à l'utilisation systématique des systèmes de reconnaissance des plaques minéralogiques. En outre, si les outils techniques sont capables d'identifier les véhicules et les personnes, ils ne peuvent pas vérifier les conditions d'entrée des ressortissants de pays tiers.

(37) Les autorités allemandes font valoir qu'en l'absence d'une réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, le droit national n'autorise pas la police allemande à effectuer des vérifications aux frontières pour le seul motif du franchissement de la frontière, ni à prendre des mesures immédiates pour refuser l'entrée aux personnes qui ne remplissent pas les conditions requises. Or ces vérifications aux frontières permettent en outre de prévenir et de détecter rapidement le trafic de migrants, de manière plus ciblée, ce qui protège aussi les victimes de ce trafic.

(38) Les autorités allemandes font valoir que les vérifications aux frontières intérieures terrestres sont effectuées avec modération et de manière adaptée à la situation de chaque tronçon de frontière intérieure, afin de réduire au minimum leur incidence sur le trafic transfrontalier et d'éviter de le perturber inutilement, conformément au principe de proportionnalité. L'intensité, le lieu, la durée et l'étendue des vérifications aux frontières sont adaptés en fonction, notamment, de la situation à la frontière intérieure terrestre et de l'infrastructure routière locale. C'est la raison pour laquelle les autorités allemandes n'ont pas présenté de liste des points de passage frontaliers autorisés.

Observations de la Commission

(39) Les autorités allemandes 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.

(40) La Commission relève que, si la situation en matière de sécurité dans le monde est certes problématique et peut susciter des craintes sérieuses pour la sécurité nationale des États membres, les notifications ne comportent pas une analyse suffisante qui explique en quoi cet environnement mondial touche particulièrement l'Allemagne et comment cette menace se concrétise sur les tronçons des frontières intérieures terrestres où le contrôle a été réintroduit.

(41) Sur la base des informations fournies dans les notifications, la Commission ne peut déterminer avec précision comment la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures permettra de contrer la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale constatée par l'Allemagne, en particulier pour ce qui est des infractions violentes perpétrées par des personnes déjà présentes sur le territoire national.

(42) La Commission reconnaît que l'Allemagne est confrontée à une situation migratoire complexe, comme en témoignent les données relatives au nombre total de demandes d'asile, notamment celles déposées à la suite d'une entrée irrégulière ou par des demandeurs de protection internationale enregistrés dans un autre État membre ou des bénéficiaires d'une protection internationale dans un autre État membre, ainsi que les données relatives au nombre de titres de séjour délivrés à des membres de la famille de réfugiés reconnus, aux fins du regroupement familial. La capacité de l'Allemagne à offrir des conditions d'accueil adéquates aux demandeurs de protection internationale est également compromise par la nécessité de venir en aide aux bénéficiaires d'une protection temporaire à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.

(43) La Commission note que les mouvements non autorisés de ressortissants de pays tiers peuvent constituer un motif de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures si ces mouvements non autorisés constituent 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 révisé fait spécifiquement référence à une situation dans laquelle des mouvements soudains, de grande ampleur et non autorisés de ressortissants de pays tiers entre les États membres mettent une forte pression sur les ressources et les capacités globales d'autorités compétentes bien préparées, et qui est susceptible de mettre en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

(44) La Commission reconnaît que des manquements dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures peuvent constituer un motif de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures s'ils créent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. À cet égard, il convient de relever que l'article 29, paragraphe 2, du code frontières Schengen prévoit également une procédure spécifique en vertu de laquelle le Conseil peut, dans des circonstances exceptionnelles, recommander à un ou plusieurs États membres de réintroduire le contrôle aux frontières à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci, lorsque le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures est mis en péril du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures et dans la mesure où ces circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

