



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION DES
LIBERTES PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

ECT/2EME BUREAU
Affaire suivie par Muriel SYLVAN
Et Virginie FRANCOIS
Tél : 01 40 07 25 40
01 49 27 31 07

PARIS, le 16 octobre 2006

Le Ministre d'Etat,
Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

à

Mesdames et Messieurs les Préfets (métropole)
Monsieur le Préfet de police

NOR : INTD0600091C

OBJET : Entrée en vigueur le 13 octobre 2006 du règlement n° 526/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006, publié au Journal Officiel de l'Union européenne du 13 avril 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, dit « code frontières Schengen ».

P. Jointe : [Circulaire d'application du 31 décembre 2004](#) relative au règlement n° 2133/2004 du Conseil du 13 décembre 2004.

Réf. : Règlement n° 562/2006 du 15 mars 2006 publié au Journal Officiel de l'Union européenne du 13 avril 2006.

<p><u>Résumé</u> : La circulaire présente les principales définitions adoptées dans le code communautaire de franchissement des frontières, notamment celle de « personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation » et celle de « ressortissant de pays tiers ». De plus, elle a pour objet principal de rappeler le principe de libre circulation et les modalités de contrôle aux frontières extérieures, de même que les conditions de réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen.</p>
--

Le règlement n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006, publié au Journal officiel de l'Union européenne du 13 avril 2006, établit **un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, dit « code frontières Schengen »**. Toutes les dispositions de ce code sont juridiquement contraignantes et directement applicables dès son **entrée en vigueur le 13 octobre 2006**.

Ce code a vocation à consolider, actualiser et développer des mesures communes aux Etats de l'espace Schengen, relatives d'une part, aux conditions de franchissement des frontières extérieures de cet espace et aux contrôles qui doivent y être exercés, et d'autre part aux conditions de franchissement des frontières intérieures à l'espace Schengen et à la procédure de réintroduction temporaire du contrôle à ces frontières.

Ainsi le code communautaire de franchissement des frontières par les personnes ne s'applique-t-il dans son intégralité qu'aux Etats Schengen¹ et ne concerne-t-il que la France métropolitaine. En effet, les frontières avec les dix nouveaux Etats membres ayant adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004² sont encore considérées dans l'immédiat comme des frontières extérieures à l'espace Schengen³. Par ailleurs, les départements et les collectivités d'outre-mer ainsi que la Nouvelle-Calédonie n'appartiennent pas à l'espace Schengen.

Ce règlement est prioritairement destiné aux agents en charge du contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen dans leur action de lutte contre l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains ainsi que dans leur action de prévention de toute menace relative à la sécurité intérieure, l'ordre public, la santé publique et de préservation des relations internationales des Etats membres.

Je souhaite néanmoins appeler tout particulièrement votre attention sur certaines dispositions de ce code, qui abroge et remplace les articles 2 à 8 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS)⁴, notamment celles relatives aux franchissement des frontières intérieures. Il est également important de rappeler que l'existence de contrôles à l'entrée et à la sortie de l'espace Schengen ne remet pas en cause le droit communautaire à la libre circulation affirmé dans la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

A. Rappel de définitions

En premier lieu, le code communautaire de franchissement des frontières par les personnes donne une définition des « personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation ». Il s'agit des **citoyens de l'Union, c'est-à-dire des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ainsi que des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne membres de la famille d'un citoyen de l'Union.**

Sont considérés comme membres de la famille conformément à la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 susvisée :

- le **conjoint ou partenaire**⁵ d'un citoyen de l'Union ;
- les **descendants directs âgés de moins de 21 ans à charge** ;

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède. La Suisse devrait formellement entrer dans l'espace Schengen en 2008.

² Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie.

