



Bruxelles, le 28.11.2013  
COM(2013) 832 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Quatrième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen  
1er mai - 31 octobre 2013**

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## Quatrième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1<sup>er</sup> mai - 31 octobre 2013

### 1. INTRODUCTION

Ainsi qu'elle l'a annoncé dans sa communication du 16 septembre 2011 sur le renforcement de la gouvernance Schengen<sup>1</sup> et après avoir reçu l'appui du Conseil le 8 mars 2012, la Commission présente des rapports semestriels au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Le présent quatrième rapport couvre la période comprise entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 octobre 2013.

### 2. ÉTAT DE LA SITUATION

#### 2.1. Situation aux frontières extérieures de l'espace Schengen<sup>2</sup>

Entre avril et juin 2013, 24 805 franchissements irréguliers des frontières ont été recensés, soit 7,4 % de plus qu'à la même période en 2012 et 155 % de plus qu'au premier trimestre 2013. Cette hausse, vraisemblablement due, d'une part, à l'amélioration des conditions climatiques en Méditerranée et, d'autre part, aux changements intervenus dans la politique d'asile en Hongrie, est la plus forte entre deux trimestres consécutifs enregistrée depuis 2008.

À partir de janvier 2013, les demandeurs d'asile en Hongrie ont été transférés vers des centres d'accueil ouverts plutôt que vers des centres fermés, de telle sorte qu'ils ont rapidement fui pour se rendre dans d'autres États membres. Le nombre de franchissements irréguliers détectés est passé de 911 personnes au cours du dernier trimestre 2012 et de 2 405 personnes au cours du premier trimestre 2013 à 8 775 au cours du deuxième trimestre 2013. Entre avril et juin 2013, la Hongrie a enregistré plus de franchissements irréguliers aux frontières que tout autre État membre, comptabilisant à elle seule 35 % du total de l'UE, suivie par l'Italie et la Grèce, qui comptabilisent à elles deux 26 % du total de l'UE. Toutefois, en juillet 2013, la Hongrie a une nouvelle fois modifié sa réglementation en la matière et a davantage recouru aux centres fermés. Depuis lors, les franchissements irréguliers détectés aux frontières ont diminué. Selon les autorités hongroises, cette baisse pourrait aussi découler de leur coopération renforcée avec le Kosovo<sup>3</sup>.

En ce qui concerne les nationalités, les franchissements irréguliers aux frontières ont principalement concerné des migrants en provenance du Kosovo (4 456 personnes d'avril à juin 2013), suivis par des migrants en provenance d'Albanie (3 098 personnes), essentiellement constatés en Grèce.

---

<sup>1</sup> COM(2011) 561 final.

<sup>2</sup> Analyse des risques trimestrielle de Frontex, avril-juin 2013.

<sup>3</sup> Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

Le nombre de franchissements irréguliers des frontières par des ressortissants syriens est passé de 2 024 au cours du deuxième trimestre 2012 à 2 784 au cours du deuxième trimestre 2013, essentiellement dans la région de la mer Égée (1 322 personnes). À la suite du lancement de l'opération grecque «Aspida», le nombre de franchissements irréguliers à la frontière turco-bulgare a également augmenté, passant de 159 au cours du deuxième trimestre 2012 à 1 059 au cours du même trimestre 2013. Pendant l'été 2013, le nombre de franchissements par des ressortissants syriens a continué à augmenter (1 840 en juillet 2013 et 3 413 en août 2013), en particulier à la frontière maritime italienne ainsi qu'à la frontière terrestre turco-bulgare. Les ressortissants syriens qui entrent dans l'espace Schengen, notamment par la Grèce, se rendent souvent en Suède ou en Allemagne pour y demander l'asile. Dans ce contexte, il est à noter que le 2 septembre 2013, l'Office suédois des migrations a adopté une nouvelle position judiciaire en vertu de laquelle les ressortissants syriens ayant précédemment obtenu un titre de séjour d'une durée de trois ans reçoivent dorénavant un titre de séjour permanent. Les détenteurs d'un permis de séjour permanent peuvent dès lors introduire une demande de regroupement familial<sup>4</sup>.

