C/2026/4252

4.8.2026

AVIS DE LA COMMISSION

du 2 juin 2026

sur la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction, par l'Autriche, du contrôle à ses frontières terrestres avec la Tchéquie, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie, 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/2026/4252)

(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 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.

(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 16 octobre 2024, les autorités autrichiennes ont notifié la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures terrestres avec la Tchéquie et la Slovaquie, sur la base de l'article 25 *bis* du code frontières Schengen, pour une période de six mois, soit du 16 octobre au 15 avril 2025. Par lettre du 15 avril 2025, ces mêmes autorités ont notifié la prolongation de cette réintroduction pour une période supplémentaire de six mois, du 16 avril 2025 au 15 octobre 2025. Par lettre du 15 octobre 2025, ces mêmes autorités ont notifié une deuxième prolongation de cette réintroduction pour une durée supplémentaire de deux mois, du 16 octobre au 15 décembre 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 11 novembre 2024, les autorités autrichiennes ont notifié la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures terrestres avec la Hongrie et la Slovaquie, sur la base de l'article 25 *bis* du code frontières Schengen, pour une période de six mois, à partir du jour suivant. Par lettre du 9 mai 2025, ces mêmes autorités ont notifié la prolongation de cette réintroduction pour une période supplémentaire de six mois, du 12 mai au 11 novembre 2025. Par lettre du 15 octobre 2025, ces mêmes autorités ont notifié une deuxième prolongation de cette réintroduction, pour les mêmes motifs, pour une période de 1 mois et 3 jours, du 12 novembre 2025 au 15 décembre 2025.

(8) Par lettre du 10 décembre 2025, les autorités autrichiennes ont notifié une troisième prolongation de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures terrestres de l'Autriche avec la Tchéquie et la Slovaquie, ainsi qu'avec la Hongrie et la Slovénie, pour une durée supplémentaire de 6 mois, du 16 décembre 2025 au 15 juin 2026.

(9) Par lettre du 8 janvier 2026, conformément à l'article 33, paragraphe 2, du code frontières Schengen, l'Autriche a présenté deux rapports sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, sur la base de l'article 33, paragraphe 2, du code frontières Schengen. Le premier rapport portait sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures terrestres de l'Autriche avec la Slovénie et la Hongrie pendant la période comprise entre le 12 novembre 2024 et le 11 novembre 2025. Le deuxième rapport portait sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures terrestres de l'Autriche avec la Tchéquie et la Slovaquie pendant la période comprise entre le 16 octobre 2024 et le 15 octobre 2025.

(10) L'Autriche 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 l'Autriche, 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.

(11) Le 5 juin 2025, une équipe d'évaluation de Schengen s'est rendue à la frontière intérieure terrestre entre l'Autriche et la Slovénie dans le cadre de l'évaluation périodique au titre du mécanisme d'évaluation et de contrôle Schengen de l'Autriche.

(12) 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.

(13) Après réception d'une notification relative à une 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 Tchéquie et la Slovaquie, il s'agit de la notification soumise le 15 avril 2025. En ce qui concerne la prolongation du contrôle aux frontières intérieures terrestres avec la Hongrie et la Slovénie, il s'agit de la notification soumise le 9 mai 2025.

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

ÉVALUATION DES NOTIFICATIONS ET DES RAPPORTS

I. EXIGENCES FORMELLES

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

(16) 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.

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

(17) La Commission observe que les notifications des réintroductions du contrôle aux frontières intérieures et de ses prolongations ont été présentées moins de quatre semaines avant leur entrée en vigueur, en raison de la «situation dynamique» et de la volonté de fournir «les informations et l'évaluation les plus récentes». 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.

(18) La Commission fait observer que la durée de la deuxième prolongation de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures terrestres de l'Autriche avec la Tchéquie et la Slovaquie, ainsi qu'avec la Hongrie et la Slovénie, est plus courte que celle des réintroductions précédentes. Les autorités autrichiennes avaient indiqué qu'au cours de cette période, elles évalueraient toutes les réintroductions du contrôle aux frontières intérieures et aligneraient éventuellement leurs dates d'expiration, ce qu'elles ont fait en notifiant, le 10 décembre 2025, une troisième prolongation aux frontières intérieures terrestres avec la Tchéquie et la Slovaquie, ainsi qu'avec la Hongrie et la Slovénie.

