



Bruxelles, le 23.11.2012
COM(2012) 686 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Deuxième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen
1^{er} mai 2012 - 31 octobre 2012**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Deuxième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1^{er} mai 2012 - 31 octobre 2012

1. INTRODUCTION

Ainsi qu'elle l'a annoncé dans sa communication du 16 septembre 2011 sur le renforcement de la gouvernance Schengen¹ et après avoir reçu l'appui du comité mixte réuni en marge du Conseil «Justice et affaires intérieures» le 8 mars 2012, la Commission a adopté, le 16 mai 2012, son premier rapport semestriel au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de l'espace Schengen². Ce rapport a donc été examiné au cours de la réunion du Conseil du 7 juin 2012 et lors de la session plénière du Parlement européen le 4 juillet 2012. Le présent deuxième rapport couvre la période comprise entre le 1^{er} mai 2012 et le 31 octobre 2012.

2. ÉTAT DE LA SITUATION

2.1. Situation aux frontières extérieures de l'espace Schengen

Entre avril et juin 2012, quelque 23 000 franchissements illégaux de frontières ont été détectés dans le cadre de flux migratoires mixtes. Cela représente une baisse de 44 % dans l'Union européenne par rapport au nombre relevé pendant la même période l'année dernière, en plein Printemps arabe. À l'inverse, la Grèce a enregistré quant à elle une hausse de 29 % par rapport à l'année précédente. Une majorité des signalements, soit 56 %, ont été effectués à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie, ce qui signifie que cette portion de la frontière demeure un point névralgique pour ce qui concerne l'immigration clandestine dans l'Union. Les ressortissants ayant fait l'objet du plus grand nombre de signalements à cet endroit sont les Afghans, suivis des Bangladais et des Syriens³.

Cependant, après le lancement en août 2012 de l'opération «Shield», au cours de laquelle la Grèce a redéployé quelque 1 800 gardes-frontières à la frontière terrestre gréco-turque, la forte augmentation précédemment observée du nombre de franchissements illégaux signalés a été suivie d'une baisse sensible. Jusqu'à présent, les autorités grecques ont rapporté une diminution notable du nombre d'arrestations dans la région de l'Évros.

La dégradation de la situation humanitaire et des conditions de sécurité en Syrie a provoqué une augmentation importante du nombre de ressortissants syriens signalés alors qu'ils franchissaient illégalement la frontière, ainsi que de ceux qui sont déclarés en séjour irrégulier, essentiellement en Grèce. En outre, les Syriens se classent au deuxième rang des demandeurs de protection internationale, principalement en Suède et en Allemagne où les détenteurs de cette nationalité qui demandent l'asile se voient accorder une protection. Si elle devait se détériorer encore, la situation en Syrie occasionnerait vraisemblablement une

¹ COM(2011) 561 final.

² COM(2012) 230 final.

³ Analyse des risques trimestrielle de Frontex, avril-juin 2012.

nouvelle hausse du nombre de personnes cherchant refuge dans les pays voisins et, pour finir, dans les États membres de l'UE⁴.

2.2. Situation à l'intérieur de l'espace Schengen

Si la Grèce est actuellement la principale porte d'entrée pour les immigrants clandestins, elle est un pays de transit plutôt que de destination pour la majorité d'entre eux. Les mouvements secondaires se traduisent par le signalement de franchissements illégaux tout au long des frontières terrestres des Balkans occidentaux et des frontières maritimes italiennes, ainsi que par le nombre élevé de vols effectués au départ des aéroports grecs vers de nombreux grands aéroports de l'UE⁵.

La collecte d'informations la plus récente sur les flux migratoires dans l'UE/espace Schengen, appelée «opération Balder», s'est déroulée du 16 au 22 avril 2012, dans 24 États membres⁶ ainsi qu'en Norvège et en Suisse. Elle avait pour but de recueillir des données relatives aux flux migratoires dans les États membres, et notamment sur les pressions migratoires qui s'exercent dans divers pays, les principaux axes empruntés par les migrants irréguliers, les principaux pays de destination des mouvements migratoires, les pays d'origine des clandestins, les endroits où ceux-ci sont appréhendés et les moyens de transport qu'ils utilisent.