En raison de la forte augmentation des arrivées de migrants en Méditerranée centrale depuis l'été 2013 et à la suite du tragique naufrage au large des côtes de l'île italienne de Lampedusa, le Conseil JAI des 7 et 8 octobre 2013 a décidé de convoquer une task-force chargée de tenter de prévenir la survenue d'autres tragédies de ce type à l'avenir. La Commission assure la direction de cette task-force, qui a pour objectif de recenser les instruments dont dispose l'Union européenne et dont l'utilisation pourrait être plus efficace. Il s'agit notamment de renforcer les opérations conjointes de Frontex en Méditerranée.

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

Entre avril et juin 2013, plus de 80 000 ressortissants en situation de séjour irrégulier ont été détectés dans l'UE, la plupart des constatations ayant eu lieu à l'intérieur de l'UE plutôt qu'à l'une de ses frontières extérieures. La plupart des séjours irréguliers (11 683) ont été recensés en Allemagne, en France (8 563) et en Espagne (8 156)<sup>5</sup>.

Une collecte d'informations sur les flux migratoires dans l'UE/espace Schengen, effectuée dans le cadre de l'«opération Perikonas», s'est déroulée du 30 septembre au 13 octobre 2013 dans 23 États membres<sup>6</sup> ainsi qu'en Norvège et en Suisse. L'un des objectifs de l'opération est d'examiner le lien entre les franchissements irréguliers le long des frontières extérieures et les mouvements secondaires au sein de l'UE/l'espace Schengen. Il ressort d'informations fournies par la présidence lituanienne que 10 459 migrants en situation irrégulière ont été interceptés, dont 4 800 en Italie et 1 606 en Allemagne.

De mars à mai 2013, durant trois semaines, AIRPOL (un réseau de services de police, de gardes-frontières et d'autres services répressifs actifs dans les aéroports) 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. Dix-sept

<sup>4</sup> Site web de l'Office suédois des migrations (5 septembre 2013).

<sup>5</sup> Analyse des risques trimestrielle de Frontex, avril-juin 2013.

<sup>6</sup> La Croatie, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg et la Suède n'ont pas participé.

aéroports participants dans 14 pays ont appliqué des mesures ciblées pour les vols intra-UE à risque pendant 24 heures et ont communiqué leurs résultats à AIRPOL en vue d'une analyse plus approfondie. Au cours de cette opération, 122 vols ont fait l'objet de contrôles ayant conduit à l'interception de 26 personnes, principalement sur des vols de Budapest à Berlin.

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 en situation irrégulière dans l'UE. Pour répondre à ce besoin, Frontex, à l'initiative de la Commission et sur la base des informations disponibles soumises par les États membres, réalisera une analyse des risques spécifiquement axée sur les mouvements de migrants au sein de l'UE d'ici la mi-novembre 2013. En outre, le réseau d'analyse des risques Frontex doit adopter à la mi-décembre 2013 des indicateurs de ces mouvements qui devront être régulièrement collectés à partir de janvier 2014.

### **3. APPLICATION DE L'ACQUIS DE SCHENGEN**

#### **3.1. Cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures**

L'article 23 du code frontières Schengen<sup>7</sup> prévoit qu'un État membre peut exceptionnellement, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures. Au cours de la période du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre 2013, aucun État membre n'a rétabli le contrôle à ses frontières intérieures.

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

Deux volets de l'acquis de Schengen font fréquemment l'objet de violations alléguées; l'un de ces volets concerne le fait de déterminer 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'autre concerne 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<sup>er</sup> mai et le 31 octobre 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 d'un nouveau dossier (concernant l'Espagne), tandis qu'elle a clos deux autres dossiers (concernant la Lettonie et la Lituanie) et a poursuivi l'instruction de six dossiers en cours (concernant l'Autriche, la République tchèque, l'Allemagne, la Slovaquie et la Suède).