(19) 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]).

(20) 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.

(21) 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, parce que la situation sur le terrain peut évoluer rapidement et être difficile à prévoir, la Commission souligne néanmoins l'importance de l'obligation, prévue à l'article 27, paragraphe 2, du code frontières Schengen, de procéder à une évaluation des risques de la menace grave au moment de la notification d'une réintroduction ou de sa prolongation, en 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 en utilisant les analyses de risques réalisées au niveau national et par les agences compétentes de l'Union.

(22) La Commission constate que le rapport sur la réintroduction et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures, fondé sur l'article 33, paragraphe 2, du code frontières Schengen, devait être présenté le 16 octobre 2025 pour la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures de l'Autriche avec la Tchéquie et la Slovaquie et le 12 novembre 2025 pour les frontières de l'Autriche avec la Hongrie et la Slovénie. Or les deux rapports ont été présentés le 8 janvier 2026.

(23) Les rapports sur la réintroduction et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures suivent le modèle uniforme établi par la décision d'exécution (UE) 2025/308 ([5]) de la Commission.

II. NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

Position des autorités autrichiennes

(24) Les autorités autrichiennes invoquent l'existence d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure découlant de problèmes liés à la migration et à la sécurité. La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures vise à faire face à la pression qui pèse sur les services publics et sur la cohésion sociale en raison du nombre constamment élevé de demandeurs d'asile et de migrants en situation irrégulière, y compris les ressortissants ukrainiens bénéficiant d'une protection temporaire.

([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).

([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).

(25) Au sujet de la sécurité, les autorités autrichiennes évoquent la tournure que prennent les événements dans le monde, notamment la guerre d'agression menée actuellement par la Russie contre l'Ukraine et la situation au Moyen-Orient. En outre, l'Autriche est confrontée à un niveau élevé de menace terroriste résultant de l'intensification de l'extrémisme islamiste dans le pays, du fait de la présence de réseaux terroristes sur son territoire, en particulier ceux originaires des Balkans occidentaux, dont les membres franchissent les frontières intérieures.

(26) En ce qui concerne la situation migratoire, les autorités autrichiennes estiment qu'en l'absence d'une mise en œuvre intégrale du pacte sur l'asile et la migration, les failles du régime d'asile et de la gestion des frontières extérieures rendent la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures nécessaire et proportionnée.

À cet égard, les autorités autrichiennes évoquent:

— le faible nombre de transferts au titre du règlement de Dublin, ajouté à l'impossibilité de procéder à des retours au titre dudit règlement vers les États membres responsables;

— la nécessité de consolider la tendance à la baisse des franchissements non autorisés des frontières et de faire face à l'augmentation attendue en 2025 le long de la route côtière des Balkans occidentaux;

— l'instabilité persistante en Afghanistan, en Turquie, en Afrique subsaharienne et en Afrique du Nord, ainsi qu'en Syrie, qui fait peser une pression continue sur les frontières extérieures de l'Union;

— les résultats significatifs des enquêtes dans la lutte contre le trafic de migrants, à la suite de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

(27) Les autorités autrichiennes indiquent que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures est le seul moyen d'interdire le franchissement des frontières intérieures en dehors des points de passage frontaliers désignés, permettant une surveillance entre ces derniers par l'armée autrichienne agissant sous le contrôle de la police des frontières.

(28) En droit autrichien, seule la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures permet à la police autrichienne des frontières d'effectuer des vérifications à l'entrée et des vérifications de l'identité liées au franchissement de la frontière intérieure ou à l'intention de la franchir.

(29) Les autorités autrichiennes font valoir que le contrôle aux frontières intérieures est limité au minimum, n'est pas systématique et repose sur une évaluation des risques, en prenant la forme de vérifications ponctuelles ciblées.

Observations de la Commission

(30) Les autorités autrichiennes 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.

(31) 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, mais la notification pourrait fournir une analyse supplémentaire expliquant en quoi cet environnement mondial touche particulièrement l'Autriche et comment l'instrument que constitue le contrôle aux frontières intérieures peut permettre de faire face à cette menace grave.

(32) L'évaluation de la menace grave pour l'ordre public et la sécurité nationale n'explique pas en quoi les différents tronçons des frontières intérieures de l'Autriche sont concernés par ces menaces.

