



---

*Document de séance*

---

**A8-0160/2018**

3.5.2018

# **RAPPORT**

sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen  
(2017/2256(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Carlos Coelho

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	15
INFORMATIONS SUR L'ADOPTION PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND .....	17
VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND..	18

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen (2017/2256(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu la communication de la Commission du 27 septembre 2017 intitulée «Préserver et renforcer Schengen» (COM(2017)0570),
  - vu la communication de la Commission du 4 mars 2016 intitulée «Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route» (COM(2016)0120),
  - vu le règlement (UE) n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes<sup>1</sup>,
  - vu le code frontières Schengen, et notamment ses articles 14 et 17,
  - vu le règlement (UE) n° 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol)<sup>2</sup>,
  - vu le règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur)<sup>3</sup>,
  - vu l'article 52 de son règlement intérieur,
  - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A8-0160/2018),
- A. considérant que l'espace Schengen est un dispositif unique en son genre et l'une des plus grandes réussites de l'Union européenne, permettant la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures; qu'il a été rendu possible grâce à diverses mesures compensatoires, comme le renforcement des échanges d'informations avec l'établissement du système d'information Schengen (SIS) et la création d'un mécanisme d'évaluation pour vérifier la mise en œuvre de l'acquis de Schengen par les États membres et pour renforcer la confiance mutuelle dans le fonctionnement de l'espace Schengen; que la confiance mutuelle requiert également de la solidarité, de la sécurité, une coopération policière et judiciaire en matière pénale, une protection commune des frontières extérieures, une compréhension commune et des politiques communes en matière de migration, de visas et d'asile, et le respect du droit international et du droit européen en ce domaine;
- B. considérant que, ces dernières années, plusieurs facteurs ont eu une incidence sur le fonctionnement de l'espace Schengen; que parmi ces facteurs figurent l'impact des

---

<sup>1</sup> JO L 251 du 16.9.2016, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 135 du 24.5.2016, p. 53.

<sup>3</sup> JO L 295 du 6.11.2013, p. 11.

déplacements internationaux et des flux touristiques qui ont initialement motivé la législation dite «frontières intelligentes», le nombre significatif de demandeurs d'asile et de migrants en situation irrégulière et les déplacements secondaires qui y sont liés, et, en conséquence, le rétablissement et la prolongation des contrôles aux frontières intérieures par certains États membres depuis 2014; que le rétablissement de contrôles aux frontières intérieures semble lié à une perception de menace à l'ordre public et à la sécurité intérieure, associée au déplacement de personnes et au terrorisme, au nombre de personnes recherchant la protection internationale et à l'arrivée de migrants en situation irrégulière plutôt qu'à une preuve solide de l'existence réelle d'une menace grave ou qu'à un nombre réel d'arrivées; que ces facteurs incluent également le terrorisme et la présence d'une menace accrue pesant sur l'ordre public et la sécurité intérieure des États membres;

- C. considérant que le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne et la mise en place de contrôles systématiques au regard des bases de données correspondantes, y compris pour les citoyens européens, faisaient partie des mesures mises en place pour préserver l'espace Schengen;
- D. considérant que certains États membres ont réagi aux arrivées de demandeurs d'asile et de réfugiés en rétablissant les contrôles à leurs frontières intérieures, au motif de «réguler» les mouvements de ressortissants de pays tiers en quête d'une protection internationale et ceci alors même que l'article 14, paragraphe 1 du code frontières Schengen stipule que la «procédure des frontières normales» ne s'applique pas aux demandeurs d'asile; considérant la nécessité de mettre en œuvre un système juste et solidaire de répartition des responsabilités en matière d'évaluation des demandes d'asile;
- E. considérant que, depuis mars 2016, la Commission a proposé une série de mesures visant à rétablir le fonctionnement normal de l'espace Schengen; que le bon fonctionnement de l'espace Schengen n'a pas encore été rétabli et dépend d'abord des États membres, de la confiance qu'ils ont les uns envers les autres, de la solidarité dont ils font preuve à l'égard des pays de première entrée, de l'adoption de mesures adaptées et de leur mise en œuvre, en particulier par les États membres;
- F. considérant que l'incitation des États membres à adopter les mesures préconisées pour rétablir le bon fonctionnement de l'espace Schengen dépend principalement du non renouvellement des demandes de contrôles aux frontières ;
- G. considérant que le maintien et le rétablissement de contrôles aux frontières dans la zone Schengen ont de graves répercussions sur la vie des citoyens européens et de tous ceux et toutes celles qui bénéficient du principe de libre circulation à l'intérieur de l'UE, et altèrent considérablement la confiance dans les institutions européennes; que le maintien ou la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures comporte des coûts opérationnels directs et des coûts d'investissement directs pour les travailleurs frontaliers, les touristes, les transporteurs routiers de marchandises et les administrations publiques, et a des effets catastrophiques sur les économies des États membres; que les estimations des coûts liés à la réintroduction des contrôles aux frontières pourraient se situer entre 0,05 et 20 milliards d'euros pour les coûts uniques et atteindre 2 milliards

d'euros pour les coûts annuels de fonctionnement<sup>1 bis1</sup>; que les régions transfrontalières seront particulièrement touchées;