#### **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

---

<sup>7</sup> 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), tel que modifié par le règlement (UE) n° 610/2013.

dans leur droit interne. La Commission examine en détail la transposition et l'application pratique de ce texte dans les États membres et elle présentera son premier rapport dans le cadre d'une communication sur la politique de l'UE en matière de retour 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 ce qui concerne le rapport précédent, la Commission a demandé à deux États membres de lui communiquer des informations (la Hongrie et la Slovaquie) et a poursuivi ses enquêtes concernant trois autres États membres (la Lettonie, la Pologne et la Slovaquie) sur les accords bilatéraux qu'ils ont conclus avec les pays tiers de leur voisinage.

Les mesures prises par la Commission dans le cadre de ces dossiers sont partiellement fondées sur l'arrêt prononcé par la Cour de justice de l'Union européenne le 21 mars 2013 dans l'affaire C-254/11 (Shomodi). Selon la Cour, le titulaire d'un permis de franchissement local de la frontière peut circuler librement dans la zone frontalière pendant trois mois si son séjour n'y est pas interrompu et bénéficier d'un nouveau droit de séjour de trois mois après chaque interruption de son séjour. Par ailleurs, le séjour du titulaire d'un permis de franchissement local de la frontière doit être considéré comme interrompu dès l'instant où l'intéressé franchit la frontière pour regagner son État de résidence, et ce sans qu'il soit besoin de tenir compte du nombre et de la fréquence des passages effectués.

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

Dans le cadre du mécanisme actuel d'évaluation de Schengen<sup>8</sup>, des experts nationaux, le secrétariat général du Conseil et la Commission évaluent régulièrement l'application de l'acquis de Schengen par les États membres.

Au cours de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 octobre 2013, des évaluations Schengen concernant les frontières terrestres ont été effectuées en Hongrie, en Pologne, en Slovaquie et en Slovaquie, et concernant le SIS/Sirene en République tchèque, à Malte, en Slovaquie et en Slovaquie. Les rapports sont en cours de finalisation et devraient contenir des commentaires positifs et négatifs et des recommandations sur des questions telles que la formation, le recours à l'analyse des risques, les échanges d'informations, la coopération internationale et les infrastructures aux points de passage frontaliers. 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 immédiates.

À la suite de sa nouvelle mission effectuée en Grèce en octobre 2013, la Commission prend note des progrès réalisés dans la gestion des frontières extérieures de ce pays, l'invite à poursuivre la mise en œuvre de son plan d'action Schengen et réitère son engagement à soutenir les efforts consentis par la Grèce, notamment par l'intermédiaire du Fonds pour les

---

<sup>8</sup> SCH/Com-ex (98) 26 déf.

frontières extérieures et du futur Fonds pour la sécurité intérieure et avec l'assistance fournie par Frontex.

Un calendrier indicatif des évaluations Schengen pour la période comprise entre novembre 2013 et avril 2014 figure à l'annexe I.

En ce qui concerne le mécanisme d'évaluation de Schengen à proprement parler, le Conseil a décidé, le 7 octobre 2013, d'adopter un nouveau mécanisme permettant de détecter les défaillances à un stade précoce, d'y apporter des solutions et d'assurer le suivi et la transparence nécessaires. Dans le cadre de ce nouveau mécanisme, la Commission se verra confier un rôle de coordination, car elle procédera aux évaluations en collaboration avec des experts des États membres et endossera la responsabilité d'adopter des rapports et de proposer des recommandations en vue d'éventuelles améliorations. Par ailleurs, la Commission planifiera des visites sur place inopinées, par exemple aux frontières intérieures de l'espace Schengen.