(33) La Commission reconnaît que l'Autriche 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 délivrés à des membres de la famille de réfugiés reconnus à des fins de regroupement familial. La capacité de l'Autriche 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.

(34) Les mouvements secondaires non autorisés de ressortissants de pays tiers peuvent constituer un motif de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures s'ils 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 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.

(35) Des données récentes montrent que la situation migratoire s'est considérablement améliorée dans l'Union. 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, notamment une chute de 78 % le long de la route des Balkans occidentaux 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 a encore diminué, reculant de 41 % par rapport à 2024 (12 687 en 2025 contre 21 637 en 2024). En outre, selon les données d'Eurostat, l'Autriche avait enregistré, en 2024, une baisse de 49 % des premières demandes d'asile et les chiffres ont continué de baisser en 2025. 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'Autriche.

(36) La Commission souligne que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures ne modifie en rien les obligations qui incombent à l'Autriche en vertu des règles applicables du droit de l'Union en matière d'asile et de retour. Cette réintroduction 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 permettre la détection rapide des mouvements non autorisés de demandeurs de protection internationale, ce qui permet l'application correcte des dispositions du règlement de Dublin ([6]) relatives à l'attribution de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile. Toutefois, les notifications ne contiennent que des informations limitées sur le nombre d'arrestations et de réadmissions réalisées sur différents tronçons de la frontière intérieure, qui justifieraient la prolongation d'une réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

(37) La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures peut permettre d'appréhender des passeurs ainsi que des terroristes. Les autorités autrichiennes ont exprimé une préoccupation légitime concernant la présence (des dirigeants) de réseaux terroristes sur le territoire autrichien et exposé la valeur ajoutée qu'aurait une réintroduction du contrôle aux frontières intérieures pour contrer les déplacements des membres de ces réseaux par-delà les frontières intérieures. Toutefois, les notifications ne contiennent pas suffisamment d'informations sur les arrestations de passeurs et de terroristes réalisées sur les différents tronçons de la frontière intérieure où le contrôle a été réintroduit. Les autorités autrichiennes n'expliquent pas non plus en quoi d'autres formes de coopération en matière de sécurité, telles que des enquêtes pénales ciblées ou des contrôles de police visant à démanteler des réseaux de passeurs ou de terroristes, complètent la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

(38) La Commission souligne que les notifications ou les rapports n'indiquent pas les raisons spécifiques 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 manière dont la menace grave se concrétise sur différents tronçons de la frontière intérieure sur lesquels le contrôle aux frontières intérieures a été réintroduit. Aucune explication n'a été fournie quant aux raisons pour lesquelles une durée de six mois, plutôt qu'une période plus courte, a été jugée la plus appropriée pour les premières prolongations ou, dans le cas des deuxièmes prolongations, une durée de deux mois a été jugée la plus appropriée.

III. MESURES DE SUBSTITUTION

Position des autorités autrichiennes

(39) Les autorités autrichiennes indiquent qu'elles ont adopté plusieurs mesures de substitution. Elles ont intensifié les contrôles de police et la coopération policière bilatérale dans toutes les zones frontalières. Cela comprend l'échange d'informations opérationnelles ainsi que des patrouilles communes, plusieurs fois par mois, aux frontières intérieures terrestres avec la Tchéquie et la Slovénie.

([6]) Règlement (UE) nº 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).

(40) L'Autriche a conclu des accords de coopération policière avec tous les États membres voisins. Elle participe à huit centres de coopération policière, dont six sont situés aux frontières intérieures où le contrôle a été réintroduit. L'Autriche a détaché des officiers de liaison permanents de sa police à Prague et à Bratislava.

(41) L'Autriche a conclu des accords de réadmission avec tous ses voisins et la réadmission des migrants en situation irrégulière appréhendés aux frontières intérieures et sur le territoire autrichien fait l'objet d'une étroite collaboration entre l'Autriche et ces pays. Les autorités autrichiennes ont pris les premières mesures devant permettre d'arrêter les modalités pratiques de l'application de la procédure de transfert prévue à l'article 23 *bis* du code frontières Schengen.

(42) L'Autriche adopte une approche proactive pour traiter les problèmes migratoires dans les pays d'origine et de transit, par diverses mesures bilatérales, telles que le déploiement de conseillers en matière de documents, des opérations bilatérales de police des frontières et la participation aux opérations de Frontex.