Il ressort des données fournies par les États membres participants, compilées par la police nationale danoise⁷ et communiquées en juin 2012, que 2 936 ressortissants de pays tiers originaires de 115 pays différents ont été appréhendés pendant la semaine qu'a duré l'opération. Dans l'espace Schengen, c'est en Allemagne que le plus grand nombre de migrants en situation irrégulière a été recensé (520 personnes), suivie de l'Espagne (369 personnes) et de l'Autriche (178 personnes). Ces personnes étaient majoritairement entrées dans l'Union par l'Espagne (207 personnes) et la Grèce (180 personnes) et leurs principaux pays de destination étaient l'Espagne (341 personnes), l'Allemagne (281 personnes) et l'Autriche (175 personnes).

Bien qu'elle apporte des renseignements de base précieux, ce type d'opération ne permet de recueillir que des informations assez incomplètes, car sa durée est limitée à quelques semaines par an et tous les États membres n'y participent pas. D'où la nécessité, soulignée par la Commission dans son premier rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen et par le comité mixte réuni en marge du Conseil JAI le 7 juin 2012, d'améliorer la collecte et l'analyse des données relatives aux mouvements de migrants clandestins dans l'Union. Les États membres ayant accepté que la Commission joue un rôle à cet égard et que les structures existantes soient exploitées autant que possible, ils ont été conviés par la Commission et Frontex à une réunion d'experts le 2 octobre 2012 pour examiner les moyens de parvenir à une meilleure connaissance de la situation. Les États membres ont confirmé la nécessité de procéder régulièrement à des collectes et à des analyses de données tout en s'inquiétant de la charge de travail supplémentaire que cela représente et de l'usage qui peut être fait de ces analyses. En collaboration avec Frontex, la Commission réfléchit actuellement à la meilleure façon de procéder.

⁴ Analyse des risques trimestrielle de Frontex, avril-juin 2012.

⁵ Analyse des risques trimestrielle de Frontex, avril-juin 2012.

⁶ La France, la Grèce et l'Irlande n'y ont pas participé.

⁷ Rapport récapitulatif établi par la police nationale danoise en juin 2012.

3. APPLICATION DE L'ACQUIS DE SCHENGEN

3.1. Cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

L'article 23 du code frontières Schengen⁸ prévoit que, exceptionnellement, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un État membre peut réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures. Au cours de la période comprise entre le 1^{er} mai et le 31 octobre 2012, le contrôle aux frontières intérieures a été rétabli à deux reprises.

Tout d'abord, le 20 avril 2012, l'Espagne a informé la Commission qu'à l'occasion de la réunion de la Banque centrale européenne à Barcelone, du 2 au 4 mai 2012, il lui fallait réintroduire le contrôle aux frontières intérieures terrestres avec la France ainsi que dans les aéroports de Barcelone et de Gérone entre le 28 avril et le 4 mai 2012. Pendant cette semaine, l'Espagne a procédé à des vérifications aux frontières sur 669 385 personnes, dont 68 se sont vu refuser l'entrée sur son territoire, soit pour des raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure, soit pour non-présentation de documents de voyage en règle⁹.

Ensuite, le 4 mai 2012, la Pologne a informé la Commission qu'elle avait décidé, en raison de la tenue de l'EURO 2012 de football du 8 juin au 1^{er} juillet 2012, de réinstaurer un contrôle à ses frontières intérieures et ce du 4 juin au 1^{er} juillet. Durant cette période, 28 980 personnes ont fait l'objet de vérifications, dont 22 se sont vu refuser l'entrée sur le territoire et 15 ont été appréhendées¹⁰.