Il reste que dans certaines situations très exceptionnelles, les recommandations de mesures correctives ne suffisent pas pour remédier de manière appropriée ou rapide à d'éventuelles défaillances graves et persistantes dans le contrôle qu'exerce un État membre sur ses frontières extérieures. Le nouveau mécanisme permet donc l'adoption d'une décision, déclenchée par la Commission, concernant la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures d'un État membre ne parvenant pas à assurer la gestion de ses frontières extérieures. Il s'agit d'une mesure exceptionnelle de dernier ressort, en réaction à une situation réellement critique, qui vise à assurer la résolution des problèmes tout en minimisant l'incidence sur la liberté de circulation.

Le règlement relatif au nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen entre en vigueur vingt jours après sa publication au Journal officiel, qui a eu lieu le 6 novembre 2013. Toutefois, en ce qui concerne les États actuels de l'espace Schengen, le règlement ne commence à s'appliquer dans la pratique qu'un an plus tard. Pour les autres États membres de l'UE qui souhaitent adhérer à l'espace Schengen, le règlement s'applique à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au plus tard. Les évaluations Schengen de la Bulgarie et de la Roumanie ayant été achevées, il convient de noter que ces pays ne feront pas l'objet d'une nouvelle évaluation dans le cadre du nouveau mécanisme. Suite à l'adhésion à l'UE de la Croatie le 1<sup>er</sup> juillet 2013, et dès que ce pays aura notifié qu'il est prêt, l'évaluation Schengen sera planifiée conformément à la nouvelle procédure.

### **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 encore été en mesure d'adopter une décision sur la suppression des contrôles aux frontières intérieures avec ces pays, mais a l'intention de réexaminer cette question lors

de sa réunion des 7 et 8 décembre 2013. La Commission continue de soutenir pleinement l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'espace Schengen.

### **3.6. Modifications techniques du code frontières Schengen etc.**

À la suite de l'accord sur le paquet «Gouvernance de Schengen» en mai 2013, les modifications du code frontières Schengen ont été approuvées par le Parlement européen et adoptées par le Conseil en juin 2013<sup>9</sup> et sont entrées en vigueur le 19 juillet 2013. Ces modifications avaient pour objectif de supprimer les différences d'interprétation du code frontières Schengen et de répondre aux problèmes concrets qui sont apparus depuis l'entrée en vigueur du code. Les principales modifications sont l'introduction d'une définition claire de la méthode de calcul des «séjours n'excédant pas 90 jours sur une quelconque période de 180 jours» (court séjour) des ressortissants de pays tiers dans l'espace Schengen et une clarification de la durée de validité requise pour les documents de voyage des ressortissants de pays tiers.

## **4. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT**

### **4.1. Utilisation du système d'information Schengen**

La deuxième génération du système d'information Schengen (SIS II) est entrée en service le 9 avril 2013. Après la période d'un mois de surveillance intensive qui a suivi et qui s'est déroulée sans incident, la gestion opérationnelle du SIS II a été confiée à 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 (eu-LISA). Le SIS II fonctionne bien depuis sa mise en service. Grâce à ses fonctionnalités améliorées et à sa performance globale, le système contribue de manière significative à sauvegarder la sécurité et la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen. Le nombre de signalements stockés dans le SIS II ne cesse de croître.

Il ressort de la première évaluation informelle de la mise en œuvre du SIS II effectuée par la Commission en juillet 2013 que les États membres utilisent, en règle générale, les nouvelles catégories de signalements et fonctionnalités, ce qui se traduit par une augmentation significative du nombre de réponses positives dans de nombreux États membres. C'est notamment le cas dans des États membres qui interrogent directement le système central. En revanche, certains États membres ont connu une baisse significative du nombre de réponses positives au cours des deux premiers mois de fonctionnement du SIS II par rapport à la même période en 2012. Les données disponibles indiquent que ce phénomène s'explique par des ajustements en cours dans l'organisation interne des États membres pour l'adapter à l'environnement SIS II, par une formation insuffisante des utilisateurs finaux ou par une mise en exploitation incomplète du SIS II. En fait, tous les États membres n'ont pas encore pleinement mis en œuvre les nouvelles catégories de données et fonctionnalités du SIS II.