³ Tous les nouveaux Etats membres doivent accepter lors de leur adhésion à l'Union européenne l'intégralité de l'acquis Schengen. La mise en application de l'acquis Schengen se déroule en deux étapes. La première étape concerne la quasi totalité des dispositions relatives aux contrôles aux frontières extérieures. La seconde étape concerne la mise en œuvre des dispositions directement liées à la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures. Un processus d'évaluation des mesures mises en œuvre par les nouveaux Etats membres donnera lieu à un rapport d'évaluation ayant pour objet de permettre au Conseil de décider la levée des contrôles aux frontières intérieures des nouveaux Etats membres. (Sous réserve d'une décision du Conseil en ce sens, les dix nouveaux Etats membres devraient vraisemblablement pleinement intégrer l'espace Schengen en 2007.)

⁴ En revanche les articles 19 à 24 de la CAAS relatifs aux conditions de circulation des ressortissants de pays tiers dans l'espace Schengen demeurent en vigueur.

⁵ Il est nécessaire que les partenariats enregistrés soient reconnus par l'Etat d'accueil pour que le partenaire soit considéré comme un membre de famille. Tel est le cas en France avec le PACS.

- les **ascendants directs à charge**.

En outre, jouissent du droit à la libre circulation **tous les ressortissants de pays tiers ayant conclu avec l'Union européenne des accords en ce sens, ainsi que les membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité.**

Sont concernés à ce titre :

- ✓ **La Norvège et l'Islande** en vertu de l'accord du 18 mai 1999 conclu entre le Conseil de l'UE, la Norvège et l'Islande
- ✓ **La Suisse**, en vertu de l'accord conclu le 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse.
- ✓ **Le Liechtenstein** en vertu de l'accord sur l'Espace Economique Européen du 2 mai 1992

Par opposition, est définie comme « ressortissant de pays tiers » toute personne qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation. Ainsi, la notion d'« étranger », mentionnée dans la CAAS, n'est pas reprise, compte tenu de son imprécision, dans le code frontières « Schengen ».

Les « frontières extérieures » sont définies comme « les frontières terrestres des Etats membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que les aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures ». Il s'agit donc en d'autres termes des frontières, quelle qu'en soit la nature, d'un des 15 Etats membres de l'espace Schengen tels que précédemment énumérés avec un Etat tiers.

Les « frontières intérieures » de l'espace Schengen comprennent :

- les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des Etats membres
- les aéroports des Etats membres pour les vols intérieurs à l'espace Schengen
- les ports maritimes, fluviaux et lacustres des Etats membres pour les liaisons régulières de transbordeurs

B. Frontières extérieures

Article 5 du règlement/Conditions d'entrée dans l'espace Schengen :

Les conditions d'entrée dans l'espace Schengen pour les ressortissants de pays tiers n'ont pas été profondément modifiées, l'article 5 du code reprenant en très grande partie les dispositions de l'article 5 de la CAAS. Il convient toutefois de noter quelques évolutions.

Aux menaces pour l'ordre public, pour la sécurité intérieure et pour les relations internationales, s'ajoute la **menace pour la santé publique** qui justifie le refus d'entrée sur le territoire d'un Etat membre. Demeure inchangée dans le code la disposition de l'article 5 de la CAAS selon laquelle tout ressortissant de pays tiers faisant l'objet d'un signalement dans le Système d'Information Schengen pour ces motifs ne peut pénétrer dans aucun Etat de l'espace Schengen⁶.

⁶ Néanmoins, un Etat peut encore pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales autoriser l'admission, limitée à son territoire, d'un ressortissant de pays tiers ne remplissant pas l'une des conditions d'entrée dans l'espace Schengen. Seul le ministre de l'intérieur peut procéder à

Des précisions sont apportées sur la question des moyens de subsistance à produire pour entrer dans l'espace Schengen alors que l'article 5 de la CAAS ne faisait que mentionner cette notion. Les moyens de subsistance sont évalués en fonction de la durée et de l'objet du séjour, et par référence aux prix moyens du logement et de l'hébergement dans les Etats concernés, prix moyens multipliés par le nombre de jours de séjour. La détermination des moyens de subsistance, non encore harmonisée, relève de chaque Etat membre. Pour la France, les ressources minimales requises par jour de présence sur le territoire correspondent au montant du SMIC journalier, cette somme étant divisée par deux pour les ressortissants de pays tiers produisant une attestation d'accueil, au sens des articles L.211-3 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Articles 10 et 11 du code relatifs au compostage des documents de voyage :