- H. considérant que les constructions de murs et de clôtures aux frontières extérieures et intérieures de l'UE par différents États membres se multiplient et qu'elles sont utilisées comme moyen de dissuasion pour l'entrée et le transit y compris de demandeurs d'asile sur le sol de l'UE ; rappelle que, selon le Transnational Institute (TNI), il est estimé que les pays européens ont construit plus de 1 200 kilomètres de murs et de frontières pour un coût d'au moins 500 millions d'euros et que de 2007 à 2010, les fonds de l'UE ont contribué au déploiement de 545 systèmes de surveillance des frontières couvrant 8 279 kilomètres des frontières extérieures de l'UE et 22 347 équipements de surveillance;
- I. considérant que l'espace Schengen se trouve à la croisée des chemins et requiert des actions décisives et communes pour rétablir pleinement les avantages qu'il apporte aux citoyens; qu'il nécessite également d'instaurer une confiance mutuelle, une coopération et une solidarité entre les États membres; qu'aucun discours politique ne devrait viser à blâmer Schengen;
- J. considérant que l'élargissement de l'espace Schengen reste l'un des principaux instruments permettant d'étendre les avantages économiques et sociaux qui découlent de la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux à de nouveaux États membres, en favorisant la cohésion et en comblant les écarts entre les pays et les régions; que l'application de l'ensemble de l'acquis de Schengen dans tous les États membres qui remplissent les critères nécessaires pour mener à bien le processus d'évaluation de Schengen est essentielle à la création d'un cadre de sécurité juridique solide et coordonné; rappelle que le président de la Commission européenne a annoncé à plusieurs reprises que la Roumanie et la Bulgarie étaient prêtes à intégrer l'espace Schengen, tout comme cela a également été indiqué dans la résolution du Parlement européen du 8 juin 2011, dans le projet de décision du Conseil relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et en Roumanie<sup>2</sup>, et dans les conclusions du Conseil;
- K. considérant que le groupe de travail sur le contrôle de Schengen a suivi de près la mise en œuvre de l'acquis de Schengen grâce aux constats établis par le mécanisme d'évaluation de Schengen, la méthode d'évaluation de la vulnérabilité, les auditions des commissions et les missions dans les États membres et les pays tiers; qu'il a identifié les mesures qui ont été ou sont en passe d'être mises en œuvre, les principales lacunes du fonctionnement de l'espace Schengen et les mesures à prendre dans l'avenir;

## ***QUESTIONS CENTRALES***

### ***Progrès réalisés dans la prise en compte des lacunes identifiées***

1. indique qu'au cours des trois dernières années, le législateur de l'Union a adopté un certain nombre de mesures visant à renforcer l'intégrité de l'espace Schengen sans

---

<sup>1</sup> Wouter van Ballegooij, Le coût du non-Schengen: aspects relatifs aux libertés civiles, à la justice et aux affaires intérieures, Rapport sur le coût de la non-Europe, Unité Valeur ajoutée européenne, 2016, page 32.  
JO C 380 E du 11.12.2012, p. 160.

contrôles aux frontières intérieures; se félicite de l'efficacité des mesures prises aux frontières extérieures et de la création de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex); note les efforts déployés par l'Agence pour la mise en œuvre du nouveau règlement, en particulier par le biais d'opérations conjointes dans le domaine de la surveillance des frontières et des retours, et en apportant un soutien aux États membres confrontés à une hausse de la migration, tout en maintenant le plein respect des droits fondamentaux comme le prévoit le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes; est conscient de l'importance du nouveau mécanisme d'évaluation de la vulnérabilité pour révéler les déficiences aux frontières extérieures communes et prévenir les crises; insiste sur les efforts concertés et la coopération entre les agences et les autres acteurs dans l'organisation de l'approche des «points d'accès» en matière de formation ;

2. note les mesures prises avec la modification du code frontières Schengen et la mise en place de vérifications systématiques obligatoires dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, à l'entrée et à la sortie, pour les ressortissants de pays tiers et les ressortissants de l'UE, tout en restant vigilant quant à la nécessité et à la proportionnalité de ces exigences, et à leurs effets sur le franchissement des frontières pour les ressortissants de l'UE; souligne quand dans certaines circonstances, les vérifications systématiques aux frontières extérieures de Schengen ont été remplacées par des contrôles ciblés, en raison de leur incidence disproportionnée sur le trafic; rappelle que la Commission devrait tenir compte de ces conséquences lorsqu'elle effectue l'évaluation prévue dans le règlement (EU) n° 2017/458;
3. salue la réforme actuelle du SIS et se félicite que l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ait déployé, le 5 mars, la plateforme du système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS) du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), qui intègre une fonction de recherche biométrique, ce qui contribuera au renforcement de la lutte contre la criminalité et le terrorisme;
4. insiste sur la nécessité d'utiliser à meilleur escient les outils existants, à savoir d'optimiser les avantages des systèmes actuels et de s'attaquer aux lacunes structurelles en matière d'information, dans le respect plein et entier des exigences de protection des données, du droit à la vie privée, de la non-discrimination et conformément aux principes de nécessité et de proportionnalité;
5. salue les travaux réalisés dans le domaine de la coopération policière et judiciaire transfrontalière et de la coopération des services répressifs, ainsi que du travail d'Eurojust et d'Europol pour lutter contre la criminalité transfrontalière et organisée, la traite des êtres humains et le terrorisme au moyen d'activités de renseignement, d'échange d'informations et d'enquêtes conjointes;
6. exprime son inquiétude à l'égard des efforts déployés par la Commission pour élaborer le concept et la stratégie de gestion européenne intégrée des frontières (GIF) sur la base de ce qui a été publié le 14 mars 2018 afin de se conformer aux dispositions du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes; doute de son efficacité à fixer les objectifs et buts souhaités dans le domaine de la gestion européenne

