



[Traduction informelle vers le français préparée par l'Ararteko du [Rapport du Médiateur européen](#)]

## Rapport

du Médiateur européen clôturant la question Q3/2023/JK du Ombudsman du Pays Basque concernant les restrictions à la libre circulation sur un passage piétonnier frontalier entre l'Espagne et la France

### Antécédents

1. Les médiateurs nationaux et régionaux du Réseau européen des médiateurs peuvent solliciter du Médiateur européen qu'il présente des réponses écrites aux questions relatives à la législation de l'UE et son interprétation, y compris les questions posées dans le cadre du traitement de cas spécifiques.
2. L'Ombudsman du Pays Basque a reçu des plaintes concernant la fermeture du passage piétonnier sur la frontière franco-espagnole entre Irun (Espagne) et Hendaye (France). Ces plaintes ont été présentées par les maires des communes transfrontalières d'Irun et de Hondarribia (Pays Basque espagnol), sur la base des plaintes reçues des citoyens basques riverains du fleuve Bidassoa à la suite de la décision unilatérale de la France le 14 janvier 2021 de fermer le passage piétonnier « Avenida » entre Hendaye et Irun.
3. L'Ombudsman du Pays Basque précise que, malgré la réouverture ultérieure de certains de ces passages transfrontaliers, le passage piétonnier entre Hendaye et Irun est resté fermé. Des six ponts enjambant le fleuve Bidassoa, c'est le seul point à être resté fermé. L'Ombudsman s'est inquiété du fait que la fermeture du passage frontalier puisse représenter une ingérence dans le droit à la libre circulation des résidents de part et d'autre de la frontière, avec un impact négatif considérable sur le commerce local et les affaires transfrontalières.
4. Le 19 juillet 2023, l'Ombudsman basque a écrit au Défenseur des Droits de la France en lui demandant d'intervenir dans la mesure du possible afin de garantir le bon respect de la législation de l'UE. Il a également pris contact avec l'Ombudsman espagnol. Ce même jour, Ombudsman basque a contacté le Médiateur européen pour lui demander d'envisager la possibilité d'intervenir auprès de la Commission européenne et joint une copie de la lettre adressée au Défenseur des Droits de la France.

## Les questions adressées à la Commission

5. Sur la base de la question, le 4 août 2023, le Médiateur européen a posé à la Commission les questions suivantes :

- 1. *Est-il compatible avec le droit de l'UE qu'un État-membre ferme unilatéralement un passage piétonnier frontalier entre deux États-membres pendant plus de 30 mois, même s'agissant du seul pont sur six à être fermé le long du fleuve frontalier et, dans l'affirmative, dans quelles circonstances ?*
- 2. *Est-il compatible avec le droit de l'UE que l'État-membre ayant décrété la fermeture du passage frontalier en réponse aux préoccupations sur « de nouvelles menaces terroristes... et les flux d'entrée irrégulière aux frontières » puisse rouvrir ce passage pendant une journée pour permettre le passage d'un événement sportif, puis le refermer ?*

## Réponses de la Commission

6. La Commission a présenté sa réponse le 19 septembre 2023 dans laquelle elle explique que des contrôles ont été réintroduits le long de la frontière intérieure entre la France et l'Espagne depuis novembre 2015.

7. La décision de réintroduire les contrôles par les autorités françaises s'appuie sur l'article 25 du Code frontières Schengen<sup>1</sup>, qui permet aux États-membres d'introduire temporairement de tels contrôles comme mesure de dernier recours en réponse à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Ce droit des États-membres s'entend sans préjudice du droit à la libre circulation pouvant être restreint dans ces circonstances.

8. Concernant l'aspect temporaire des contrôles réintroduits, la Commission a expliqué que « *même si en principe le Code frontières Schengen fixe un délai de 6 mois pour la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, ce délai ne s'applique qu'aux réintroductions fondées sur les mêmes raisons. Par conséquent,*

---

<sup>1</sup> L'Article 25 du Code Frontières Schengen intitulé «Cadre général pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures » stipule que « 1. **En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État-membre** dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, **cet État-membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières** sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures **pendant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave** si elle est supérieure à trente jours. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave. 2. Le contrôle aux frontières intérieures n'est réintroduit qu'en dernier recours et conformément aux articles 27, 28 et 29. Les critères visés, respectivement, aux articles 26 et 30 sont pris en considération chaque fois qu'une décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures est envisagée en vertu de l'article 27, 28 ou 29, respectivement.

3. **Lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'État-membre concerné persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1** du présent article, ledit État-membre peut prolonger le contrôle à ses frontières intérieures, en tenant compte des critères visés à l'article 26 et conformément à l'article 27, pour les mêmes raisons que celles visées au paragraphe 1 du présent article et, en tenant compte d'éventuels éléments nouveaux, pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours.

4. **La durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures**, y compris toute prolongation prévue au titre du paragraphe 3 du présent article, **ne peut excéder six mois**. Dans les **circonstances exceptionnelles** visées à l'article 29, **cette durée totale peut être étendue à une durée maximale de deux ans** conformément au paragraphe 1 dudit article.

*si de nouvelles menaces pour la sécurité intérieure et l'ordre public sont détectées, les États-membres peuvent réintroduire les contrôles aux frontières intérieures. »*

9. La Commission s'est référée au récent arrêt de la Cour de justice du 22 avril 2022 dans les affaires liées [C-368/20](#) et C-369/20<sup>2</sup>, qui confirmaient le cadre légal et les délais applicables si de nouvelles menaces sont identifiées. La Commission a expliqué que la décision antérieure de la France de réintroduire le contrôle aux frontières était justifiée par les préoccupations concernant les menaces terroristes et l'augmentation du flux d'entrées irrégulières (pendant la période comprise entre le 1<sup>er</sup> mai 2022 et le 31 octobre 2022), mais que la décision actuelle était fondée sur des menaces liées à la COVID 19. La Commission a indiqué un lien sur son site Internet renvoyant vers un aperçu des décisions dans lesquelles des contrôles ont été réintroduits.

10. La Commission a par ailleurs expliqué qu'il appartient aux États-membres de décider eux-mêmes de la portée des contrôles réintroduits en se basant sur leur expérience et leur évaluation des risques qui peut impliquer de restreindre certains points frontaliers le long d'une frontière intérieure. À partir d'octobre 2022, le Coordinateur Schengen<sup>3</sup> a eu des discussions avec plusieurs pays, dont la France, ayant mis en place des contrôles à long terme sur lesquels ils continuent de faire face à de graves menaces pour leur sécurité intérieure et leur ordre public. À la lumière des récentes notifications de réintroduction des contrôles, la Commission a également consulté ces États-membres.

11. Concernant la deuxième question posée, la Commission a déclaré que les États-membres sont les mieux placés pour déterminer l'existence de risques et les mesures nécessaires pour y faire face. Les États doivent tenir compte des informations disponibles et peuvent s'adapter en conséquence. Il se peut donc qu'un poste frontière soit temporairement ouvert pour un événement sportif.

12. En conclusion, la Commission a déclaré qu'elle était consciente de l'impact de la fermeture des frontières sur les régions transfrontalières et qu'elle « *travaille en vue du rétablissement d'un espace Schengen pleinement opérationnel, dans lequel les contrôles aux frontières intérieures constituent une mesure de dernier recours grâce à un dialogue orchestré par le Coordinateur Schengen et au travers du cycle Schengen* ». La diminution des passages frontaliers a été examinée au cours de discussions trilatérales entre la France, l'Espagne et le Coordinateur Schengen.

13. La Commission termine actuellement un amendement au Code frontières Schengen (proposé en décembre 2021), en vertu duquel les États-membres décidant de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures « *doivent évaluer non seulement le bien-fondé des contrôles réintroduits et leur impact probable sur*

---

<sup>2</sup> Voir les paragraphes 79-81 de la décision.

<sup>3</sup> Dans le cadre des [nouvelles structures proposées par la Présidence française](#) du Conseil, pour i) préparer les travaux du Conseil Schengen et ii) garantir le suivi des mesures et des actions adoptées dans le cadre du Conseil Schengen. Le Coordinateur Schengen jouerait également un rôle central en cas de crise aux frontières extérieures afin de fournir une réponse européenne proportionnée et appropriée à tous les niveaux.

*la libre circulation des personnes, mais également leur impact sur les régions transfrontalières.».*

14. Le 19 septembre 2023, le Médiateur européen a transmis la réponse de la Commission à l'Ombudsman du Pays Basque pour qu'il présente ses observations.

15. Le 25 janvier 2024, l'Ombudsman du Pays Basque a répondu que les explications fournies par la Commission répondaient bien à sa question. Il a expliqué que la France avait annoncé la réouverture du pont transfrontalier fin octobre 2023 et a remercié le Médiateur pour son soutien dans la présentation de la consultation à la Commission.

### **Conclusion du Médiateur européen**

16. Les explications fournies par la Commission sont détaillées et très utiles. La Commission a clairement établi le cadre légal (Code frontières Schengen) en vertu duquel les États-membres peuvent introduire des contrôles temporaires le long des frontières intérieures de l'UE. Elle a également fourni des liens vers des documents permettant de superviser la mise en application des contrôles aux frontières et les raisons de ceux-ci, et a apporté une mise à jour sur l'état actuel de la révision du Code. Il faut noter à cet égard que les préoccupations soulevées lors de cette consultation, à savoir l'effet sur les régions transfrontalières ou les fermetures temporaires de frontières, feront partie de l'évaluation qui devra être réalisée avant d'implanter ces contrôles aux frontières à l'avenir.

17. À la lumière de ce qui précède et du rapport mentionné, le Médiateur européen considère que les questions soulevées dans la question présentée ont été suffisamment clarifiées. Le Médiateur européen clôture par conséquent la consultation.

Le présent rapport sera transmis à l'Ombudsman basque et à la Commission.

Rosita Hickey

Directrice des enquêtes

À Strasbourg, le 12/02/2024