3.2. Maintenir l'absence de contrôle aux frontières intérieures

La grande majorité des violations présumées de l'acquis de Schengen concerne la question de savoir si la mise en œuvre de contrôles de police à proximité de la frontière intérieure a un effet équivalent à celui de vérifications aux frontières (article 21 du code frontières Schengen), et l'obligation de supprimer les obstacles qui empêchent un trafic routier fluide, tels que les limitations de vitesse, aux points de passage routiers aux frontières intérieures (article 22 du code frontière Schengen). Au cours de la période comprise entre le 1^{er} mai et le 31 octobre 2012, la Commission a sollicité des informations quant à d'éventuelles violations de l'article 21 et/ou de l'article 22 dudit code dans le cadre de deux nouveaux dossiers (concernant l'Allemagne et la Lituanie), tandis qu'elle a clos trois autres dossiers (concernant la Belgique, l'Estonie et les Pays-Bas) et a poursuivi l'instruction de sept dossiers en cours (concernant l'Autriche, la République tchèque, l'Allemagne, la Lettonie, les Pays-Bas, la Slovaquie et la Suède). Récemment, plusieurs recours formés devant différentes juridictions néerlandaises ont porté sur la question de savoir si la surveillance mobile assurée par la Koninklijke Marechaussee aux abords des frontières intérieures terrestres des Pays-Bas avec la Belgique et l'Allemagne (article 4.17a de l'arrêté de 2000 relatif aux étrangers) est compatible avec les articles 20 et 21 du code frontières Schengen. Le 7 février 2012, dans l'affaire C-88/12 (Jaoo), le Rechtbank Roermond a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle tendant à savoir si cette surveillance mobile enfreignait l'interdiction de procéder à des contrôles équivalant à des vérifications aux frontières (article 21 du code frontières Schengen). En outre, dans l'affaire C-278/12 (Adil), le Raad van State a saisi la Cour de justice le 4 juin 2012 d'une question identique dans le cadre d'une procédure préjudicielle d'urgence.

⁸ Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

⁹ Document du Conseil n° 10491/12 FRONT 84 COMIX 337.

¹⁰ Document du Conseil n° 13219/12 FRONT 115 COMIX 467.

Le 19 juillet 2012, la Cour de justice a rendu son arrêt dans l'affaire C-278/12 (Adil), concluant que les articles 20 et 21 du code frontières Schengen ne s'opposent pas à la réalisation de contrôles, par les fonctionnaires chargés de la surveillance des frontières et du contrôle des étrangers, dans une zone géographique proche d'une frontière intérieure afin de vérifier le respect des conditions de séjour légal, «lorsque lesdits contrôles sont fondés sur des informations générales et l'expérience en matière de séjour illégal de personnes sur les lieux des contrôles, lorsqu'ils peuvent également être effectués dans une mesure limitée afin d'obtenir de telles informations générales et des données liées à l'expérience en cette matière et lorsque leur exercice est soumis à certaines limitations portant, notamment, sur leur intensité et leur fréquence». Étant donné que la surveillance mobile néerlandaise vise à lutter contre le séjour illégal et poursuit donc un but différent de celui des vérifications aux frontières, qu'elle se fonde sur les informations et l'expérience de la police, qu'elle est assurée différemment des vérifications aux frontières et qu'elle est soumise aux limitations requises, la Cour a conclu qu'elle n'avait pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières.

La Commission observe qu'outre les Pays-Bas, la France et l'Allemagne conservent également une législation spéciale ne s'appliquant qu'aux zones frontalières intérieures. Par ailleurs, il convient de signaler que les législations néerlandaise et française ont déjà été modifiées à la suite de l'arrêt Melki¹¹. Dans cette optique, la Commission invite les États membres qui disposent d'une telle législation particulière à veiller à ce que celle-ci soit conforme à la jurisprudence précitée et elle se déclare disposée à leur prêter son concours pour l'interprétation de ces arrêts.