intégrée des frontières, et en particulier à renforcer et à appliquer les droits fondamentaux et les autres composants de la stratégie;

7. souligne la grande utilité du nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen, qui favorise la transparence, la confiance mutuelle et la responsabilité des États membres en contrôlant la façon dont ils mettent en œuvre les différents domaines de l'acquis de Schengen;

### *Graves lacunes identifiées*

8. exprime son inquiétude en ce qui concerne les graves lacunes et insuffisances découvertes dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen et de l'évaluation de la vulnérabilité;
9. condamne la réintroduction continuelle de contrôles aux frontières intérieures, qui va à l'encontre des principes fondateurs de l'espace Schengen; est d'avis qu'un grand nombre de prolongations ne sont pas conformes aux règles en vigueur en ce qui concerne leur durée, leur nécessité ou leur proportionnalité, et sont par conséquent illégales; regrette que les États membres n'aient pas pris les mesures qu'il fallait pour assurer la coopération avec les autres États membres concernés afin de minimiser les effets de ces mesures, et qu'ils n'aient pas fourni suffisamment de justifications sur les raisons de ces contrôles ni d'informations sur leurs résultats, limitant par là-même l'analyse de la Commission et le contrôle exercé par le Parlement; déplore également que les États membres modifient de manière artificielle la base juridique de la réintroduction en vue de la prolonger au-delà de la période maximale autorisée dans les mêmes circonstances factuelles; estime que les incidences économiques, politiques et sociales de cette pratique portent préjudice à l'unité de l'espace Schengen et nuisent à la prospérité des citoyens européens et au principe de libre circulation; réaffirme que le législateur de l'Union a, au cours des trois dernières années, adopté de nombreuses mesures en vue de renforcer les frontières extérieures et les contrôles qui y sont effectués; souligne l'absence de réaction équivalente en matière de suppression des contrôles aux frontières intérieures;
10. souligne que la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures s'est avérée bien plus aisée que leur suppression une fois qu'ils ont été réintroduits;
11. s'inquiète de l'absence de mise en œuvre de certaines dispositions de la réglementation régissant certains domaines du contrôle aux frontières extérieures, tels que la consultation systématique des bases de données lors des contrôles frontaliers et la vérification approfondie des conditions requises pour l'entrée; s'inquiète également de l'indisponibilité occasionnelle de certaines bases de données telles que le SIS et le VIS à certains points de passages frontaliers; constate une non-conformité manifeste, dans la plupart des États membres, en ce qui concerne la mise en place des centres nationaux de coordination prévue dans le règlement relatif au système européen de surveillance des frontières (Eurosur); souligne une nouvelle fois que la législation sur les frontières intérieures et extérieures ne peut être efficace si les États membres n'appliquent pas correctement les mesures décidées au niveau de l'Union;
12. rappelle que les États membres ont d'autres instruments que les contrôles aux frontières

intérieures à leur disposition, y compris, comme le recommande la Commission, les contrôles de police ciblés à condition qu'ils n'aient pas pour objectif le contrôle aux frontières, qu'ils soient fondés sur des informations et des expériences générales de la police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique, qu'ils visent notamment à lutter contre la criminalité transfrontalière, et qu'ils soient conçus et réalisés de manière clairement distincte des contrôles systématiques des personnes aux frontières extérieures; rappelle que ces contrôles peuvent s'avérer plus efficaces que les contrôles aux frontières internes, notamment parce qu'ils sont plus souples et peuvent être adaptés plus facilement à l'évolution des risques ;

13. rappelle que des visites inopinées d'évaluation sur site peuvent être effectuées aux frontières intérieures sans en informer au préalable l'État membre concerné;
14. condamne la construction de barrières physiques, y compris des clôtures, entre les États membres et rappelle ses doutes quant à la compatibilité de ces mesures avec le code frontières Schengen; invite la Commission à évaluer de manière approfondie les constructions existantes et à venir, et à en rendre compte au Parlement européen;
15. accueille favorablement, dans le cadre des efforts visant à rétablir le fonctionnement normal de l'espace Schengen, la proposition visant à modifier le code frontières Schengen eu égard aux règles applicables à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures; insiste sur la nécessité de fixer des règles claires et rappelle que ces changements devraient uniquement répondre aux nouveaux défis et aux menaces diffuses qui pèsent sur la sécurité intérieure sans encourager le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures; rappelle que tout changement ne devrait pas ouvrir une nouvelle voie à la prolongation des contrôles aux frontières intérieures; s'inquiète de ce que la proposition de la Commission sur la réintroduction des contrôles aux frontières internes repose sur une évaluation du «risque perçu» et non sur des preuves rigoureuses et solides de l'existence d'une menace sérieuse, et de ce que l'«évaluation des risques» proposée soit entièrement confiée à l'État qui réintroduit les contrôles aux frontières; estime que ces mesures doivent être prises prudemment afin de ne pas entraver de manière irréversible le principe fondamental de la libre circulation, notamment en mettant en place des garanties procédurales substantielles, en particulier afin de maintenir une limitation temporelle stricte quant à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures;
16. souligne qu'une nouvelle prolongation des contrôles existants aux frontières intérieures (ou la réintroduction de nouveaux contrôles) engendrerait d'importants coûts économiques pour l'Union dans son ensemble, en portant gravement atteinte au marché unique;