(45) Des données récentes montrent que la situation migratoire, tant au niveau européen que national, s'est considérablement améliorée. L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a observé une forte baisse, dans l'Union, du nombre de franchissements non autorisés des frontières extérieures en 2024. En 2025, selon le rapport de l'UE sur la connaissance et l'analyse intégrées de la situation, le nombre de franchissements non autorisés des frontières extérieures de l'UE a diminué d'un quart par rapport à 2024 (180 429 en 2025, contre 240 199 en 2024). Selon des données accessibles au public fournies par les autorités allemandes, le nombre de premières demandes d'asile a diminué de 30,2 % en 2024 ([6]). Cette tendance à la baisse s'est accélérée pendant les neuf premiers mois de 2025, au cours desquels le nombre de premières demandes d'asile a diminué de 51 % supplémentaires ([7]). Ce recul s'inscrit dans une dynamique plus générale, qui résulte de l'intensification des efforts collectifs visant à protéger les frontières extérieures de l'UE, et ne peut être attribué uniquement à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures par l'Allemagne.

(46) La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures peut contribuer à la détection des franchissements non autorisés des frontières pour entrer sur le territoire d'un État membre, faciliter les réadmissions rapides aux frontières intérieures et assurer la détection rapide des mouvements secondaires des demandeurs de protection internationale, ce qui permettrait d'appliquer correctement les dispositions du règlement de Dublin ([8]) relatives à l'attribution de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile. Cependant, les informations fournies dans les notifications au sujet du nombre d'arrestations et de réadmissions ne montrent pas l'évolution de ces chiffres au fil du temps et ne justifient pas non plus la prolongation générale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures ni son renforcement progressif à toutes les frontières intérieures terrestres sans distinction.

(47) La Commission souligne que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures ne modifie en rien les obligations qui incombent à l'Allemagne en vertu des règles applicables du droit de l'Union en matière d'asile et de retour. Le respect de l'acquis de l'UE en la matière, aux frontières intérieures auxquelles le contrôle a été réintroduit, empêche de nouveaux mouvements non autorisés et permet un suivi approprié lorsqu'une personne a été identifiée comme présentant un risque pour la sécurité.

(48) La Commission note que, le 2 juin 2025, le tribunal administratif de Berlin a pris une mesure en référé contre le refus des autorités allemandes d'appliquer les dispositions du règlement de Dublin à trois demandeurs d'asile à la frontière intérieure avec la Pologne ([9]). Cela ne constitue pas encore une décision définitive dans la procédure au principal.

(49) La Commission a été informée, par des États membres voisins de l'Allemagne, de refoulements directs aux frontières intérieures, en dehors du cadre des accords ou arrangements de réadmission existants, ce qui soulève des préoccupations au sujet de la sécurité et des questions sur l'efficacité et la légalité d'une telle méthode.

([6]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2024). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: Dezember 2024*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

([7]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2025). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: September 2025*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-september-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

([8]) 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 introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (JO L 180 du 29.6.2013, p. 31).

([9]) VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 191/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L191.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 192/25, ECLI: DE:VGBE:2025:0602.6L192.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 193/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L193.25.00.

(50) Les notifications n'indiquent pas les raisons précises du choix de la portée géographique et temporelle de la décision de réintroduire le contrôle 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. Aucune justification n'est donnée pour la réintroduction du contrôle à toutes les frontières intérieures terrestres sans distinction, ce qui impliquerait que le niveau de la menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure est identique à toutes les frontières intérieures terrestres.

(51) La Commission prend note de l'intention déclarée des autorités allemandes d'appliquer le contrôle aux frontières intérieures d'une manière qui limite son incidence sur le trafic transfrontalier. Elle observe en outre que l'intensification progressive du contrôle aux frontières intérieures, annoncée le 7 mai 2025, a été notifiée verbalement aux services de la Commission mais n'a pas été mentionnée dans les notifications ultérieures.

(52) Dans son rapport annuel du 8 juillet 2025, le directeur de la police fédérale dénonçait la charge imposée à la police nationale par la réintroduction générale du contrôle aux frontières intérieures, au détriment des missions de police normales, et réclamait une approche plus adaptée de cette réintroduction, en fonction des situations régionales ([10]).

III. MESURES DE SUBSTITUTION

Position des autorités allemandes

(53) Les autorités allemandes affirment que les mesures de substitution recommandées par la Commission dans ses recommandations du 23 novembre 2023 ([11]) sont insuffisantes pour contrer la menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure constatée sur leur territoire.