3.3. Violations présumées d'autres volets de l'acquis de Schengen

Transposition de la directive «retour» (2008/115/CE) dans la législation nationale

Le délai prévu pour la mise en œuvre de la directive «retour» (2008/115/CE) a expiré le 24 décembre 2010. Tous les États membres de l'UE liés par la directive et tous les pays associés, à l'exception de l'Islande, ont signalé avoir transposé intégralement cet instrument dans leur droit interne. La Commission a commencé à examiner en détail la transposition et l'application pratique de ce texte dans les États membres et elle présentera son premier rapport avant la fin de 2013.

Mise en œuvre du règlement relatif au trafic frontalier local (CE n° 1931/2006)

La Commission surveille l'application du régime relatif au trafic frontalier local depuis son entrée en vigueur en 2006. En juillet 2012, elle a décidé de demander à trois États membres (Lettonie, Pologne et Slovaquie) de lui fournir des informations sur les accords bilatéraux qu'ils ont conclus avec les pays tiers de leur voisinage. Les motifs de préoccupation varient selon ces trois États membres, mais ils portent notamment sur l'obligation de disposer d'une assurance-maladie, sur la limitation de la portée des accords aux seuls ressortissants des parties contractantes, sur l'absence d'une obligation de séjour minimum dans la région frontalière, etc.

Application de l'acquis de Schengen dans le contexte de la surveillance des frontières maritimes

Comme signalé précédemment, la Commission a adressé en octobre 2009 une lettre de mise en demeure à la Grèce à la suite d'allégations faisant état de graves difficultés auxquelles

¹¹ Arrêt de la Cour du 22 juin 2010 dans l'affaire C-188/10.

seraient confrontés les migrants introduisant une demande d'asile, et de mauvais traitements infligés aux demandeurs d'asile, y compris le renvoi de personnes risquant de subir un préjudice grave ou d'être persécutées. La Commission tient compte dans son analyse de l'évolution constante de la situation, par exemple des progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action national grec.

De plus, à la suite d'interceptions alléguées de groupes de migrants en haute mer et de leur présumé renvoi en Libye par les autorités italiennes, la Commission a demandé à l'Italie, en juillet 2009, de lui fournir des informations sur les mesures prises pour éviter tout risque de refoulement et sur les assurances obtenues des autorités libyennes quant aux personnes concernées. Le 23 février 2012, la Cour européenne des droits de l'homme a, sur la base de ces mêmes faits, jugé que l'Italie violait la convention européenne des droits de l'homme¹². Dans ce contexte, la Commission analyse actuellement les implications de cet arrêt pour les opérations de surveillance des frontières maritimes et pour l'acquis en matière d'asile.

3.4. Conduite des opérations aux frontières maritimes sous la coordination de Frontex

Le 5 septembre 2012, la Cour de justice¹³ a annulé la décision 2010/252/UE du Conseil qui complète le code frontières Schengen en ce qui concerne les opérations de surveillance des frontières maritimes coordonnées par Frontex, en raison du fait qu'elle contient des éléments essentiels de la surveillance des frontières extérieures maritimes des États membres qui excèdent le cadre de mesures supplémentaires au sens de l'article 12, paragraphe 5, du CFS et que seul le législateur de l'Union aurait pu adopter une telle décision. La Cour a déclaré qu'il y avait lieu de maintenir les effets de la décision annulée jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable, d'une nouvelle réglementation destinée à la remplacer. La Commission présentera une proposition législative début 2013.

3.5. Faiblesses répertoriées dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen

Dans le cadre du mécanisme actuel d'évaluation de Schengen¹⁴, des experts nationaux, le secrétariat général du Conseil et la Commission évaluent régulièrement l'application de l'acquis de Schengen par les États membres.