#### *Actions à entreprendre*

17. souligne l'impérieuse nécessité de remédier, dans les meilleurs délais, aux graves lacunes critiques recensées afin de rétablir le fonctionnement normal de l'espace Schengen sans contrôle aux frontières intérieures;
18. invite tous les États membres à mettre en œuvre pleinement la réglementation en vigueur, et invite la Commission à agir avec détermination en cas de violation des règles définies d'un commun accord en imposant des mesures proportionnées et nécessaires



aux États membres concernés, afin de préserver les intérêts des autres États membres et de l'Union dans son ensemble, y compris des procédures d'infraction;

19. souligne qu'il importe de réformer et d'adapter le SIS afin de faire rapidement face aux nouveaux défis, notamment en ce qui concerne la protection des enfants en danger ou des enfants disparus, l'échange immédiat et obligatoire d'informations sur le terrorisme (dans le respect des droits fondamentaux des citoyens de l'UE et des ressortissants des pays tiers, et en maintenant des garanties concernant la protection des données et le respect de la vie privée) et l'échange obligatoire d'informations sur les décisions de retour; insiste sur le fait que cette réforme ne doit pas altérer les principes de nécessité et de proportionnalité; souligne que, pour que le système fonctionne correctement, les alertes doivent exiger une action et justifier leur intégration dans le système; insiste sur la forte augmentation prévue des activités des bureaux SIRENE («Supplément d'information requis à l'entrée nationale») et appelle les États membres à renforcer les moyens ressources financières et humaines à leur disposition afin qu'ils puissent mener à bien leurs nouvelles fonctions;
20. insiste sur la gravité des constats établis par le mécanisme d'évaluation de Schengen et appelle les États membres à mettre en œuvre les recommandations qui leur ont été adressées; met également en lumière l'évaluation de la vulnérabilité et invite les États membres à donner suite aux recommandations émises par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes;
21. invite la Commission à présenter au Parlement et au Conseil un rapport annuel complet relatif aux évaluations conduites en vertu du règlement (UE) n° 1053/2013;
22. insiste fermement pour que la Commission ne renouvelle plus les demandes de dérogation à Schengen si l'État membre concerné n'a pas mis en œuvre les recommandations qui lui ont été adressées dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen;
23. souligne que tous les États membres, y compris ceux qui n'ont pas de frontières terrestres extérieures, devraient tout mettre en œuvre pour assurer un haut niveau de contrôle à leurs frontières extérieures en y consacrant des ressources suffisantes en personnel et en expertise afin d'assurer un strict respect des droits fondamentaux, y compris sur les questions relatives à la protection internationale et au non-refoulement, en mettant en place des structures de commandement et de contrôle adaptées et en élaborant des analyses des risques à jour comme le prévoit le règlement (UE) n° 2016/1624 pour faciliter l'efficacité des opérations à tous les niveaux de commandement y compris en termes de recherche et de sauvetage en mer et ce afin de faire face à tout mouvement important de population quelle qu'en soit la nature;
24. estime que si le mécanisme d'évaluation de Schengen devait être révisé, toute proposition devrait aborder les retards importants entre la visite sur place et la mise en œuvre des décisions et des plans d'action, et devrait permettre des mesures correctives rapides de la part des États membres; est d'avis que les visites inopinées dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen auraient davantage de valeur si elles étaient véritablement réalisées de manière inattendue (sans le préavis de 24 heures);
25. rappelle que le Parlement européen doit être immédiatement et pleinement informé de

toute proposition visant à modifier ou à remplacer le mécanisme d'évaluation de Schengen; note que la Commission doit procéder à un réexamen du fonctionnement du mécanisme d'évaluation de Schengen dans un délai de six mois à compter de l'adoption de tous les rapports d'évaluation concernant les évaluations couvertes par le premier programme d'évaluation pluriannuel, et le transmettre au Parlement;