(43) En 2018, l'unité de police des frontières (PUMA) a été créée au sein de la police fédérale autrichienne. Il s'agit d'une task force de police spécialisée, chargée d'appuyer les opérations de contrôle des migrations et de contrôle aux frontières, tant sur le territoire qu'aux frontières intérieures où le contrôle est réintroduit. Des agents de la PUMA ont été déployés conjointement avec la police des frontières hongroise sur le territoire hongrois, à la frontière entre la Hongrie et la Serbie.

Observations de la Commission

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

(45) La Commission note l'existence d'accords de réadmission avec tous les pays voisins appartenant à l'espace Schengen, mais ne dispose pas de suffisamment d'informations pour évaluer leur efficacité dans la pratique. Elle constate que l'Autriche agit conformément aux dispositions pertinentes du droit de l'UE et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne concernant l'application du code frontières Schengen et de la directive «retour» ([7]) aux frontières intérieures où les contrôles ont été réintroduits.

(46) L'Autriche a participé activement aux activités d'Europol visant à lutter contre la migration illégale et le trafic de migrants, notamment au sein du Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants à Vienne, de la task force EMPACT pour les Balkans occidentaux et de la task force opérationnelle «Pathfinder».

(47) L'Autriche adopte une approche proactive pour traiter les problèmes migratoires dans les pays d'origine et de transit. La participation de l'Autriche à l'opération FOX ([8]) et la création d'une unité spéciale, chargée du contrôle des migrations et du contrôle des frontières, au sein de la police (PUMA), qui peut agir à la fois sur le territoire national et en dehors de l'Autriche, constituent des exemples de mesures de substitution efficaces visant à répondre aux préoccupations en matière de migration et de sécurité. Toutefois, la Commission estime que les autorités autrichiennes n'ont pas fourni suffisamment d'informations expliquant pourquoi les activités de l'unité PUMA sur le territoire autrichien ne peuvent constituer une mesure suffisante de substitution à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

(48) La Commission fait remarquer que le droit de franchir la frontière intérieure à n'importe quel endroit ne peut être limité qu'à des points de passage frontaliers désignés, sur la base d'une réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. Toutefois, même en l'absence de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, les autorités autrichiennes peuvent continuer à exercer des prérogatives de puissance publique, notamment celles qui visent à réduire la migration illégale dans les zones frontalières intérieures.

([7]) Arrêt de la Cour du 21 septembre 2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) e.a./Ministre de l'Intérieur, C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

([8]) «Opération Fox» est le nom donné à la coopération transfrontalière entre l'Autriche et la Hongrie visant à lutter contre les activités des passeurs, en particulier celles liées à la migration illégale. L'opération comprend des actions conjointes pour empêcher les migrants et les passeurs de franchir la frontière commune, ainsi que pour lutter contre les abus du droit d'asile.

IV. MESURES D'ATTÉNUATION

Position des autorités autrichiennes

(49) Les autorités autrichiennes indiquent avoir adopté plusieurs mesures d'atténuation. Premièrement, elles restent en contact permanent avec les pays voisins de l'Autriche qui font partie de l'espace Schengen, afin de limiter autant que possible les contrôles, en tenant compte des liens sociaux et économiques entre les régions frontalières. Des consultations ont lieu avant, pendant et après la mise en œuvre de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, auxquelles participent des officiers de liaison, le service spécialisé compétent au sein du ministère fédéral, les directions de la police nationale, les unités régionales voisines et les centres de coopération policière.

(50) Le contrôle aux frontières intérieures prend la forme de vérifications ponctuelles fondées sur les risques et d'une surveillance visant à atténuer les effets de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures sur le trafic transfrontalier.

(51) Les autorités autrichiennes surveillent en permanence les flux de trafic et fournissent aux voyageurs des informations sur la situation du trafic aux frontières intérieures.

(52) Selon les autorités autrichiennes, les retards aux frontières intérieures sont restés limités aux heures de pointe et pendant les périodes de vacances.

(53) Selon les autorités autrichiennes, il n'y a eu qu'un nombre limité de plaintes concernant l'augmentation des délais d'attente aux points de passage de la frontière intérieure, et aucune plainte officielle contre la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

Observations de la Commission

(54) Les notifications démontrent la volonté des autorités autrichiennes 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.