Le règlement n° 2133/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 concernant l'obligation pour les autorités compétentes des Etats membres de procéder au compostage systématique des documents de voyage des ressortissants de pays tiers lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres est abrogé, mais l'intégralité de ses dispositions sont intégrées dans le code communautaire de franchissement des frontières par les personnes. **Les dispositions de la circulaire d'application du 31 décembre 2004 ci-jointe demeurent en vigueur.**

C. Frontières intérieures

L'article 2, paragraphe 2 de la CAAS est abrogé, tout comme la décision du comité exécutif de Schengen du 20 décembre 1995 (SCH/Com-ex (95) 20 rev.2) relative aux modalités de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures par un Etat membre. Désormais, la procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures⁷ est décrite au chapitre II, articles 23 à 31 du règlement. **Cette procédure est une dérogation au principe de libre circulation réaffirmé à l'article 20 du code frontières Schengen qui rappelle que « les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité ».**

Le nouveau dispositif est juridiquement et administrativement plus contraignant que celui antérieurement mis en oeuvre par la CAAS.

Le code de franchissement des frontières par les personnes dispose que la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne peut être décidée que de manière **exceptionnelle**, en cas de **menace grave** pour l'ordre public ou la sécurité intérieure alors que l'article 2-2 de la CAAS était rédigé de manière plus souple puisqu'il était indiqué que la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures pouvait être mise en oeuvre « *lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent* ».

Le code encadre très précisément, en termes de durée, la possibilité de procéder à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures (articles 23 et 26). La période de

une telle dérogation. Si le ressortissant de pays tiers concerné fait l'objet d'un signalement de non admission au SIS, l'Etat autorisant son entrée doit alors en informer les autres Etats membres.

⁷ **Il convient pour mémoire de rappeler que la France, invoquant principalement la lutte contre le trafic international de stupéfiants, n'a jamais levé d'un point de vue juridique ses contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique et le Luxembourg, depuis l'entrée en vigueur de la CAAS en 1995. La procédure de réintroduction des contrôles n'a donc pas à être mise en oeuvre s'agissant de ces frontières terrestres.**

réintroduction des contrôles ne doit pas dépasser une durée de 30 jours ou la durée prévisible de la menace si celle-ci est supérieure à 30 jours.

Par ailleurs, les Etats membres ont une stricte obligation d'information des institutions européennes et du public (articles 24 à 30).

Doivent être distinguées deux procédures selon que la réintroduction des contrôles est fondée sur un évènement prévisible ou sur un évènement nécessitant une action urgente.

- Les évènements prévisibles s'entendent comme des manifestations ou réunions dont les dates sont connues longtemps à l'avance par les autorités d'un Etat membre. Il peut s'agir par exemple de la tenue d'un sommet international (réunion G8, sommet de l'OTAN), d'une manifestation sportive de haut niveau (coupe du monde de football, championnat d'athlétisme), ou d'une manifestation à caractère revendicatif prévue de longue date.
- Les évènements nécessitant une action urgente doivent revêtir un caractère d'imprévisibilité, telle une réunion importante organisée dans l'urgence. La notion d'urgence peut également porter sur l'apparition soudaine d'une menace liée à un évènement prévu de longue date. Il peut être cité à titre d'exemple le rétablissement rapide des contrôles aux frontières intérieures en raison d'une soudaine aggravation de la menace terroriste ou de la perspective de venue en France d'agitateurs.

En cas d'évènements prévisibles, la France devra notifier **le plus tôt possible** son intention de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures aux autres Etats membres et à la Commission en fournissant les informations suivantes :

- Motifs de la réintroduction avec les évènements précis qui la justifient
- Champ d'application du contrôle et lieu(x) où le contrôle est rétabli
- Indication des points de passage autorisés
- Date et durée de la réintroduction des contrôles
- Le cas échéant, mesures que les autres Etats devraient prendre

A la suite de cette procédure de notification, la Commission peut émettre un avis non contraignant sur le dispositif envisagé, avant la tenue de consultations au sein du Conseil de l'Union européenne à Bruxelles où sera examinée la pertinence de la demande de réintroduction du contrôle et sera organisée, si besoin est, la coopération entre les services opérationnels. **Ces consultations doivent se tenir au minimum 15 jours avant la date** prévue de réintroduction du contrôle.