26. insiste sur le développement du mécanisme d'évaluation de Schengen et de l'instrument d'évaluation de la vulnérabilité de façon à éviter les reculades imprévues, à améliorer la gestion globale des frontières extérieures, à renforcer le respect de l'acquis de Schengen et des droits fondamentaux, y compris le respect de la convention de Genève signée par tous les États membres de l'UE, et à faciliter un contrôle approfondi et la transparence entre les États membres et les institutions européennes et notamment du Parlement européen; demande à la Commission et aux États membres de consacrer des ressources suffisantes à la mise en œuvre et au suivi des évaluations Schengen et des évaluations de la vulnérabilité; prie la Commission d'organiser des visites sur place aux frontières intérieures qui soient véritablement inopinées et d'évaluer la nature et l'incidence des mesures en place;
27. demande aux autorités compétentes des États membres d'améliorer le recueil des informations et des données statistiques sur la gestion nationale des ressources et les capacités en lien avec les contrôles aux frontières; demande aux États membres de rendre accessible, en temps voulu, toutes les informations nécessaires au mécanisme d'évaluation de la vulnérabilité;
28. invite les États membres, en particulier ceux qui sont directement concernés, à préparer et à tester de manière suffisante des plans d'urgence pour atténuer les situations d'intensification de la migration, ainsi qu'à renforcer leurs capacités d'enregistrement et d'hébergement en cas de tels événements; invite les États membres à améliorer leurs capacités de détection de la fraude documentaire et des entrées irrégulières tout en respectant pleinement le principe de non-refoulement et les droits fondamentaux; demande que des efforts substantiels soient faits en matière de lutte contre le trafic d'êtres humains et le terrorisme notamment afin d'identifier plus précisément les organisations criminelles et leur financement;
29. souligne qu'un accès légal et sûr à l'UE, y compris aux frontières extérieures de l'espace Schengen, contribuera à la stabilité globale de l'espace Schengen;
30. considère que la stratégie de gestion intégrée des frontières n'est pas correctement mise en œuvre; demande à la Commission et à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes de soutenir les États membres dans leurs efforts pour répondre aux exigences du règlement (UE) 2016/1624 et pour démarrer, en temps voulu, les évaluations thématiques de la gestion intégrée des frontières dans les États membres; demande aux États membres d'aligner leur gestion des frontières avec le concept de gestion intégrée des frontières, en utilisant une approche globale de la gestion des frontières fondée sur ses principes fondamentaux, et en particulier en garantissant le respect plein et entier des droits fondamentaux, en mettant particulièrement l'accent sur les personnes vulnérables et les mineurs, dans toutes les activités de gestion des frontières et de retour, y compris le respect du principe de non-refoulement; insiste sur la nécessité de veiller à la pleine mise en œuvre de la stratégie de gestion intégrée des

frontières à l'échelon européen et à l'échelon national et au respect des accords internationaux, renforçant ainsi la gestion des frontières extérieures tout en respectant les droits fondamentaux;

31. insiste sur la nécessité de mettre rapidement et pleinement en place la stratégie de gestion intégrée des frontières, telle qu'approuvée par les institutions, la stratégie technique et opérationnelle de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et les stratégies nationales correspondantes des États membres; est pleinement conscient des incohérences qui touchent la mise en œuvre de la stratégie de gestion intégrée des frontières dans les États membres et souligne que la pleine mise en œuvre de la stratégie de gestion intégrée des frontières dans tous les États membres est essentielle pour le bon fonctionnement de l'espace Schengen;
32. invite la Commission à adopter une proposition législative modifiant le règlement relatif à Eurosur, étant donné les défaillances importantes constatées dans la mise en œuvre de l'actuel règlement, et considère qu'une telle proposition devrait encourager une meilleure utilisation d'Eurosur en vue de lancer et de soutenir des opérations d'échange d'informations, d'analyse de risques, de recherche et de secours;
33. réaffirme le soutien du Parlement à l'adhésion immédiate de la Bulgarie et de la Roumanie à l'espace Schengen, et à celle de la Croatie dès que ce pays remplira les critères d'adhésion; demande au Conseil d'approuver l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en tant que membres à part entière de l'espace Schengen;

#### ***AUTRES QUESTIONS AYANT UNE INCIDENCE SUR SCHENGEN***

34. souligne que la situation actuelle de Schengen et la persistance de contrôles aux frontières intérieures ne sont pas essentiellement dues à des problèmes de structure et aux règles de l'espace Schengen lui-même, mais plutôt à des domaines associés de l'acquis, notamment des lacunes dans le domaine du régime d'asile européen commun, un manque de volonté politique, de solidarité et de partage des responsabilités, le règlement de Dublin et le contrôle des frontières extérieures;

#### ***Progrès réalisés dans la prise en compte des lacunes identifiées***

35. insiste sur les mesures d'appui et de renforcement des capacités qui ont été prises pour traiter les causes profondes de la migration irrégulière et afin d'améliorer les conditions de vie dans les pays d'origine;
36. estime que la coopération avec les pays tiers est l'un des éléments permettant d'atténuer les circonstances qui donnent lieu à la migration forcée et irrégulière; souligne le caractère global des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs souhaités;

#### ***Graves lacunes identifiées***

37. déplore le grand nombre de décès et de disparitions survenus en Mer Méditerranée au cours des dernières années; souligne également que les opérations de recherche et de sauvetage constituent un élément indépendant de la gestion européenne intégrée des

frontières, comme l'indique le règlement Frontex; estime que l'Union doit apporter une réponse permanente, solide et efficace dans les opérations de recherche et de sauvetage pour prévenir les pertes de vies humaines en mer; juge indispensable d'intégrer des aspects et des capacités de recherche et de sauvetage maritime dans toutes les planifications de surveillance des frontières maritimes et dans la mise en œuvre de ces opérations par Frontex, comme le prévoit le règlement (UE) n° 656/2014;