(55) L'Autriche a pris des mesures, conformément aux orientations de la Commission et en étroite coopération avec les États membres voisins, pour garantir la fluidité du trafic aux points de passage de la frontière intérieure où le contrôle a été réintroduit.

(56) Le contrôle aux frontières est effectué de manière ciblée et sur la base d'une évaluation des risques, afin de limiter son incidence sur les déplacements transfrontaliers. Ces mesures contribuent à atténuer l'incidence du contrôle, mais n'ont aucun effet sur les exigences supplémentaires de limiter sa durée et sa portée.

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

(58) Les notifications soumises par les autorités autrichiennes n'accordent pas une attention particulière aux régions transfrontalières concernées par une réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et n'expliquent pas 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 de garantir la fluidité des déplacements transfrontaliers. Les rapports présentés par les autorités autrichiennes fournissent davantage de détails à ce sujet.

(59) La Commission partage les préoccupations exprimées par les États membres voisins dans le cadre du processus de consultation, selon lesquelles la construction éventuelle d'une infrastructure plus permanente pour effectuer le contrôle aux frontières intérieures serait en contradiction avec le caractère temporaire de celui-ci, et souligne que l'article 24 du code frontières Schengen impose aux États membres de supprimer les obstacles aux points de passage routiers.

V. RECOMMANDATIONS

(60) 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 ou aux questions de migration et de sécurité liées à la migration illégale, mises en avant par l'Autriche pour justifier la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

(61) La Commission souligne que, conformément au règlement sur le filtrage ([9]), qui fait partie du pacte sur la migration et l'asile, un contrôle de sécurité effectué dans toutes les bases de données concernées fera partie du filtrage, tant aux frontières extérieures qu'à l'intérieur du territoire.

(62) Les préoccupations en matière de sécurité sont l'une des raisons invoquée par l'Autriche 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 autrichiennes. 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 ([10]). La mise en service de l'EES et de l'ETIAS renforcera encore la sécurité des frontières extérieures ([11]).

(63) La Commission encourage les autorités autrichiennes à développer davantage leur coopération et leur échange d'informations avec la Tchéquie, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie, 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.

(64) L'Autriche devrait continuer à s'appuyer sur sa coopération fructueuse avec les États membres et les pays tiers de la région, dans le cadre de l'«approche axée sur l'ensemble de la route». La Commission encourage les autorités autrichiennes à poursuivre le développement de leur coopération opérationnelle conjointe entre les garde-frontières et d'autres services répressifs, notamment au moyen de patrouilles communes et mixtes. En priorité, l'Autriche devrait actualiser les traités bilatéraux de coopération policière conclus avec les États membres voisins.

(65) La Commission recommande à l'Autriche de 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 de séjour légal sur le territoire, ou l'utilisation de moyens technologiques tels que la reconnaissance des plaques minéralogiques, à ses frontières intérieures à des fins de gestion de la migration.

(66) 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 et de contrôle de la migration, sans qu'il soit nécessaire de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures.

(67) Les autorités autrichiennes devraient œuvrer à la levée progressive du contrôle aux frontières intérieures, selon une approche sur mesure, par tronçon de frontière intérieure et par menace, et tirer pleinement parti des mesures de substitution disponibles définies dans la recommandation (UE) 2024/268 de la Commission ([12]), ainsi que des possibilités offertes par le code frontières Schengen. Ces mesures devraient renforcer et compléter les mesures existantes.

([9]) 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 (JO L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

([10]) 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 (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 (JO L 312, 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 (JO L, 2025/13 du 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).

([11]) 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, 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) (JO L 236 du 19.9.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Recommandation (UE) 2024/268 de la Commission du 23 novembre 2023 relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les menaces graves pour la sécurité intérieure et l'ordre public dans l'espace sans contrôles aux frontières intérieures (JO L, 2024/268, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

(68) La Commission considère qu'une coopération fructueuse avec les États membres voisins et les pays tiers ainsi que l'application de mesures de substitution constituent une base solide sur laquelle l'Autriche peut maintenant 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 afin d'atteindre cet objectif.

Fait à Bruxelles, le 2 juin 2026.

Par la Commission
Magnus BRUNNER
Membre de la Commission