---

<sup>9</sup> Règlement (UE) n° 610/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant le 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), la convention d'application de l'accord de Schengen, les règlements (CE) n° 1683/95 et (CE) n° 539/2001 du Conseil et les règlements (CE) n° 767/2008 et (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil.

Étant donné l'importance capitale que revêt le SIS II pour le fonctionnement de l'espace Schengen, il reste primordial d'en assurer la pleine mise en œuvre ainsi que l'exploitation sûre et continue. Afin d'évaluer de manière plus approfondie l'état d'avancement et les progrès réalisés dans la mise en œuvre du SIS II, et parallèlement aux évaluations Schengen en cours, la Commission a l'intention de réaliser une enquête supplémentaire au cours du dernier trimestre de 2013, notamment par l'intermédiaire d'une évaluation des statistiques sur les réponses positives des États membres.

#### **4.2. Utilisation du système d'information sur les visas**

Le système d'information sur les visas (VIS)<sup>10</sup> est un système d'échange d'informations sur les visas de court séjour. Depuis la fin de la précédente période de référence (30 avril 2013), le VIS est devenu opérationnel le 6 juin 2013 dans la sixième région (Afrique orientale) et dans la septième région (Afrique australe). Le 5 septembre 2013, il a été déployé dans la huitième région (Amérique du Sud)<sup>11</sup>. En outre, le VIS devrait être déployé le 14 novembre 2013 dans la neuvième région (Asie centrale), dans la dixième région (Asie du Sud-Est) et dans la onzième région (Palestine). Les discussions sur la détermination de la troisième et dernière série de régions où sera déployé ce système ont été menées à bien et la décision d'exécution s'y rapportant a été adoptée le 30 septembre 2013.

Le VIS fonctionne correctement et, en date du 31 octobre 2013, le système avait traité 5 millions de demandes de visa Schengen, donnant lieu à la délivrance de 4,2 millions de visas. Malgré les efforts constants 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.

#### **4.3. Politique des visas et accords de réadmission**

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

Selon les chiffres de Frontex, le nombre total de demandes d'asile déposées par des ressortissants des pays des Balkans occidentaux exemptés de visas dans les États membres de

---

<sup>10</sup> Décision du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS) (2004/512/CE).

<sup>11</sup> 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 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), décision d'exécution de la Commission du 5 juin 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une sixième et une septième région (2013/266/UE), décision d'exécution de la Commission du 20 août 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une huitième région (2013/441/UE).



l'UE/l'espace Schengen les plus concernés a diminué de 5,6 % durant la période comprise entre janvier 2013 et septembre 2013 par rapport à la même période de l'année précédente. Un schéma saisonnier presque identique peut être clairement observé cette année également, avec une augmentation progressive du nombre de demandes déposées à partir de mai 2013. Cela s'explique par les ressortissants de la Serbie et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine. 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, un accord de réadmission avec le Cap-Vert a été signé le 18 avril 2013. Le Parlement européen a donné son approbation le 11 septembre et le Conseil a adopté sa décision nécessaire à la conclusion de l'accord le 9 octobre 2013. L'UE et le Cap-Vert doivent maintenant échanger les notifications de ratification, et l'accord (ainsi que l'accord facilitant la délivrance des visas) devrait entrer en vigueur peu après cet échange. 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 la libéralisation du régime des visas. Un accord de réadmission avec l'Arménie a été paraphé en octobre 2012 et signé le 19 avril 2013; il devrait bientôt entrer en vigueur. En outre, les négociations avec l'Azerbaïdjan concernant la conclusion d'un accord facilitant la délivrance des visas et d'un accord de réadmission se sont achevées par le paraphe de ces deux accords le 29 juillet 2013; les propositions de décisions du Conseil portant sur la signature et la conclusion de ces accords seront bientôt discutées au Conseil et au Parlement européen.