38. exprime sa vive inquiétude en ce qui concerne la mise en œuvre du règlement (UE) n° 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, et souligne la nécessité pour les États membres de respecter les exigences énoncées dans ce règlement, en particulier en ce qui concerne les engagements à fournir suffisamment de ressources humaines et d'équipements techniques pour les opérations conjointes comme pour le parc d'équipements techniques de réaction rapide, et de consacrer les ressources suffisantes à la mise en œuvre de l'évaluation de la vulnérabilité; est préoccupé par les ressources et la planification financière de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, ainsi que par les estimations sur lesquelles s'appuient le financement des opérations et les contributions requises des États membres; demande aux États membres de garantir une formation adaptée sur les droits fondamentaux à l'attention des garde-frontières nationaux;
39. estime que la coopération au niveau national entre les divers services répressifs, l'armée, les gardes-frontières, les douanes et les autorités de recherche et de sauvetage en mer est souvent inadaptée, ce qui donne lieu à une connaissance parcellaire des situations et à une faible efficacité; relève que l'absence de structures de coopération peut conduire à des mesures inefficaces et/ou disproportionnées; rappelle qu'aucune mesure bien intentionnée au niveau de l'Union ne peut compenser un manque de coopération interne entre les autorités compétentes des États membres;
40. constate la mise en place d'autres systèmes d'information à grande échelle, et l'objectif d'améliorer leur interopérabilité tout en instaurant les garde-fous nécessaires, notamment à l'égard de la protection des données et de la vie privée;
41. estime que les travaux sur les propositions d'interopérabilité des systèmes d'information doivent être l'occasion d'améliorer et d'harmoniser en partie les systèmes informatiques nationaux et les infrastructures nationales aux points de passages frontaliers;

### *Actions à entreprendre*

42. encourage les agences et les États membres à poursuivre la mise en œuvre d'opérations polyvalentes et à garantir que des mesures appropriées sont prises en vue d'intégrer la recherche et le sauvetage en mer dans les opérations à l'aide de moyens et de ressources humaines adaptés; encourage l'agence à assurer la mise en place du mécanisme de traitement des plaintes et à fournir à l'officier aux droits fondamentaux les ressources et le personnel dont il a besoin;
43. prie les États membres d'assurer une procédure de retour rapide et efficace, dans le respect plein et entier des droits fondamentaux et dans des conditions humaines et dignes, lorsqu'une décision de retour a été prise;
44. note que, conformément à la directive 2001/40/CE, les États membres ont la possibilité

de reconnaître et de mettre en œuvre une décision de retour prise par un autre État membre au lieu de prendre une nouvelle décision de retour ou de renvoyer le migrant en situation irrégulière vers le premier État membre d'émission;

45. demande aux États membres de prendre des mesures spécifiques pour garantir à tous les demandeurs d'asile des conditions convenables en termes d'infrastructures, d'hébergement et de cadre de vie, notamment en prenant en considération les besoins des mineurs non accompagnés et des familles comportant des mineurs ainsi que des femmes en situation de vulnérabilité; demande aux États membres de mettre leurs centres de détention en conformité avec les exigences de manière à répondre à la demande en termes de capacité et à se conformer aux bonnes pratiques internationales ainsi qu'aux normes et conventions en matière de droits de l'homme, et d'accroître l'utilisation de mesures alternatives à la rétention; invite les États membres à honorer leurs engagements en matière de relocalisation, comme convenu par le Conseil européen en septembre 2015 et à nouveau confirmé par la Cour de justice européenne en septembre 2017, en vue de rétablir de l'ordre dans la gestion des migrations et d'encourager la solidarité et la coopération au sein de l'Union;
46. demande aux États membres de garantir l'indépendance des autorités nationales de protection des données, notamment en leur allouant suffisamment de ressources financières et de personnel pour s'acquitter de leurs tâches, qui sont de plus en plus nombreuses; invite les autorités indépendantes de contrôle des États membres à assurer les contrôles adéquats des systèmes d'information et de leur utilisation; invite les États membres à mettre en œuvre des dispositifs pour permettre aux personnes concernées d'introduire des plaintes et de réclamer leurs informations à caractère personnel et à sensibiliser l'opinion publique au sujet des systèmes d'information;
47. insiste pour que les opérations polyvalentes soient menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes pour répondre aux besoins de moyens de recherche et de sauvetage maritime (comme le prévoit le règlement (UE) n° 656/2014) dans les zones concernées; rappelle que les autorités nationales de garde-frontières doivent aussi lui fournir les ressources nécessaires pour ses opérations, en particulier en matière de recherche et de sauvetage; souligne que le contrôle aux frontières devrait être effectué par un garde-frontière formé ou sous la surveillance stricte d'une autorité compétente;
48. prend acte que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a un mandat plus large qu'elle peut utiliser pour jouer un rôle de soutien aux États membres dans les opérations coordonnées de retour;
49. invite les États membres à poursuivre le développement de la coopération policière transfrontalière par une approche commune en matière d'évaluation de la menace, d'analyse des risques et de patrouilles; appelle de ses vœux la pleine mise en œuvre du traité de Prüm et de la décision 2008/615/JAI du Conseil, ainsi que l'adhésion au modèle européen d'échange d'informations et à l'initiative suédoise; demande aux États membres d'améliorer leurs structures nationales de coopération en matière répressive et de partage des informations et de renforcer la coopération pratique, en particulier avec les États membres voisins;
50. rappelle la priorité donnée à la réforme du régime d'asile européen commun, qui fait partie de l'approche globale pour traiter les défis des politiques en matière de réfugiés,