Entre le 1^{er} mai 2012 et le 31 octobre 2012, des évaluations Schengen concernant les frontières maritimes ont été effectuées en Estonie, Lettonie, Lituanie, à Malte, en Pologne et en Slovaquie, concernant la coopération policière en Hongrie, Slovaquie, République tchèque et Pologne, concernant les frontières aériennes en Estonie, Lettonie et Lituanie, concernant la protection des données en Estonie, Lettonie, Lituanie, à Malte et en Slovaquie, concernant le SIS/Sirene au Danemark, en Islande et en Norvège, et concernant les visas en Lettonie et Lituanie. Les rapports sont toujours en cours de finalisation, mais on s'attend à ce qu'ils contiennent des commentaires positifs et négatifs et des recommandations sur des questions telles que la formation, le recours à l'analyse de risque, les échanges d'informations, la coopération internationale et les infrastructures aux points de passage frontaliers ainsi que les ambassades et les consulats. Comme ce fut le cas au cours du semestre précédent, des améliorations sont généralement possibles mais aucun manquement n'a été constaté qui exigerait que la Commission prenne des mesures immédiatement.

¹² Affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie. Requête n° 27765/09.

¹³ Arrêt du 5 septembre 2012 dans l'affaire C-355/10, Parlement européen contre Conseil.

¹⁴ SCH/Com-ex (98) 26 déf.

Par ailleurs, du 28 mai au 2 juin 2012, une mission d'évaluation par les pairs s'est déroulée en Grèce afin de mesurer l'avancement du plan d'action grec visant à combler les lacunes relevées dans l'évaluation Schengen effectuée en 2010-2011 et à déterminer les domaines dans lesquels les États membres pourraient apporter une assistance. Cette mission s'est rendue à l'aéroport international d'Athènes «Eleftherios Venizélos», au port du Pirée et dans la région de l'Évros. Elle a donc porté sur tous les types de frontières. Bien que des améliorations visibles aient été apportées, elles doivent être poursuivies et approfondies.

La Commission invite la Grèce à continuer à mettre en œuvre son plan d'action Schengen et réitère son engagement à soutenir les efforts que ce pays déploie pour assurer la gestion de ses frontières extérieures, notamment par l'intermédiaire du Fonds pour les frontières extérieures et de l'assistance fournie par Frontex.

Un calendrier indicatif des évaluations Schengen pour la période comprise entre novembre 2012 et avril 2013 figure à l'annexe I.

3.6. Suppression des contrôles aux frontières intérieures avec la Bulgarie et la Roumanie

Le Conseil ayant conclu en juin 2011 que la Roumanie comme la Bulgarie remplissaient les critères requis pour appliquer pleinement l'acquis de Schengen, le Conseil européen de mars 2012 a demandé au Conseil de définir et de mettre en œuvre des mesures propres à faciliter l'adhésion de ces deux pays. Depuis, le Conseil a recensé un certain nombre de mesures de cette nature, notamment des actions en cours et programmées de Frontex, des mesures de lutte contre la falsification de documents et contre la fraude à l'identité, et d'autres de lutte contre le trafic et la traite des êtres humains. La mise en œuvre de ces mesures fait l'objet d'un suivi permanent.

4. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

4.1. Utilisation du système d'information Schengen

Comme souligné dans le rapport précédent, le système d'information Schengen (SIS) est un dispositif très performant qui donne plusieurs milliers de résultats positifs chaque année. Ce succès occasionne une charge de travail importante dans le cadre de la coopération transfrontière entre les bureaux SIRENE. Au cours d'un séminaire, les délégués de ces bureaux nationaux et la Commission ont débattu des moyens d'améliorer l'efficacité des méthodes de travail. Plusieurs propositions en ont résulté, qui pourraient être mises en œuvre à court terme. D'autres propositions seront examinées en collaboration par les États membres et la Commission, en vue de déterminer si la question sera résolue quoi qu'il arrive en 2013 grâce aux caractéristiques du SIS II ou si elle doit être approfondie et donner lieu à une révision des pratiques de travail.