(54) En outre, les contrôles de police à l'intérieur du territoire effectués en vertu du droit national et évoqués à l'article 23 du code frontières Schengen, en particulier les vérifications ponctuelles aléatoires, continueront d'être réalisés dans l'ensemble de la zone frontalière.

(55) Les autorités allemandes soutiennent que ces contrôles ne peuvent remplacer la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, car le droit allemand ne permet pas qu'ils servent à vérifier les conditions d'entrée. Seule une réintroduction du contrôle aux frontières intérieures permet de procéder à des vérifications sur les personnes pour le seul motif qu'elles franchissent une frontière intérieure et de prendre une décision de refus d'entrée.

(56) Les autorités allemandes font valoir que, en règle générale, les décisions de refus d'entrée sur le territoire allemand sont communiquées aux États membres voisins, dans le cadre d'une coopération étroite des services de police aux frontières. Il en va de même pour la réadmission dans le cadre d'accords bilatéraux de réadmission.

(57) Les autorités allemandes affirment que l'utilisation de technologies telles que les drones, les caméras de surveillance et la reconnaissance automatique des plaques minéralogiques (ANPR) est fondée sur le droit national et peut être soumise, selon la technologie utilisée, à des exigences plus strictes que le contrôle aux frontières intérieures. Six systèmes de caméras de surveillance et d'ANPR sont déjà utilisés pour exercer une surveillance non systématique, fondée sur la situation. Mais, selon les autorités allemandes, ces systèmes ne sauraient remplacer la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures car ils ne sont pas axés sur la détection et la prévention de la migration illégale et ne peuvent être qu'un outil pour les missions de contrôle de la police fédérale.

(58) La police fédérale allemande travaille en étroite collaboration avec les autorités partenaires dans les pays voisins. Elle a conclu des accords de coopération entre services répressifs avec tous les États membres voisins et mène des discussions actives en vue d'actualiser les accords existants avec l'Autriche, le Danemark, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas.

([10]) Deutscher Bundestag Drucksache 21/750 --- Tätigkeitsbericht des Polizeibeauftragten über den Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis zum 30. Juni 2025.

([11]) 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).

(59) Selon les autorités allemandes, la coopération policière peut varier d'une région à l'autre et est adaptée aux besoins des deux côtés de la frontière. Cette coopération transfrontalière porte notamment sur le partage régulier d'informations et la coordination de mesures (conjointes) le long des frontières communes et dans la zone frontalière, en particulier les patrouilles communes, mais aussi sur la formation et les évaluations conjointes de risques.

(60) Des centres de coopération policière et douanière et/ou des bureaux communs de liaison ont été établis à titre permanent à toutes les frontières intérieures terrestres de l'Allemagne. Les services de sécurité des régions frontalières y collaborent, coordonnent et soutiennent les opérations transfrontalières et échangent des informations sur la situation. En outre, des officiers de liaison de la police fédérale sont déployés au centre de coopération policière avec l'Autriche, la Slovénie et l'Italie, situé à Thörl-Maglern.

(61) La police fédérale produit des évaluations conjointes, aux niveaux central, local et régional, avec les autorités partenaires étrangères.

Observations de la Commission

(62) La Commission prend note de l'application active, par l'Allemagne, de mesures de substitution pour accompagner la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et en limiter les effets.

(63) La Commission a été informée, par des États membres voisins, d'un manque d'échange d'informations aux frontières intérieures auxquelles le contrôle a été réintroduit, en particulier lors de l'application des accords de réadmission bilatéraux.

(64) La Commission salue les initiatives visant à actualiser les accords bilatéraux de coopération policière avec l'Autriche, le Danemark, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas.

(65) La Commission note que l'Allemagne a conclu des accords de réadmission avec tous les États membres voisins. Elle salue les récentes initiatives prises avec la France et le Luxembourg pour adopter les modalités pratiques de l'application de la procédure de transfert prévue à l'article 23 *bis* du code frontières Schengen.

