



Bruxelles, le 31.5.2013
COM(2013) 326 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Troisième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen
1^{er} novembre 2012 - 30 avril 2013**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Troisième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1^{er} novembre 2012 - 30 avril 2013

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 adopte des rapports semestriels au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Le présent rapport, troisième du genre, couvre la période du 1^{er} novembre 2012 au 30 avril 2013.

2. ÉTAT DE LA SITUATION

2.1. Situation aux frontières extérieures de l'espace Schengen²

D'octobre à décembre 2012, 13 613 signalements de franchissements illégaux des frontières ont été enregistrés, soit 52 % de moins qu'au quatrième trimestre 2011. Ce chiffre est le plus faible depuis que la collecte de données dans le cadre de Frontex a commencé au début de 2008. Cette forte baisse est principalement imputable au lancement, le 30 juillet 2012, de l'opération grecque «Shield», lors de laquelle ont été déployés 1 800 policiers à la frontière terrestre avec la Turquie. À la suite de cette opération, le nombre de signalements de migrants irréguliers a chuté, passant de 2 000 au cours de la première semaine du mois d'août 2012 à 200 au cours de la deuxième semaine, puis à 10 la dernière semaine d'octobre.

La majorité des signalements ont eu lieu à la frontière maritime extérieure de l'UE (59 %). Si, sur la période de juillet à septembre 2012, la Grèce a enregistré plus de la moitié des signalements de franchissements illégaux, cette situation a changé après le lancement de l'opération Shield. Sur la période d'octobre à décembre 2012, l'Italie a enregistré 31 % de tous les signalements (4 231 personnes), suivie par la Grèce, avec 30 % des signalements (4 035 personnes). Les signalements ont augmenté à la frontière maritime de la Grèce avec la Turquie et à la frontière terrestre de la Bulgarie avec la Turquie, probablement à la suite d'un effet de déplacement dû au renforcement des contrôles sur la frontière terrestre gréco-turque. En ce qui concerne les nationalités, les signalements de franchissements illégaux de la frontière ont principalement concerné des migrants en provenance d'Afghanistan (1 969 personnes d'octobre à décembre 2012). Malgré la situation désespérée dans leur pays d'origine, le nombre de signalements de ressortissants syriens a diminué des deux tiers par rapport à la période de juillet à septembre 2012, pour totaliser 1 241 personnes.

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

D'octobre à décembre 2012, les mouvements secondaires au départ notamment de la Grèce à destination d'autres États membres de l'UE se sont traduits principalement par les signalements suivants³:

- franchissement illégal le long des frontières terrestres des Balkans occidentaux;
- migrants arrivant à la frontière maritime de l'Italie méridionale;

¹ COM(2011) 561 final.

² Analyse des risques trimestrielle de Frontex, octobre-décembre 2012.

³ Analyse des risques trimestrielle de Frontex, octobre-décembre 2012.

- clandestins à bord de transbordeurs à destination de l'Italie;
- migrants voyageant avec des documents frauduleux sur des vols au départ d'aéroports grecs à destination de nombreux aéroports majeurs de l'UE.

La collecte d'informations la plus récente sur les flux migratoires dans l'UE/l'espace Schengen, appelée «opération Aphrodite», s'est déroulée du 22 octobre au 4 novembre 2012 dans 25 États membres⁴ ainsi qu'au Liechtenstein, en Norvège et en Suisse. Le but de l'opération était de combattre l'immigration illégale en ciblant les franchissements illégaux de frontière, les mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière dans l'UE/l'espace Schengen, et les itinéraires suivis par les migrants en situation irrégulière. Il ressort des données fournies par les États membres participants, compilées par Chypre et communiquées en décembre 2012⁵, que 5 298 ressortissants de pays tiers originaires de 130 pays différents ont été appréhendés pendant les deux semaines qu'a duré l'opération. Dans l'espace Schengen, les nombres les plus élevés de migrants en situation irrégulière ont été enregistrés en Allemagne (1 510 personnes) et en Espagne (468 personnes), qui étaient aussi les principaux pays de destination finale⁶.