4.2. Utilisation du système d'information sur les visas

Le système d'information sur les visas (VIS) est un système d'échange d'informations sur les visas de court séjour, permettant aux autorités compétentes des États Schengen de traiter des données sur les demandes de visa et sur les visas qui sont délivrés, refusés, annulés, révoqués ou prolongés. Le 10 mai 2012, le VIS a été lancé avec succès dans la deuxième région, soit le Proche-Orient (Israël, Jordanie, Liban et Syrie). En outre, il a démarré ses activités le 2 octobre 2012 dans une troisième région, c'est-à-dire la région du Golfe (Afghanistan,

Bahreïn, Iran, Iraq, Koweït, Oman, Qatar, Arabie saoudite, Émirats arabes unis et Yémen). Les États membres discutent des dates de déploiement dans les autres régions, qui seront arrêtées dans les prochains mois.

Le VIS fonctionne correctement au plan opérationnel: au 4 novembre 2012, le système avait traité 1 774 965 demandes, avait délivré 1 457 708 visas et en avait refusé 220 644 autres.

Le principal sujet de préoccupation est la qualité des données (tant biométriques qu'alphanumériques) saisies dans le VIS par les autorités consulaires des États membres. La performance du système s'en est parfois ressentie et il conviendrait d'éviter ces problèmes de qualité à l'avenir, étant donné la poursuite du déploiement du VIS dans le monde entier. En dépit des améliorations progressives observées, des efforts devraient être consentis pour améliorer la qualité des captures d'empreintes digitales et pour remplir dans le VIS tous les champs obligatoires des demandes de visa.

4.3. Politique des visas et accords de réadmission

Mécanisme de suivi postérieur à la libéralisation du régime des visas pour les Balkans occidentaux

En août 2012, la Commission a présenté son troisième rapport de suivi postérieur à la libéralisation du régime des visas pour l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine¹⁵, qui décrit les actions récemment menées et les prochaines mesures envisagées. Bien que le nombre de demandeurs d'asile provenant de cette région ait diminué au premier semestre de 2012 par rapport à la même période en 2011 (-13 % pour la Serbie et -48 % pour l'ancienne République yougoslave de Macédoine si l'on compare mai 2011 à mai 2012), on observe une augmentation considérable du nombre de demandeurs d'asile en provenance d'Albanie (+725 %), de Bosnie-Herzégovine (+14 %) et du Monténégro (+77 %). La plupart des demandes d'asile sont considérées comme non fondées et le taux d'octroi de l'asile reste très faible. La Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suède demeurent les principaux pays de destination. Ces États membres ont pris des mesures visant à réduire le temps de traitement des demandes, mais il reste des améliorations à apporter, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations, les enquêtes sur les passeurs, le renforcement du contrôle des entrées et sorties, les campagnes de sensibilisation ciblées et l'assistance aux minorités.

Accords de réadmission

En avril 2012, la Commission a paraphé un accord de réadmission avec le Cap-Vert et a ensuite lancé la procédure de ratification officielle. Les négociations avec la Turquie en vue de la conclusion d'un accord de réadmission ont abouti et le texte a été paraphé en juin 2012, ce qui permet d'escompter une signature de l'accord de réadmission et le lancement d'un dialogue sur la libéralisation du régime des visas. En octobre 2012, un accord de réadmission avec l'Arménie a été paraphé et la Commission travaille actuellement en vue de parvenir à sa signature et à sa conclusion dans les plus brefs délais. En outre, des négociations ont été lancées avec l'Azerbaïdjan concernant la conclusion d'un accord facilitant la délivrance des visas et d'un accord de réadmission.

¹⁵ COM(2012) 472 final.

ANNEXE I: Calendrier indicatif des évaluations Schengen de novembre 2012 à avril 2013¹⁶

Date	États membres	Thème
11-17 novembre 2012	Estonie, Lettonie et Lituanie	Coopération policière
18-28 novembre 2012	République tchèque, Pologne et Slovaquie	Frontières aériennes
20-26 janvier 2013	Estonie	Visas
10-20 mars 2013	Pologne et Slovaquie	Visas
14-25 avril 2013	Estonie, Lettonie et Lituanie	Frontières terrestres

¹⁶ Documents du Conseil n° 5090/4/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 REV 4 et n° 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423.