(66) La Commission rappelle que, même en l'absence de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, les autorités des États membres peuvent continuer à exercer des prérogatives de puissance publique, notamment celles qui visent à réduire la migration illégale dans les zones frontalières intérieures. À cet égard, elle fait observer que les limites du recours à des mesures de substitution, en particulier l'utilisation de technologies et les contrôles de police dans les zones frontalières, sont prévues par le droit national.

IV. MESURES D'ATTÉNUATION

Position des autorités allemandes

(67) Les autorités allemandes déclarent que les vérifications aux frontières intérieures sont effectuées de manière proportionnée et en fonction de la situation sur le terrain, leur portée et leur intensité étant adaptées au trafic, afin de créer le moins de perturbations possible pour les navetteurs, les entreprises et les voyageurs.

(68) Les autorités allemandes entretiennent un dialogue permanent et étroit, à différents niveaux, avec les autorités locales des régions transfrontalières et avec les autorités des pays voisins, notamment en ce qui concerne l'incidence de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures.

(69) Les autorités allemandes ont pris des mesures de sécurité routière, notamment une réduction progressive de la vitesse sur les routes très fréquentées, qui sont appliquées en fonction des besoins et coordonnées avec les partenaires nationaux, régionaux et internationaux.

(70) Les autorités allemandes adaptent en permanence les mesures de gestion du trafic local, en concertation avec les autorités locales, afin de réduire les embouteillages et des mesures d'atténuation sont prises rapidement si nécessaire.

(71) Les autorités allemandes ont mis en place un système de surveillance à l'échelle nationale, afin de détecter les effets négatifs à court terme sur le trafic transfrontalier et d'y remédier. Jusqu'à présent, aucune perturbation majeure ou durable n'a été constatée et aucun retard supérieur à 30 minutes n'a été enregistré à la suite d'embouteillages causés par les vérifications effectuées sur le trafic transfrontalier entrant dans le pays.

(72) Les autorités allemandes ont informé le secteur de la logistique de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, par l'intermédiaire du ministère des transports, et un point de contact spécifique a été mis en place. Il n'y a pas eu de plaintes importantes.

(73) Les autorités allemandes ont optimisé l'infrastructure routière dans la mesure du possible. Elles ont proposé de déplacer des points de contrôle vers le territoire des pays voisins, afin de fluidifier les flux. Des adaptations structurelles sur les autoroutes allemandes peuvent être envisagées, mais elles ne pourront être réalisées à court terme.

Observations de la Commission

(74) La Commission note la volonté des autorités allemandes de veiller à ce que l'incidence du contrôle aux frontières intérieures reste limitée, conformément à l'article 26, paragraphe 3, du code frontières Schengen.

(75) L'Allemagne a notifié ses régions transfrontalières, conformément à l'article 42 *ter* du code frontières Schengen.

(76) L'Allemagne a pris des mesures, conformément aux orientations de la Commission et en étroite coopération avec les États membres voisins, pour améliorer la fluidité du trafic aux points de passage des frontières intérieures terrestres où le contrôle a été réintroduit.

(77) Malgré les efforts faits par les autorités allemandes pour atténuer l'incidence du contrôle aux frontières intérieures, la Commission a reçu de nombreuses plaintes de citoyens et d'entreprises, qui indiquent que cette réintroduction du contrôle a des conséquences négatives pour eux.

(78) Aux frontières germano-luxembourgeoise, germano-polonaise et germano-néerlandaise en particulier, la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures a causé des difficultés aux populations frontalières locales, notamment aux travailleurs frontaliers.

(79) La Commission salue les progrès intervenus grâce aux contacts bilatéraux noués pour améliorer la situation à la frontière germano-luxembourgeoise. Il s'agit notamment de l'adoption d'une nouvelle procédure au point de contrôle de Schengen (Markusbierg) sur l'autoroute A13 et de l'annonce conjointe de la fin du contrôle frontalier fixe au point de contrôle de Trèves (Sauertalbrücke), qui sera remplacé par des vérifications mobiles sur le territoire allemand. Des contacts similaires ont eu lieu avec les autorités néerlandaises et polonaises, en vue d'améliorer la situation aux frontières intérieures sur le plan structurel.