De février à avril 2013, le réseau européen des polices aéroportuaires (AIRPOL) a coordonné une action visant à lutter contre le trafic et la traite des êtres humains, l'utilisation de faux documents, l'usurpation d'identité, la criminalité organisée et le terrorisme. Les aéroports participants ont appliqué des mesures ciblées aux vols intra-UE à risque pendant 24 heures et communiqué leurs résultats à AIRPOL en vue d'une analyse plus approfondie. Un rapport contenant des recommandations sur les mesures à prendre est attendu à l'été 2013.

En dépit de l'utilité des informations précitées, il reste indispensable de perfectionner la collecte et l'analyse des données relatives aux mouvements de migrants clandestins dans l'UE. À la suite d'une réunion d'experts le 2 octobre 2012, la Commission et Frontex ont examiné les informations fournies en retour par les États membres sur la disponibilité de données, et étudié la meilleure approche pour aller de l'avant. Lors d'une deuxième réunion qui s'est tenue le 29 avril 2013, il a été convenu qu'un projet pilote serait mis en œuvre au second semestre sur la base des informations disponibles, l'objectif étant de lancer, dès le début de 2014, la collecte et l'analyse régulières de données spécifiques, sous la coordination de Frontex.

3. APPLICATION DE L'ACQUIS DE SCHENGEN

3.1. Cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

L'article 23, paragraphe 1, du code frontières Schengen⁷ prévoit qu'exceptionnellement, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un État membre peut réintroduire temporairement le contrôle à ses frontières intérieures. Au cours de la période du 1^{er} novembre 2012 au 30 avril 2013, le contrôle aux frontières intérieures a été rétabli à une seule reprise.

Le 30 novembre 2012, la Norvège a informé la Commission qu'à l'occasion de la cérémonie de remise du prix Nobel de la paix à Oslo le 10 décembre 2012, elle réintroduirait les contrôles aux frontières intérieures du 3 au 12 décembre 2012. Sur cette période, la Norvège a

⁴ La France et la Grèce n'y ont pas participé.

⁵ Présentation de la présidence chypriote au groupe de travail «frontières» du Conseil en décembre 2012.

⁶ Par ailleurs, 728 personnes ont été signalées au Royaume Uni, principal pays de destination dans l'UE.

⁷ 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).

procédé à des vérifications aux frontières sur 3 136 personnes; 19 d'entre elles ont été refoulées, 8 ont été appréhendées et 9 ont introduit une demande d'asile⁸.

3.2. Maintien de l'absence de contrôle aux frontières intérieures

La grande majorité des violations alléguées de l'acquis de Schengen concerne toujours 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} novembre 2012 et le 30 avril 2013, la Commission a sollicité des informations quant à d'éventuelles violations de l'article 21 et/ou de l'article 22 du code frontières Schengen dans le cadre de deux nouveaux dossiers (concernant l'Allemagne et l'Espagne), tandis qu'elle a clos cinq autres dossiers (concernant l'Allemagne, la Lettonie, la Lituanie et les Pays-Bas) et a poursuivi l'instruction de quatre dossiers en cours (concernant l'Autriche, la République tchèque, la Slovaquie et la Suède).

3.3. Violations alléguées 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 est en train d'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 2007. 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 des pays tiers de leur voisinage. L'examen interne des réponses fournies en octobre et novembre 2012 est actuellement en voie de finalisation.

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

Le 23 février 2012, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'Italie avait enfreint la Convention européenne des droits de l'homme en interceptant des migrants en haute mer puis en les renvoyant en Libye⁹. Les faits en l'espèce ont également fait l'objet d'un examen mené par la Commission avec les autorités italiennes. La Commission a donc analysé les implications de l'arrêt et a demandé à l'Italie quelles mesures elle comptait prendre pour s'y conformer. L'Italie est liée par cet arrêt et s'est déclarée déterminée à s'y conformer, notamment en ce qui concerne tout accord de nature opératoire, existant ou futur, avec la Libye. Compte tenu des garanties données par l'Italie, la Commission a clos ce dossier. L'analyse de l'arrêt a été prise en compte dans la proposition de règlement de la Commission établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex, destiné à remplacer la

⁸ Document du Conseil n° 6346/13 FRONT 9 COMIX 90.

