



Council of the
European Union

Brussels, 9 April 2018
(OR. en, fr)

7718/18

FRONT 79
COMIX 165

NOTE

From:	French delegation
To:	Working Party on Frontiers/Mixed Committee (EU-Iceland/Liechtenstein/Norway/Switzerland)
Subject:	Temporary reintroduction of border controls at the French internal borders in accordance with Articles 25 and 27 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)

Delegations will find attached a copy of a letter received by the General Secretariat of the Council on 9 April 2018 regarding temporary reintroduction of border controls by France at its internal borders between 1 May and 31 October 2018.

E-MAIL / FAX

IM 03538 2018
09.04.2018

Paris, le 30 mars 2018

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Renouvellement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1er mai 2018 au 31 octobre 2018.

La menace terroriste reste omniprésente en France. L'attaque revendiquée par l'Etat islamique perpétrée à Carcassonne et Trèbes le 23 mars dernier et qui a fait quatre morts et quinze blessés est une nouvelle fois venue le rappeler dramatiquement.

Les attentats perpétrés à Paris, devant le musée du Louvre le 3 février 2017, sur l'avenue des Champs Elysées le 20 avril 2017, sur le parvis de la cathédrale Notre-Dame le 6 juin 2017, ou encore devant la gare Saint Charles de Marseille le 1^{er} octobre 2017 rappellent la fréquence des attaques depuis 2015. De novembre 2015 à décembre 2017, la lutte contre les réseaux terroristes en France a abouti à 998 enquêtes judiciaires et à 464 gardes à vue. Au total en 2017, 26 attentats ont visé le territoire français, dont 3 ont abouti, 7 ont échoué et 16 ont été déjoués.

Depuis le début de l'année 2018, outre l'attaque dramatique de Carcassonne et Trèbes, deux attaques d'ampleur visant des militaires de l'opération « Sentinelle » et un grand équipement sportif ont pu être déjouées.

De plus, un risque désormais majeur réside dans le retour de terroristes dont les groupes armés ont été défaits en Syrie et en Irak. À ce jour, il est avéré que 303 combattants terroristes sont rentrés en France, dont 244 adultes. Toutefois, les analyses des services de renseignement recensent encore 684 ressortissants français ou étrangers résidant en France et susceptibles de tenter de revenir avec l'intention d'y porter des attaques de masse ou de passer à l'acte individuellement.

Ces informations confirment le niveau élevé de la menace et font redouter la préparation d'autres attentats sur le sol français. Elles confirment aussi que le franchissement des frontières intérieures demeure une stratégie des cellules terroristes, qui n'hésitent pas à préparer un attentat sur le territoire d'un Etat membre pour le perpétrer dans un Etat membre voisin.

Cette mobilité des cellules terroristes à l'intérieur de l'espace Schengen est d'ailleurs confirmée par les enquêtes sur les attentats commis au Royaume-Uni à Manchester le 3 mai 2017 et les trois attaques des 3 et 19 juin 2017 et celle du 15 septembre 2017 dans le métro londonien. Les auteurs de ces attentats, comme précédemment l'auteur de celui commis à Berlin en décembre 2016, avaient circulé à l'intérieur de l'espace Schengen avant de commettre leurs crimes. De même, les attentats perpétrés en Espagne à Barcelone et Cambrils les 17 et 18 août 2017 ont révélé que les terroristes avaient réalisé plusieurs déplacements en Belgique et en France, à des fins de repérage notamment sur le site de la tour Eiffel. Plus récemment encore, Ahmed Hanachi, qui a égorgé deux jeunes femmes à la gare Saint-Charles de Marseille le 1^{er} octobre 2017, avait voyagé plusieurs fois entre la France et l'Italie sous de fausses identités.

La mission des services de renseignements est de détecter ceux qui sont susceptibles de constituer un danger et celle des garde-frontières de les intercepter dans leurs déplacements entre les Etats membres. Or, le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne est toujours en cours et la nouvelle acuité de la menace commande de maintenir nos efforts. Dans ce contexte, les contrôles aux frontières intérieures continuent à trouver leur pleine justification.