En conséquence, dans l'hypothèse de la tenue d'un évènement prévisible dans votre département, de nature à conduire au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, il vous appartient, en liaison avec les services de police placés sous votre autorité, de m'en saisir le plus en amont possible, afin de me permettre, d'une part de décider ou non ce rétablissement, et d'autre part, dans l'affirmative, d'engager la procédure requise de notification auprès du Conseil et de la Commission. Copie de votre saisine devra parallèlement être transmise à la direction générale de la police nationale (DGPN) et à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ).

Vous accompagnerez votre demande de l'indication précise de l'évènement à l'origine de la mesure, la nature de la menace pesant sur l'ordre public, la nature des frontières concernées, les points de passage frontaliers où le contrôle doit être rétabli ainsi

que la période précise du rétablissement des contrôles (dates et heures du début et de la fin du dispositif).

Dans le cas d'un événement nécessitant une **action urgente**, la procédure de consultation préalable n'est pas applicable. Demeure néanmoins l'information, qui doit être **immédiate**, du Conseil et de la Commission.

Dans les deux cas, l'Etat membre qui a décidé de réintroduire les contrôles aux frontières, doit, aux termes de l'article 30 du code, **pleinement** en informer le public à moins que des raisons impérieuses de sécurité ne s'y opposent. **Vous êtes donc invité à m'indiquer si l'information du public peut être envisagée.**

L'Etat membre qui a réintroduit les contrôles est enfin tenu de confirmer aux instances européennes la date de la levée desdits contrôles et doit immédiatement, ou dans un bref délai, soumettre au Parlement européen, au Conseil et à la Commission un rapport sur la mise en œuvre des vérifications effectuées et l'efficacité de la réintroduction du contrôle aux frontières. **Vous serez donc conduits à me faire parvenir, dès la levée du dispositif, tous éléments en ce sens (nombre de personnes contrôlées, résultats des contrôles, incidents éventuels, etc.).**

S'agissant des contrôles pouvant être opérés dans les zones proches des frontières terrestres intérieures, l'article 21 du code de franchissement des frontières par les personnes ne remet en cause l'applicabilité ni de l'article 78-2 du code de procédure pénale⁸, ni des articles L.611-8 et L.611-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile⁹.

*
* * *

Vous voudrez bien me rendre compte, sous le présent timbre, de toute difficulté d'application de la présente circulaire, mes services demeurant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire que vous souhaiteriez éventuellement obtenir.

⁸ L'article 78-2 du code de procédure pénale étend à la même zone et aux mêmes lieux que ceux ci-dessous définis les possibilités de contrôles d'identité par les officiers de police judiciaire et, sous le contrôle de ces derniers, par les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints, motivés par la seule vérification du respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi. Cet article a été complété par les dispositions de l'article 3 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers. L'arrêté du 26 avril 2006 publié le 16 mai 2006 au Journal officiel de la République française désigne les arrêts sur les liaisons ferroviaires internationales pouvant donner lieu à l'application de l'article 78-2 du code de procédure pénale.

⁹ Les articles L 611-8 et L 611-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permettent aux officiers de police judiciaire de rechercher et de contrôler les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France, en procédant à une visite sommaire des véhicules avec l'accord du conducteur, ou, à défaut, sur instruction du procureur de la République, dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les autres Etats membres de l'espace « Schengen » et une ligne tracée à 20 kilomètres en-deçà. Lorsqu'il existe une section autoroutière démarrant dans la zone mentionnée ci-dessus et que le premier péage autoroutier se situe au-delà de la ligne des 20 kilomètres, le contrôle peut avoir lieu jusqu'à ce premier péage et ses aires de stationnement attenantes.

Signé : Nicolas SARKOZY