⁹ Affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie. Requête n° 27765/09.

décision 2010/252/UE du Conseil qui a été annulée¹⁰. Cette proposition a été adoptée le 12 avril 2013¹¹ et des discussions ont été entamées avec le Parlement européen et le Conseil.

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

Dans le cadre du mécanisme actuel d'évaluation de Schengen¹², 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} novembre 2012 et le 30 avril 2013, des évaluations Schengen ont été effectuées:

- concernant la coopération policière en Estonie, en Lettonie et en Lituanie;
- concernant les frontières aériennes en Pologne, en Slovaquie et en République tchèque;
- concernant les frontières terrestres en Estonie, en Lettonie et en Lituanie;
- concernant les visas en Estonie, en Pologne et en Slovaquie.

Les rapports sont toujours en cours de finalisation, mais on s'attend à ce qu'ils contiennent des commentaires positifs et négatifs ainsi que 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.

À la suite de sa dernière mission effectuée en février 2013, 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 avec l'assistance fournie par Frontex.

Un calendrier indicatif des évaluations Schengen de mai à octobre 2013 figure à l'annexe I.

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

Après que le Conseil a conclu, en juin 2011, que tant la Bulgarie que la Roumanie remplissent les critères requis pour appliquer pleinement l'acquis de Schengen, des mesures supplémentaires susceptibles de faciliter leur adhésion ont été mises en œuvre. Le Conseil n'a cependant pas été en mesure de statuer sur la levée des contrôles aux frontières intérieures avec ces pays. La Commission continue de soutenir pleinement l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'espace Schengen, ainsi que les efforts de la Présidence en ce sens.

4. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

4.1. Utilisation du système d'information Schengen

La deuxième génération du système d'information Schengen (SIS II) a été mise en exploitation le 9 avril 2013, offrant aux États membres des fonctionnalités améliorées et nouvelles, ainsi que de nouvelles catégories de signalements. Afin que le SIS II puisse être utilisé au maximum de son potentiel, la Commission, en coopération avec les États membres, a mis à jour le manuel SIRENE pour adapter à l'environnement SIS II la coopération pratique entre les bureaux SIRENE (créés pour échanger des informations supplémentaires sur les signalements dans le SIS). De plus, la Commission a soutenu l'Agence européenne pour la

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

¹¹ COM(2013) 197 final.

¹² SCH/Com-ex (98) 26 déf.

gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA) dans la mise en place des modules de formation à l'utilisation technique du SIS II. Des formations initiales, résidentielles et en ligne, ont été organisées en coopération avec le Collège européen de police (CEPOL) et des experts des États membres, et seront poursuivies après le transfert de la gestion opérationnelle du SIS II à l'agence eu-LISA en mai 2013. Enfin, une campagne d'information axée sur l'objectif du nouveau système et ses aspects relatifs à la protection des données a accompagné la mise en service du SIS II.

4.2. Utilisation du système d'information sur les visas

Le système d'information sur les visas (VIS¹³) est un système d'échange d'informations sur les visas de court séjour. Après sa mise en exploitation dans la première région (Afrique du Nord), la deuxième région (Proche-Orient) et la troisième région (région du Golfe)¹⁴, le VIS a été lancé le 14 mars 2013 dans la quatrième région (Afrique occidentale) et la cinquième (Afrique centrale). Le 6 juin 2013, le VIS sera opérationnel dans la sixième région (Afrique orientale) et dans la septième (Afrique australe), le 5 septembre 2013 dans la huitième (Amérique du Sud) et le 14 novembre 2013 dans la neuvième (Asie centrale), la dixième (Asie du Sud-Est) et la onzième région (Palestine). La séquence et éventuellement les dates de déploiement dans les autres régions font l'objet de discussions avec les États membres et seront décidées au cours des prochains mois.