(80) La Commission invite les autorités allemandes à accorder une attention plus particulière aux régions transfrontalières concernées par la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures terrestres et à examiner dans quelle mesure des solutions technologiques ou sur mesure pourraient être proposées par région frontalière ou par catégorie de voyageurs effectuant des déplacements essentiels, afin d'améliorer la fluidité des déplacements transfrontaliers, en étroite coopération avec les États membres voisins.

V. RECOMMANDATIONS

(81) Le bon fonctionnement de l'espace Schengen repose sur la mise en œuvre intégrale et effective de l'acquis en matière d'asile et de migration. L'entrée en vigueur du pacte sur la migration et l'asile, en juin 2026, sera déterminante pour dissiper les préoccupations relatives aux mouvements non autorisés de ressortissants de pays tiers ou aux questions de migration et de sécurité liées à la migration illégale, présentées par l'Allemagne comme l'un des aspects justifiant la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

(82) La Commission souligne que, conformément au règlement sur le filtrage ([12]), 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.

(83) Les préoccupations en matière de sécurité sont l'une des raisons invoquées par l'Allemagne pour justifier la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. Le droit de l'Union fournit déjà un large éventail d'outils dont l'utilisation devrait permettre de dissiper les préoccupations soulevées par les autorités allemandes. Les États membres devraient tirer pleinement parti des mécanismes existants pour renforcer la coopération en matière de sécurité et de répression. 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 ([13]). La mise en service de l'EES et de l'ETIAS renforcera encore la sécurité des frontières extérieures ([14]).

(84) La Commission rappelle la nécessité de respecter, aux frontières intérieures où le contrôle aux frontières a été réintroduit, les obligations fixées par les dispositions applicables du droit de l'Union en matière d'asile et de retour.

(85) Les autorités allemandes devraient développer davantage leur coopération et leur échange d'informations avec les États membres voisins, notamment par la révision en ce sens des accords ou arrangements bilatéraux de réadmission existants et/ou par l'adoption de modalités pratiques pour l'application de la procédure de transfert prévue à l'article 23 *bis* du code frontières Schengen, ainsi que par ses accords bilatéraux de coopération policière avec les États membres voisins.

([12]) 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).

([13]) 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) n° 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).

([14]) 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) n° 767/2008 et (UE) n° 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) n° 1077/2011, (UE) n° 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).

(86) Les autorités allemandes devraient continuer à lever les obstacles juridiques ou opérationnels qui entravent le recours effectif à des mesures de substitution, tels que les limites imposées par le droit national aux demandes d'identification et à la vérification du respect des conditions d'entrée et de séjour légal sur le territoire, ou l'utilisation de moyens technologiques tels que la reconnaissance des plaques minéralogiques, à ses frontières intérieures terrestres à des fins de gestion de la migration.

(87) La Commission souligne que le recours à des mesures de substitution, notamment à des solutions technologiques, peut constituer un moyen plus efficace et efficient de garantir un niveau élevé de sécurité, sans qu'il soit nécessaire de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures.

(88) Les autorités allemandes devraient œuvrer à la levée progressive du contrôle aux frontières intérieures, selon une approche sur mesure, par tronçon de frontière intérieure et par menace, en tirant pleinement parti des mesures de substitution disponibles, telles qu'elles sont définies dans la recommandation (UE) 2024/268 de la Commission, ainsi que des possibilités offertes par le code frontières Schengen. Ces mesures devraient renforcer et compléter les mesures existantes. Des vérifications ponctuelles fondées sur les risques, non statiques et non systématiques, notamment des contrôles de police dans la zone frontalière, et une coopération renforcée avec les États membres voisins en matière policière et de réadmission constitueraient une première étape vers la levée progressive du contrôle aux frontières intérieures.

(89) La Commission considère qu'une coopération fructueuse avec les États membres voisins et l'application de mesures de substitution constituent une base solide sur laquelle l'Allemagne peut s'appuyer pour lever progressivement le contrôle aux frontières intérieures, sans avoir à transiger sur sa sécurité ou son contrôle de la migration. Elle restera en contact étroit avec tous les États membres concernés pour atteindre cet objectif.

Fait à Bruxelles, le 2 juin 2026.

Par la Commission
Magnus BRUNNER
Membre de la Commission