de demandeurs d'asile et de migrants, et de l'agenda de la Commission en matière de migration; rappelle que le Parlement européen a indiqué à plusieurs reprises que l'ouverture de voies légales pour les migrants et les réfugiés est le meilleur moyen de lutter contre le trafic et la traite des êtres humains et par là même les migrations dites irrégulières ; demande au Conseil de suivre rapidement le Parlement en adoptant un mandat de négociation pour chaque proposition à ce sujet, en particulier eu égard au règlement de Dublin; souligne que l'Agence de l'Union européenne pour l'asile doit encore être approuvée et prie instamment le Conseil de débloquent d'urgence ce dossier;

51. insiste sur la nécessité d'améliorer la sécurisation des cartes d'identité délivrées par les États membres aux citoyens de l'Union; appelle dès lors la Commission à proposer, comme c'est déjà le cas pour les passeports, des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les cartes d'identité.

o

o o

52. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, ainsi qu'aux parlements nationaux des États membres et à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

L'espace Schengen constitue l'une des réalisations majeures de l'Union européenne.

Élément essentiel du projet européen, il en est la partie la plus appréciée et la plus reconnue par les citoyens européens.

Lors de la dernière réforme de la gouvernance de Schengen, et après d'intenses négociations, le Parlement européen a obtenu des compétences de contrôle renforcées et plus conformes au cadre européen. Même si le contrôle aux frontières reste ancré dans la compétence souveraine des États membres, en 2013, Schengen est devenu plus européen.

Le 5 septembre 2016, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) a constitué un groupe de travail sur le contrôle de Schengen destiné à réviser et contrôler les résultats spécifiques des évaluations Schengen des différents domaines. Le travail de ce groupe s'est révélé précieux pour renforcer le niveau de coopération et de dialogue entre la Commission et le Parlement, mais, surtout, il a clairement amélioré la compréhension globale des députés en ce qui concerne l'état actuel de Schengen.

Le 13 mars 2017, les coordinateurs de la commission LIBE ont décidé de lancer le présent rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Le présent rapport est le fruit du travail minutieux réalisé par le groupe de travail sur le contrôle de Schengen et des contributions essentielles des rapporteurs fictifs. Au cours de l'année passée, le groupe de travail s'est plongé dans les détails de chaque domaine de l'évaluation Schengen, en examinant les différents rapports d'évaluation et les conclusions du Conseil et en procédant à des échanges de vues avec la Commission sur certaines questions spécifiques.

Après la mise en place du groupe de travail de la commission LIBE sur le contrôle de Schengen, le présent rapport espère être une autre étape importante dans la consolidation du rôle actif du Parlement en tant que représentant des citoyens. Il n'y a pas si longtemps que cela, les États membres traitaient ce domaine de manière secrète, exclusive et sans rendre aucun compte, malgré l'énorme incidence de Schengen sur la vie des personnes.

Les trois dernières années ont été assez redoutables, et Schengen s'est trouvé soumis à une pression considérable. Non pas à cause de sa structure ou de sa gouvernance, mais en raison de manquements dans certaines parties de l'acquis, comme les frontières extérieures, et dans des domaines qui y sont fortement liés, comme le régime d'asile européen commun.

Les périodes d'incertitudes et de dangers exigent du Parlement européen un rôle encore plus actif de protection de Schengen et de défense des droits des citoyens.

Dans un espace de libre circulation, les frontières extérieures deviennent des frontières communes, et aujourd'hui nous partageons plus de 50 000 kilomètres de ces dernières. En d'autres termes, un problème de sécurité qui survient dans un État membre ou à ses frontières extérieures est susceptible de concerner l'ensemble des États membres. C'est la raison pour laquelle Schengen dispose d'une série de mesures compensatoires, un acquis, sur lequel la

confiance mutuelle se fonde et qui permet à un espace de liberté, de sécurité et de justice d'émerger.

Néanmoins, les mécanismes mis en place pour préserver l'espace de libre circulation ont récemment été soumis à un stress énorme. Pour la première fois, l'article 29 du code frontières Schengen a été activé, au motif de graves manquements de la part d'un État membre. Certains États membres ont annoncé des changements dans leurs législations afin de permettre des contrôles aux frontières intérieures, en raison d'un afflux de migrants illégaux. D'autres ont versé dans une rhétorique facile consistant à blâmer la libre circulation, tout en se contentant de faire semblant de procéder à des contrôles aux frontières intérieures. Les discours politiques utilisent Schengen comme une justification facile pour les questions de sécurité. La réintroduction des contrôles aux frontières intérieures ne doit pas devenir un statu quo normalisé.