Le VIS fonctionne correctement et, en date du 6 mai 2013, le système avait traité 2,9 millions de demandes de visa, donnant lieu à la délivrance de 2,4 millions et au refus de 348 000 visas. Malgré les efforts incessants consentis par les États membres, le principal sujet de préoccupation reste l'effet à moyen et long terme d'une qualité non optimale de données (tant biométriques qu'alphanumériques) saisies dans le VIS par les autorités consulaires des États membres. Depuis le 1^{er} décembre 2012, c'est l'agence eu-LISA qui gère le VIS.

4.3. Politique des visas et accords de réadmission

*Mécanisme de suivi postérieur à la libéralisation du régime des visas pour les Balkans occidentaux*¹⁵

Selon le rapport de Frontex pour la période du 31 décembre 2012 au 3 février 2013, le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants d'un pays des Balkans occidentaux dans les cinq États de l'UE/l'espace Schengen qui reçoivent le plus de demandes a diminué de 44 % en janvier 2013 par rapport au même mois de 2012. Alors que le nombre de demandeurs d'asile en provenance de Serbie, du Monténégro et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine a diminué (respectivement, de 61 % pour la Serbie, 45 % pour le Monténégro et

¹³ Décision du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS) (2004/512/CE).

¹⁴ Décision d'exécution de la Commission du 21 septembre 2011 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une première région (2011/636/UE), décision d'exécution de la Commission du 27 avril 2012 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une deuxième région (2012/233/UE), décision d'exécution de la Commission du 21 septembre 2012 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une troisième région (2012/512/UE), décision d'exécution de la Commission du 7 mars 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une quatrième et une cinquième région (2013/122/UE).

¹⁵ Depuis le 19 décembre 2009, les citoyens de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du Monténégro et de la Serbie titulaires d'un passeport biométrique bénéficient d'un régime d'exemption de visa pour voyager dans les États membres de l'UE, conformément au règlement n° 539/2001. Dans les mêmes conditions, les citoyens d'Albanie et de Bosnie-et-Herzégovine bénéficient d'un régime d'exemption de visa comparable depuis le 15 décembre 2010.

46 % pour l'ancienne République yougoslave de Macédoine), on a constaté une augmentation considérable des demandes d'asile introduites par des ressortissants d'Albanie (+ 74 %) et de Bosnie-et-Herzégovine (+ 51 %). Les destinations privilégiées restent l'Allemagne, suivie par la Suède, la Belgique, la Suisse et le Luxembourg.

Accords de réadmission

Afin de faciliter la réadmission dans leur pays d'origine de personnes en séjour irrégulier dans un État membre, la Commission a paraphé, en avril 2012, un accord de réadmission avec le Cap-Vert, dont le Conseil a autorisé la signature en février 2013. L'accord de réadmission avec la Turquie a été paraphé en juin 2012; sa signature est attendue, ainsi que l'ouverture d'un dialogue sur l'assouplissement du régime des visas. En octobre 2012, un accord de réadmission avec l'Arménie a été paraphé et la Commission poursuit ses efforts 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.

ANNEXE I : Calendrier indicatif des évaluations Schengen de mai à octobre 2013¹⁶

Calendrier	États membres	Thème
2-10 juin 2013	Estonie, Lettonie et Lituanie	SIS/Sirene
7-18 juillet 2013	Pologne, Slovaquie	Frontières terrestres
8-14 septembre 2013	Malte et Slovénie	SIS/Sirene
29 septembre-9 octobre 2013	Hongrie, Slovénie	Frontières terrestres
6-12 octobre 2013	République tchèque, Slovaquie	SIS/Sirene

¹⁶ Document du Conseil n° 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423.