En conséquence, les autorités françaises ont décidé de renouveler les contrôles aux frontières intérieures françaises du 1^{er} mai 2018 jusqu'au 31 octobre 2018, conformément aux dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 25 et de l'article 27 du Code Frontières Schengen. En raison de la menace terroriste durable mais sans cesse renouvelée, en particulier avec le retour des combattants étrangers, il demeure absolument nécessaire de pouvoir procéder au contrôle des documents de voyage lors des passages aux frontières intérieures, afin de s'assurer de leur authenticité et de l'identité de leur porteur.

Les Etats membres sont responsables de la sécurité des populations. Pour répondre à cette exigence, les autorités françaises entendent mobiliser les outils juridiques et moyens opérationnels disponibles, tant en droit national qu'au niveau européen. Dans le respect des exigences du Code Frontières Schengen, ces contrôles seront effectués dans le respect du principe de proportionnalité, au regard d'analyses de risques actualisées.

En effet, dans le droit fil de la recommandation de la Commission européenne du 12 mai 2017, invitant les États membres à optimiser l'utilisation des contrôles de police de droit commun, des mesures nationales ont été adoptées depuis octobre dernier afin de se substituer ponctuellement aux contrôles aux frontières intérieures sans en emporter les mêmes effets en matière de non-admission. Elles permettront de davantage moduler ces contrôles en fonction du niveau de risque spécifique à chaque section de frontière.

Ainsi, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, a modifié la législation française pour étendre les possibilités d'effectuer des contrôles d'identité dans les zones frontalières.

L'article 78-2 du Code de procédure pénale français permet désormais d'effectuer des contrôles « aux abords des gares » internationales, et non plus seulement dans les zones ouvertes au public à l'intérieur de celles-ci. La durée pendant laquelle les forces de l'ordre peuvent effectuer des contrôles d'identité dans un même lieu à l'intérieur d'une bande de 20 kilomètres en deçà d'une frontière intérieure terrestre a été portée de 6 à 12 heures consécutives. De plus, la loi prévoit la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité dans un rayon maximal de dix kilomètres autour des points de passage frontaliers portuaires et aéroportuaires les plus sensibles, désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité.

Les moyens opérationnels ont également été renforcés, avec le maintien de l'opération « Sentinelle », visant à assurer la protection par l'armée de points sensibles du territoire.

Toutefois, dans le respect des exigences résultant du Code Frontières Schengen et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ces mesures ne peuvent pas produire un effet équivalent à une vérification à la frontière. C'est pourquoi, le recours au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures demeure nécessaire.

Ceux-ci ont fait la preuve de leur utilité pour prévenir le terrorisme. Outre leur caractère dissuasif, ils ont permis la surveillance ou l'interpellation de 78 549 individus depuis novembre 2015, qui étaient signalés dans les bases de données européennes et nationales en raison de la menace qu'ils représentent.

Ils ont également révélé toute leur pertinence dans la lutte contre la fraude documentaire.

L'usage de faux documents et l'usurpation d'identité sont des techniques fréquemment utilisées par les réseaux criminels pour circuler à l'intérieur de l'Union européenne. Or, la détection de faux documents et de cas d'usurpation d'identité a

augmenté de 152% aux points de passage terrestres aux frontières intérieures en 2017.

Pour ne pas porter atteinte au principe de libre-circulation dans l'espace Schengen, des dispositions ont été prises pour assurer la plus grande fluidité possible du franchissement des frontières françaises en période de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Des renforts policiers ont été affectés dans les aéroports. Aux frontières terrestres, les agents en charge des contrôles opèrent une surveillance entre les points de passage par des patrouilles fixes ou mobiles, essentiellement en fonction de l'analyse du risque complétée par l'échange d'information dans le cadre de la coopération bilatérale, voire multilatérale avec les autres États membres.

Le rôle des centres de coopération policière et douanière (CCPD) est à souligner. Sur la base de l'article 39, paragraphe 5, de la Convention d'application de l'accord de Schengen, des accords visant à renforcer la coopération policière et douanière ont été signés avec les États frontaliers parties à l'accord. Ils prévoient notamment l'installation de CCPD facilitant l'échange d'informations entre parties contractantes. Au nombre de 10, ces CCPD sont activés aux frontières intérieures avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne. Ces échanges d'information sont essentiels pour dimensionner et cibler les opérations de contrôles sur les sections de frontière intérieure présentant le niveau de risque le plus élevé.

Des analyses de risques sont également partagées avec les États membres limitrophes dans un cadre bilatéral ou à travers la plateforme de coopération opérationnelle des services de renseignement du Groupe anti-terroriste (GAT) et sont régulièrement actualisées, en fonction de la situation rencontrée, et selon les services considérés (police nationale, douanes et gendarmerie nationale). C'est par exemple le cas des analyses partagées entre la police et la gendarmerie françaises et les services italiens à la frontière.

La combinaison des échanges d'information avec les États membres voisins et des mesures nationales récemment adoptées avec les contrôles aux frontières intérieures garantiront l'absence d'atteinte substantielle au principe de libre-circulation, dans le respect des dispositions du code frontières Schengen et dans la perspective d'un retour à un fonctionnement normal de l'espace européen de libre circulation.

Le ministre de l'intérieur adressera un courrier à ses homologues des pays voisins, afin notamment que leurs services apportent leur coopération dans la réalisation de ces contrôles aux frontières.

Courtesy translation

NOTE FROM THE FRENCH AUTHORITIES

Paris, the 30th of March 2018

Subject: Renewal of border controls at land borders with Belgium, Luxembourg, Germany, the Swiss Confederation, Italy and Spain, as well as at air and sea borders, from 1 May 2018 to 31 October 2018.

The terrorist threat remains pervasive in France. The attack in Carcassonne and Trèbes on 23rd of March for which the Islamic State claimed responsibility, which left four victims dead and fifteen injured, was a dramatic reminder of it.

The attacks perpetrated in Paris in front of the Louvre museum on February 3rd 2017, on the Champs-Élysées on April 20th 2017, on the esplanade of cathedral Notre-Dame on June 6th 2017, and the 1st of October 2017 in front of the Saint-Charles train station in Marseille recall the frequency of such attacks since 2015. From November 2015 to December 2017, fight against terrorist networks in France led to 998 judicial investigations and 464 police custodies. In 2017, a total of 26 attacks targeted French soil, of which 3 succeeded, 7 failed and 16 were thwarted.

Since the beginning of 2018, besides the dramatic attack in Carcassonne and Trèbes, two important attacks targeting military personnel from the "Sentinel" operation and a major sports facility were foiled.

Moreover, the return of terrorists whose armed groups have been defeated in Irak and Syria now represents a very high risk. To this day, the return of 303 terrorist fighters, including 244 adults, has been proven. Nevertheless, intelligence analysis still number 684 French nationals, or foreigners residing in France, who may try to come back aiming at carrying massive or individual terrorist attacks in France.

This information confirms the magnitude of the threat and spurs concern about the preparation of other attacks on French territory. It also confirms that internal border crossing remains a strategy of terrorist cells, which do not hesitate to prepare an attack in another Member State in order to carry it out in a neighbouring Member State.

The intra-Schengen mobility of terrorist cells has been confirmed by the investigations on the terrorist attacks committed in the United Kingdom in Manchester on 3rd May 2017, and the three attacks of 3rd June, 19th June and 15th September 2017 in the London Underground. The authors of these attacks, as the one of the attack in Berlin in December 2016, had circulated inside Schengen before committing their crimes. Attacks perpetrated in Spain, in Barcelona and Cambrils on 17th and

18th August 2017 have likewise revealed that terrorists had travelled several times to Belgium and France in order to gather information on potential targets, including at the Eiffel Tower. More recently, Ahmed Hanachi, who savagely stabbed two young women in Saint-Charles train station in Marseille on October 1st 2017, had travelled repeatedly between France and Italy under fraudulent identities.

The intelligence services' task is to detect those who are likely to constitute a threat. The task of border guards is to intercept them as they travel between Member States. It is relevant to note that the strengthening of the external borders of the European Union is still ongoing, and that the new severity of the threat makes it necessary to maintain our efforts. In this context, internal border controls continue to be fully justified.

As a consequence, **French authorities have decided to renew controls at the French internal borders from May 1st, 2018, until October 31st, 2018**, pursuant to the provisions of the first paragraph of Article 25 and of Article 27 of the Schengen Borders Code. Due to the durable terrorist threat, renewed notably because of the return of foreign terrorist fighters, it remains absolutely necessary to have the capacity to check travel documents at internal border crossings, so as to verify their authenticity and the identity of their bearers.

Member States are responsible for the security of their populations. To answer this exigence, French authorities intend to mobilize the available legal and operational tools, in French law and European law. In full respect of the Schengen Borders Code, these controls will be accomplished in line with the proportionality principle, based on updated risk analysis.

As a matter of fact, drawing direct inspiration from the Commission's recommendation of 12th May 2017 inviting Member States to optimize their recourse to police checks, national measures have been adopted since last October in order to be punctually substituted to internal border controls, while not having the same effects in terms of non-admission. They will permit to better modulate these controls, depending on the risk level specific to each border portion.

For example, Law n° 2017-1510 of 30th October 2017 strengthening internal security and the fight against terrorism has revised the French legislation in order to extend possibilities to carry out identity controls in border regions.

Article 78-2 of the code of criminal procedure now allows for controls "close to international train stations", not any more in zones opened to the public inside these stations only. The timeframe during which security forces can carry out identity checks at a same location in the 20-km strip of land from the internal land border has been lengthened from 6 to 12 consecutive hours. Moreover, law now allows ID checks from 10-kilometers to the most sensitive sea or air borders crossing points, these being designated by order of the administrative authority depending on their vulnerability and passenger traffic.

Nonetheless, in full respect of the Schengen Borders Code and of the EUCJ's jurisprudence, these measures cannot have an equivalent effect to a border control. This is why reestablishing internal border controls remains necessary.

Internal border controls have proved their efficiency to prevent terrorism. Besides their dissuasive character, they have since November 2015 permitted the surveillance of arrest of 78 549 individuals who were registered in European and national databases on security grounds.

They have also shown their relevance in the fight against document fraud.

Usage of false documents and usurpation of identities are frequently-used techniques for criminal networks in order to circulate inside the European Union. As it happens, detection of false documents and of usurpation of identities have increased by 152% at internal land border crossing points in 2017.

In order not to impair the principle of free-movement inside the Schengen area, maximum fluidity will be ensured while internal border controls are reestablished. Police staff reinforcements have been affected to airports. At land borders, mobile and fix patrols are carried out, essentially depending on risk analysis, as well as on exchange of information in the framework of bilateral or multilateral cooperation with other Member States.

The role of Police and Customs Cooperation Centers (PCCC) is to be underlined. On the basis of article 39, paragraph 5 of the Convention for the Implementation of the Schengen Agreement, agreements aiming at reinforcing police and customs cooperation have been signed with neighboring Member States taking part to the Agreement. They provide for the creation of PCCC facilitating the exchange of information between contracting parties. 10 PCCC are activated at internal borders with Belgium, Luxembourg, Germany, Switzerland, Swiss, Italy and Spain. This exchange of information is crucial to dimension and target control operations at the internal border sections where the risk is the highest.

Risk analyses are also shared with neighboring Member States in a bilateral framework, or through the operational cooperation platform of intelligence services of the Counter-Terrorism Group (CTG). They are regularly updated, depending on the situation and the concerned services (*police nationale, douane or gendarmerie nationale*). Such is the case, by way of example, for analysis shared between French police and gendarmerie and the Italian services at the border.

The combination of information-sharing with neighboring Member States and of recently adopted national measures with internal border controls will guarantee the absence of substantial impairing of the principle of free-movement, in full respect of the provisions of the Schengen Borders Code and in the perspective of a return back to a normal functioning of the European area of free movement.

The Interior Ministry will send a letter to its counterparts of neighbouring countries, so that their services act in cooperation with his as these border controls are carried out.