En outre, les États membres n'ont pas correctement mis en œuvre l'acquis, et l'on relève des problèmes dans la plupart des champs d'évaluation et des États membres. L'objectif du présent rapport est justement de mettre en lumière les principales lacunes détectées dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen. Il met aussi en avant les progrès réalisés et souligne les actions que les institutions européennes et les États membres devraient mener à l'avenir. Il détaille les principaux résultats des différents domaines du mécanisme d'évaluation de Schengen et de la méthode d'évaluation de la vulnérabilité, qui, pour le Parlement européen sont inacceptables et nécessitent des actions supplémentaires.

Au cours des dernières années, le Parlement a reconnu que la réalité a également changé. Qu'il existe de nouvelles difficultés, des menaces diffuses et des phénomènes imprévisibles, qui requièrent tous une coopération accrue, une meilleure information et une solidarité européenne. Votre rapporteur estime que les nouvelles mesures approuvées par le Parlement dans le domaine de la sécurité, depuis les systèmes d'informations jusqu'aux modifications apportées au code frontières Schengen, sont l'expression d'une telle approche. Et ce, bien que leur mise en œuvre par les États membres reste la plupart du temps hésitante. En ce qui concerne l'asile, le Parlement agit également avec l'urgence requise par la situation et – là encore – les États membres sont trop frileux.

Il y a près de deux ans, la Commission a présenté une feuille de route pour revenir à l'esprit de Schengen. Le Parlement et le Conseil ont approuvé cette communication. Deux ans plus tard, le fonctionnement normal de Schengen est loin d'être rétabli.

Le Parlement reste fermement déterminé à rechercher toutes les options possibles pour résoudre de manière rapide et raisonnable cette situation pour tous les citoyens européens. Il est essentiel que l'Union européenne applique ces règles de manière à garantir le fonctionnement de l'espace Schengen.

Votre rapporteur estime que cette Assemblée doit soutenir fermement la Commission européenne et rappeler avec force aux États membres qu'ils sont les principaux acteurs permettant de revenir à l'esprit de Schengen.

Votre rapporteur est fermement convaincu que l'espace Schengen fait partie de la solution, et non du problème. Si Schengen périclète, l'Europe des citoyens que nous avons aujourd'hui disparaîtra.



**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION  
PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

<b>Date de l'adoption</b>	25.4.2018
<b>Résultat du vote final</b>	+: 45 -: 8 0: 3
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Asim Ademov, Jan Philipp Albrecht, Heinz K. Becker, Malin Björk, Michał Boni, Caterina Chinnici, Daniel Dalton, Rachida Dati, Cornelia Ernst, Tanja Fajon, Laura Ferrara, Kinga Gál, Ana Gomes, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Sophia in 't Veld, Eva Joly, Barbara Kudrycka, Juan Fernando López Aguilar, Monica Macovei, Claude Moraes, Péter Niedermüller, Ivari Padar, Soraya Post, Judith Sargentini, Giancarlo Scotta', Birgit Sippel, Branislav Škripek, Traian Ungureanu, Marie-Christine Vergiat, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Kristina Winberg, Tomáš Zdechovský, Auke Zijlstra
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	Carlos Coelho, Anna Maria Corazza Bildt, Ignazio Corrao, Gérard Deprez, Maria Grapini, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Jean Lambert, Jeroen Lenaers, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Siôn Simon, Barbara Spinelli, Elissavet Vozemberg-Vrionidi
<b>Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final</b>	Michael Detjen, André Elissen, Francesc Gambús, Arndt Kohn, Annie Schreijer-Pierik, Marco Valli, Francis Zammit Dimech, Marco Zullo

**VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL  
EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

<b>45</b>	<b>+</b>
ALDE	Gérard Deprez, Nathalie Griesbeck, Sophia in 't Veld, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Cecilia Wikström
ECR	Monica Macovei
EFDD	Ignazio Corrao, Laura Ferrara, Marco Valli, Marco Zullo
PPE	Asim Ademov, Heinz K. Becker, Michał Boni, Carlos Coelho, Anna Maria Corazza Bildt, Kinga Gál, Francesc Gambús, Monika Hohlmeier, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Barbara Kudrycka, Jeroen Lenaers, Annie Schreijer-Pierik, Traian Ungureanu, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Francis Zammit Dimech, Tomáš Zdechovský
S&D	Caterina Chinnici, Michael Detjen, Tanja Fajon, Ana Gomes, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Arndt Kohn, Juan Fernando López Aguilar, Claude Moraes, Péter Niedermüller, Ivari Padar, Soraya Post, Siôn Simon, Birgit Sippel, Josef Weidenholzer
VERTS/ALE	Jan Philipp Albrecht, Eva Joly, Jean Lambert, Judith Sargentini

<b>8</b>	<b>-</b>
ECR	Daniel Dalton, Branislav Škripek
EFDD	Kristina Winberg
ENF	André Elissen, Giancarlo Scotta', Auke Zijlstra
GUE/NGL	Malin Björk
PPE	Rachida Dati

<b>3</b>	<b>0</b>
GUE/NGL	Cornelia Ernst, Barbara Spinelli, Marie-Christine Vergiat

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention