



Bruxelles, le 28.11.2013
COM(2013) 836 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Quatrième rapport de suivi de la libéralisation du régime des visas concernant les pays
des Balkans occidentaux conformément à la déclaration de la Commission du 8
novembre 2010**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Quatrième rapport de suivi de la libéralisation du régime des visas concernant les pays des Balkans occidentaux conformément à la déclaration de la Commission du 8 novembre 2010

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Depuis le 19 décembre 2009, les ressortissants de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du Monténégro et de la Serbie possédant un passeport biométrique peuvent se rendre sans visa dans les États membres de l'Union européenne, conformément au règlement n° 539/2001¹. Depuis le 15 décembre 2010, les mêmes conditions s'appliquent aux citoyens d'Albanie et de Bosnie-Herzégovine.

La décision de supprimer l'obligation de visa a été prise à la suite d'une évaluation minutieuse des progrès accomplis par ces pays en vue de la réalisation des objectifs des feuilles de route relatives au processus de libéralisation du régime des visas dans des domaines tels que la sécurité des documents, la gestion des frontières et de l'immigration, l'asile, la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, et la protection des droits fondamentaux dans le cadre de la libre circulation. La mise en place du régime d'exemption des visas marque l'une des plus grandes avancées de ces pays vers l'intégration dans l'Union européenne.

Dans une déclaration devant le Conseil «Justice et affaires intérieures», le 8 novembre 2010, la Commission a souligné que, pour garantir l'intégrité du régime d'exemption de visas, il importe que tous les pays des Balkans occidentaux continuent de mettre en œuvre les mesures définies dans leurs feuilles de route. La Commission a mis en place un mécanisme de suivi de la libéralisation du régime des visas, qui couvre tous les domaines abordés dans les feuilles de route, afin de pouvoir évaluer la durabilité des réformes engagées pour garantir l'intégrité du régime d'exemption des visas.

Le présent document est le quatrième rapport de suivi de la libéralisation du régime des visas depuis la déclaration de la Commission en 2010². Il explique dans les grandes lignes la genèse du mécanisme de suivi de la libéralisation du régime des visas; il présente l'évaluation par la Commission des mesures mises en œuvre par les pays des Balkans occidentaux sur la base des feuilles de route; il décrit le fonctionnement du régime d'exemption de visas; et il recommande des réformes à entreprendre pour éviter que se répètent les problèmes qui grippent le système depuis 2010.

1. RENFORCEMENT DU MÉCANISME DE SUIVI DE LA LIBÉRALISATION DU RÉGIME DES VISAS

La Commission a publié son troisième rapport sur le mécanisme de suivi de la libéralisation du régime des visas le 28 août 2012³. Ce rapport faisait le point sur les progrès accomplis

¹ Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO L 81 du 21.3.2001, p. 1).

² Les rapports précédents sont les suivants : SEC(2011) 695, SEC(2011) 1570, COM(2012) 472.

³ COM(2012) 472.

dans chaque pays concerné en vue de la mise en œuvre des réformes prescrites dans les feuilles de route sur la libéralisation des visas, décrivait le fonctionnement du régime d'exemption des visas et évaluait les mesures prises par ces pays pour lutter contre le recours abusif aux procédures d'asile dans les États membres de l'UE.

Le dialogue sur l'exemption des visas entre la Commission et les pays des Balkans occidentaux se déroule dans le cadre du processus de stabilisation et d'association. Des représentants de la Commission se sont rendus au Monténégro en janvier 2013, en Serbie en mai 2013 et en Bosnie-Herzégovine en juin 2013. Ils ont ainsi pu, avec l'aide d'experts des États membres, vérifier sur place la qualité des réformes entreprises par ces pays exemptés de visas.

Le 10^e Forum ministériel UE-Balkans occidentaux sur la justice et les affaires intérieures a eu lieu à Tirana le 5 novembre 2012, alors que l'UE était confrontée à un afflux saisonnier sans précédent de demandeurs d'asile originaires des Balkans occidentaux. Les pays des Balkans occidentaux ont adopté une déclaration commune sur les exemptions de visas, dans laquelle ils réaffirment leur détermination à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour assurer l'intégrité du régime d'exemption des visas. La Commission a convoqué une réunion des hauts responsables le 12 novembre 2012 afin de donner une forme concrète à ces engagements. Les participants sont convenus de renforcer le mécanisme de rapport sur les flux migratoires, en s'appuyant sur les alertes mensuelles de Frontex et les contributions d'Europol et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA).

En décembre 2012, tous les pays des Balkans occidentaux concernés par le régime d'exemption de visas ont commencé à présenter à la Commission des statistiques mensuelles sur les flux migratoires vers l'UE. La Commission a fait le point sur ce système de rapport lors de la réunion des hauts responsables qui s'est tenue à Bruxelles le 22 février 2013.

Face à la forte augmentation des demandes d'asile dans certains pays en 2012 et 2013, les États membres de l'UE et les pays associés à l'Espace Schengen qui étaient concernés, ainsi que leurs homologues des Balkans occidentaux, ont immédiatement pris des mesures. L'explosion des demandes d'asile introduites au Royaume-Uni par des ressortissants albanais au début de 2013 a conduit les autorités britanniques à dépêcher à Tirana un agent de liaison en matière d'immigration. En août 2012, les autorités allemandes responsables de l'asile ont répondu à l'augmentation des demandes d'asile émanant de ressortissants serbes et macédoniens en rétablissant une unité d'appui pour les Balkans occidentaux, qui a permis de réduire le temps de traitement des dossiers pour les décisions de première instance. En juillet 2012, l'autorité fédérale suisse des migrations a mis en place une procédure accélérée pour tous les demandeurs d'asile en provenance de pays européens bénéficiant de l'exemption de visas. Les autorités suédoises, confrontées à une soudaine augmentation des demandes d'asile de ressortissants albanais en avril et mai 2012, ont envoyé des agents de liaison en Serbie et au Monténégro, et ont persuadé leurs homologues albanais de renforcer les contrôles à tous les points-frontières. La police des frontières albanaise a renforcé le contrôle des vols à destination de la Suède en provenance de la Grèce, du Kosovo* et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, points de départ privilégiés des passagers albanais.

À ce jour, Frontex a publié 34 rapports d'alerte, avec l'appui de son réseau d'analyse des risques pour les Balkans occidentaux. Son analyse annuelle 2013 des risques pour les Balkans occidentaux, qui a été présentée aux participants des Balkans occidentaux lors de la conférence de Skopje en mai 2013, résume les dernières tendances en matière de contrôle aux

* Cette désignation ne préjuge pas des positions sur le statut du Kosovo et elle est conforme à la résolution n° 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations Unies et à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

frontières extérieures de l'UE et d'immigration illégale en provenance de cette région. Ces rapports ainsi que l'analyse annuelle des risques livrent une analyse très pointue des tendances dans les flux migratoires en provenance de la région et des mesures opérationnelles prises par les États membres de l'UE et les pays exemptés de visa pour prévenir les abus en matière d'asile. La Commission s'appuie sur les rapports d'alerte mensuels de Frontex pour donner des instructions au Conseil et, si nécessaire, organiser des réunions des hauts responsables.

2. ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE CONTINUE, PAR LES PAYS DES BALKANS OCCIDENTAUX, DES MESURES PRISES POUR SE CONFORMER AUX PRESCRIPTIONS DES FEUILLES DE ROUTE

La présente évaluation se fonde sur: les rapports d'alerte mensuels et l'analyse annuelle 2013 des risques pour les Balkans occidentaux publiés par Frontex; les statistiques mensuelles sur les tendances des flux migratoires fournies par les pays des Balkans occidentaux; les rapports narratifs des pays exemptés de visa, qui analysent les causes du phénomène d'abus du droit d'asile; d'autres informations fournies par le BEAA et d'autres agences de l'UE; les conclusions des réunions des sous-comités et des réunions de dialogue à haut niveau organisées dans chaque pays dans le cadre du processus de stabilisation et d'association; ainsi que les résultats de missions d'évaluation ciblées menées par des représentants de la Commission. Cette évaluation suit la structure par blocs de la feuille de route de chaque pays concernant la libéralisation du régime des visas de chaque pays.

2.1. Albanie

La production et la distribution de passeports biométriques et de cartes d'identité se poursuivent. Depuis leur introduction en mai 2009, les autorités albanaises ont délivré 2 590 000 passeports biométriques. L'Albanie a modifié sa législation afin de rendre plus strictes les conditions de changement de nom, une procédure à laquelle recourent certains citoyens pour se soustraire aux contrôles frontaliers. La loi relative au registre d'état civil a ainsi été modifiée de façon à limiter et à contrôler les modifications au registre. En vertu d'un nouveau décret pris par le ministre de l'intérieur, les citoyens doivent, préalablement à toute demande de changement de nom, se procurer auprès de la police des frontières un certificat attestant qu'ils ne figurent pas sur la liste des personnes visées par une interdiction d'entrer dans l'espace Schengen. Entre juin 2012 et mars 2013, quelque 34 pour cent des 6 763 demandes de changement de nom ont été rejetées pour ce motif. La fraude documentaire, en particulier l'utilisation de faux timbres aux frontières extérieures de l'UE et l'utilisation de passeports contrefaits par des ressortissants albanais, reste un problème majeur.

L'Albanie a réalisé des progrès dans le domaine de la gestion des frontières. Elle a intensifié la coopération opérationnelle avec la Grèce, l'Italie et le Kosovo; mis en œuvre l'accord établissant un centre commun pour la coopération policière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine; et organisé plusieurs patrouilles conjointes avec le Kosovo, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et le Monténégro. L'Albanie a également raccordé le système informatique de la police des frontières à la base de données du registre d'état civil aux points de passage frontaliers, créant ainsi un deuxième niveau de contrôle pour détecter les changements de nom frauduleux. Les capacités d'analyse des risques et d'évaluation des menaces doivent être renforcées.

Dans le domaine de l'asile, le cadre juridique et institutionnel est en place. Toutefois, seuls quelques candidats se voient accorder une protection internationale en Albanie. Il convient d'intensifier les efforts en la matière. À ce jour, les réfugiés et les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire n'ont encore reçu aucun document d'identité. Le régime des visas albanais n'est pas encore pleinement conforme aux normes européennes.

Quelques progrès ont été observés dans le domaine des migrations. L'Albanie continue d'appliquer l'accord de réadmission conclu avec l'UE. Le nombre de ressortissants albanais retournant volontairement dans leur pays était plus élevé en 2012 qu'en 2011. Il convient toutefois de renforcer les capacités institutionnelles en vue de la mise en œuvre de la stratégie et des plans d'action pour les migrants de retour au pays.

Des avancées ont également été réalisées dans le domaine de la coopération policière et de la lutte contre la criminalité organisée. La police albanaise procède actuellement à un remaniement de ses procédures de manière à renforcer les capacités de ses officiers de première ligne en matière d'élaboration de rapports ainsi que la proactivité de ses services d'enquête. Il devient néanmoins urgent que les institutions clés intensifient la coordination et maximisent leur capacité d'enquêter sur le grand banditisme et sur la criminalité organisée. L'Albanie est sur le point de conclure un accord opérationnel avec Europol.

Des améliorations ont été constatées dans le domaine de la lutte contre les produits stupéfiants. Au premier trimestre de 2013, le nombre d'affaires pénales liées au trafic de stupéfiants a augmenté de près de 40 pour cent tandis que le nombre de personnes placées en détention pour des faits liés aux stupéfiants a augmenté de 11,5 pour cent. Si les saisies de marijuana et de cocaïne ont été plus nombreuses, les saisies d'héroïne, en revanche, ont diminué.

Certaines avancées ont aussi été enregistrées dans la lutte contre la traite des êtres humains, même si celle-ci demeure un problème important au niveau national. Il existe des procédures opérationnelles standard pour l'identification et l'aide aux victimes et victimes potentielles, mais les capacités des instances judiciaires et la coopération internationale doivent être renforcées. Un groupe de travail conjoint auquel participent le ministère de l'intérieur, le bureau du procureur et le ministère de la justice a été mis en place en novembre 2012 pour débattre de cas concrets de traite d'êtres humains. Il importe d'assurer le suivi de cette initiative.

Des progrès ont été réalisés dans le domaine du blanchiment d'argent. La police a mis au point des évaluations des risques, qu'elle a partagées avec d'autres agences. Sur la base des recommandations Moneyval, le code pénal a été modifié de manière à établir l'autonomie du blanchiment d'argent par rapport à l'infraction principale et à introduire la notion d'auto-blanchiment. Le nombre de condamnations dans des affaires de blanchiment d'argent, relativement faible jusqu'alors, est en hausse, de même que le nombre de signalements de transactions suspectes.

Quelques progrès ont été engrangés dans la lutte contre la corruption. Le cadre juridique et institutionnel est globalement fixé, mais les obstacles à de véritables enquêtes sur les hauts fonctionnaires et les magistrats n'ont pas encore été levés. Un registre complet des enquêtes, poursuites et condamnations à tous les niveaux doit être mis en place, mais les efforts commencent à payer. Entre 2012 et 2013, le nombre d'affaires de corruption renvoyées devant les tribunaux a augmenté de 22 à 45; le nombre d'enquêtes proactives est passé de 19 à 32; et les opérations de police liées à la corruption et à la criminalité en col blanc ont augmenté, de 5 à 11.

Les progrès dans le domaine des droits fondamentaux sont inégaux. Ainsi, si des avancées ont été observées concernant les droits des femmes et la lutte contre la discrimination, la situation des Roms a quant à elle peu changé. Les outils politiques ciblant les groupes vulnérables doivent être appliqués de manière plus efficace. La stratégie d'amélioration des conditions de vie des Roms est incohérente. Des mesures ont été prises en vue de remédier au problème des enfants roms non déclarés. Il est indispensable d'accélérer la mise en œuvre des mesures définies dans le plan d'action national pour la Décennie pour l'intégration des Roms. De

manière générale, les Roms vivent toujours dans des conditions extrêmement précaires et sont souvent victimes de discriminations dans l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et au logement.

2.2. Bosnie-Herzégovine

Des progrès ont été réalisés en matière de sécurité des documents. Les autorités ont délivré 1 791 444 passeports biométriques mais 62 565 anciens passeports sont toujours en circulation. La Bosnie-Herzégovine a adopté une nouvelle loi sur les passeports et a procédé aux aménagements nécessaires pour pouvoir émettre les passeports biométriques de troisième génération. Des cartes d'identité électroniques de nouvelle génération sont délivrées depuis mars 2013 et, à ce jour, 258 077 cartes ont été personnalisées. Les amendements proposés à la loi sur la résidence n'ont pas encore été adoptés.

La stratégie révisée et le plan d'action pour la gestion intégrée des frontières sont actuellement mis en œuvre, et des mécanismes de suivi ont été mis en place. La coopération opérationnelle et le partage d'informations avec Frontex ont été maintenus, et la police des frontières a reçu une formation complémentaire. Un centre commun d'analyse des risques fournit des analyses stratégiques aux autorités compétentes. Les équipements de surveillance des points de passage frontaliers ont été modernisés. La coopération avec les pays voisins s'est poursuivie et des patrouilles frontalières conjointes ont été déployées régulièrement, facilitant la détection des immigrants clandestins et des marchandises de contrebande. La Bosnie-Herzégovine a fermé 44 points de passage à la frontière avec le Monténégro identifiés comme non autorisés. Les points de passage non autorisés à la frontière avec la Serbie n'ont pas encore été fermés.

Concernant l'asile, les amendements à la loi sur la circulation et le séjour des étrangers et des demandeurs d'asile ont été adoptés. Grâce à ces modifications, la loi est plus conforme aux normes européennes et internationales. De nouvelles mesures seront toutefois nécessaires pour aligner les dispositions relatives à la détention sur l'*acquis* communautaire. Une nouvelle stratégie et un plan d'action sur les migrations et l'asile ont été adoptés. Les autorités ont construit un centre d'asile permanent à Trnovo, et la capacité du système d'asile semble actuellement suffisante pour faire face au nombre de demandes. Les agents des services d'asile ont par ailleurs reçu une formation complémentaire.

La situation s'est améliorée dans le domaine des migrations. Le centre de rétention provisoire pour immigrants clandestins est à présent opérationnel. L'accord de réadmission conclu entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine est mis en œuvre, mais il convient d'appliquer pleinement la stratégie de réinsertion des personnes rapatriées.

La Bosnie-Herzégovine prépare une nouvelle stratégie de lutte contre la criminalité organisée en s'inspirant de l'Évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée d'Europol. La précédente stratégie n'allait pas au-delà de 2012. Le système d'échange de données électroniques entre les forces de maintien de l'ordre et les magistrats est à présent opérationnel mais la direction de la coordination des services de police n'a pas accès aux bases de données sous-jacentes. L'absence d'échanges systématiques d'informations et de renseignements sur la criminalité et de mécanismes de coordination efficaces entrave la lutte contre la criminalité organisée. Un projet de loi sur la protection des témoins est par ailleurs sur le point d'être adopté. Il n'existe pas de système efficace pour gérer la confiscation des biens.

En 2012, plusieurs opérations de police de grande envergure ont été menées avec succès en collaboration avec des pays tiers dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains, le trafic de stupéfiants et le trafic d'armes. La feuille de route convenue entre Europol et le

ministère de la sécurité doit être pleinement mise en œuvre. L'évaluation de la protection des données par Europol, condition indispensable à la conclusion de tout accord opérationnel, a été réalisée et soumise à l'avis de l'autorité de contrôle commune d'Europol.

Pour ce qui concerne la lutte contre le trafic de stupéfiants, la capacité des institutions de coordonner et mettre en œuvre le cadre politique reste déficiente. Les capacités répressives doivent être renforcées. La mise en œuvre de la précédente stratégie nationale de lutte contre les stupéfiants et de son plan d'action s'est révélée insuffisante. Les propositions d'amendements à la loi sur la prévention et la répression de l'abus de stupéfiants, et notamment celle concernant la création d'un Office des stupéfiants, n'ont pas encore été adoptées. La coopération avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies s'est poursuivie.

Une nouvelle stratégie et un plan d'action ont été adoptés pour lutter contre la traite des êtres humains. Des dispositions relatives à la traite des êtres humains ont été intégrées dans les codes pénaux de la Republika Srpska et du district de Brčko. Il reste encore à adopter des amendements similaires au niveau de l'état et de la fédération. Le nombre de victimes recensées a augmenté. Les campagnes d'information à l'intention des travailleurs sociaux, des enseignants, des inspecteurs du travail et des magistrats continuent. Le service de lutte contre la traite des êtres humains au sein du bureau du coordinateur national et la base de données sur les victimes ne sont pas encore entièrement opérationnels.

Aucune mesure efficace n'a encore été prise pour prévenir le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Il est indispensable de renforcer la législation et d'améliorer la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action pour la prévention du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes. Il convient également d'adopter une nouvelle loi sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et de modifier le code pénal en s'appuyant sur les recommandations Moneyval. Le plan d'action défini pour suivre la recommandation Moneyval doit être appliqué. Le partage d'informations via Egmont Group, un réseau de cellules de renseignement financier (CRF), s'est poursuivi.

La mise en œuvre de la nouvelle stratégie et du plan d'action anti-corruption a été différée. L'agence pour la prévention de la corruption et la coordination de la lutte contre la corruption a embauché du personnel mais n'est pas encore pleinement opérationnelle. La corruption reste un phénomène très largement répandu, tant dans le secteur public que privé. Les services répressifs et les magistrats doivent prendre des mesures plus fermes, et ce le plus rapidement possible. Les enquêtes, poursuites et condamnations liées à des affaires de corruption sont rares. Une nouvelle loi sur le financement des partis politiques a été adoptée mais la législation dans ce domaine demeure fragmentée. Les amendements à la loi sur les conflits d'intérêt doivent être affinés. Enfin, il n'existe aucune législation garantissant la protection des dénonciateurs.

S'agissant des droits fondamentaux liés à la liberté de circulation, la situation des Roms s'est légèrement améliorée. Un comité sur les Roms a été constitué au sein du gouvernement afin de suivre l'évolution de la mise en œuvre de la stratégie en faveur des Roms et d'évaluer la Décennie de l'intégration des Roms entre 2005 et 2015. Il est composé de 22 membres, dont la moitié sont issus de la communauté rom et l'autre moitié d'institutions compétentes. Le comité s'est réuni à deux reprises et a alloué des fonds à des projets visant à faciliter l'accès des Roms à l'emploi, au logement et aux soins de santé. Toutefois, les mesures mises en place pour améliorer la situation des femmes et des enfants roms sont bien maigres. Dans de nombreux cas, la naissance des enfants roms n'est pas enregistrée, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas être scolarisés ni bénéficier d'une assurance santé. La mendicité organisée des enfants reste un problème très préoccupant.

2.3. Ancienne République yougoslave de Macédoine

L'ancienne République yougoslave de Macédoine a réalisé des progrès en matière de sécurité des documents. Les autorités ont délivré 1 603 993 passeports biométriques entre avril 2007 et décembre 2012. Le processus de délivrance des documents se déroule sans heurts. Depuis février 2012, seuls les passeports biométriques sont valables.

S'agissant de la gestion des frontières, la coopération opérationnelle et le partage des données avec Frontex se sont poursuivis. Au premier trimestre de 2013, l'ancienne République yougoslave de Macédoine a déployé 87 patrouilles mixtes avec l'Albanie, la Bulgarie, le Kosovo et la Serbie. Les travaux en vue de l'introduction du système de communication radio TETRA se sont poursuivis, et la police des frontières a reçu une formation complémentaire. Les capacités institutionnelles et fonctionnelles du centre national de coordination de la gestion des frontières restent insuffisantes.

Concernant l'asile, un programme national d'intégration a été adopté. La construction de 20 infrastructures de logement, financée par le HCR, a débuté. 527 demandes d'asile ont été introduites en 2012, soit 213 de moins qu'en 2011. La majorité de ces demandes émanaient de ressortissants afghans et pakistanais. Les campagnes d'information à destination des demandeurs d'asile continuent. Les capacités du service en charge des demandes d'asile au sein du ministère de l'intérieur ont été renforcées grâce à la formation complémentaire du personnel. Le cadre législatif et institutionnel est satisfaisant mais la mise en œuvre doit être améliorée. Le processus de délivrance de documents d'identité aux demandeurs d'asile a été accéléré mais la mise à disposition d'interprètes pour interroger les demandeurs d'asile pose toujours problème.

Concernant les migrations, la loi relative aux étrangers a été modifiée de manière à simplifier les procédures d'octroi de permis de séjour provisoires. 682 immigrants clandestins ont été détectés en 2012; 111 d'entre eux ont été repérés durant les deux premiers mois de 2013. La capacité de gestion des flux migratoires est insuffisante face à l'augmentation du nombre de migrants qui transitent par le pays. L'ancienne République yougoslave de Macédoine a continué de mettre en œuvre l'accord de réadmission conclu avec l'UE.

Dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée, le centre pour la répression de la criminalité organisée et du grand banditisme au ministère de l'intérieur a rencontré des difficultés pour recruter du personnel. La base de données criminelles nationale, qui doit permettre de regrouper les renseignements, n'est pas encore opérationnelle. Le centre national de coordination de la lutte contre la criminalité organisée n'a pas encore été mis sur pied. La coopération entre les instances judiciaires compétentes (ministère de l'intérieur, ministère public, administration des douanes et police financière) dans la lutte contre la criminalité organisée doit être intensifiée. Les formations en vue de la mise en œuvre de la nouvelle loi relative à la procédure pénale se sont poursuivies.

Le travail des parquets est entravé par l'absence d'accès direct aux bases de données des services répressifs. Par ailleurs, la police ne dispose d'aucun mécanisme de contrôle externe indépendant et efficace. La coopération entre les forces de l'ordre et les services douaniers dans le cadre de saisies de produits stupéfiants a été améliorée, et plusieurs opérations de police internationales ont été menées avec succès contre des réseaux de trafic de stupéfiants. Les effectifs du département des drogues illicites du ministère de l'intérieur devraient être renforcés. La coopération internationale et régionale dans le domaine de la criminalité organisée transfrontière a été maintenue. L'ancienne République yougoslave de Macédoine a ratifié un accord opérationnel mais n'a pas encore affecté d'officier de liaison à Europol.

Une nouvelle stratégie et un plan d'action ont été adoptés pour lutter contre la traite des êtres humains. Ils mettent l'accent sur l'identification des victimes, la prévention et l'amélioration de la réinsertion des victimes. Il est également prévu de créer un fonds d'État pour l'indemnisation des victimes de la traite des êtres humains. Six équipes mobiles ont été mises en place au niveau local, en collaboration avec des ONG, en vue de l'identification précoce des victimes potentielles. La formation des forces de l'ordre, y compris la police des frontières, des procureurs, des juges et des fonctionnaires s'est poursuivie. 24 personnes ont été condamnées en 2012 dans le cadre de quatre affaires liées à la traite des êtres humains. Il convient toutefois de développer une approche de la traite qui soit globale, pluridisciplinaire et davantage centrée sur la victime. Les capacités d'identification et de réinsertion des victimes et de poursuite des auteurs doivent aussi être améliorées.

Concernant la lutte contre la corruption, le cadre législatif a été consolidé en 2012 afin de permettre une vérification systématique des déclarations de conflit d'intérêt par la commission d'État pour la prévention de la corruption. Au total, 483 déclarations soumises par des membres du gouvernement, des membres du parlement et des fonctionnaires ont fait l'objet d'une vérification en 2012, laquelle a débouché sur l'identification de 9 conflits d'intérêt. 123 personnes ont omis de présenter des déclarations de conflit d'intérêt, et des poursuites correctionnelles ont été engagées dans 26 cas. Un plan détaillé pour la vérification des déclarations émanant du corps judiciaire et d'administrations locales autonomes a été adopté au premier trimestre de 2013.

Une formation complémentaire a été dispensée aux juges, aux procureurs, aux agents des forces de l'ordre et aux fonctionnaires. Le système mis en place pour contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales a été renforcé par l'adoption, en novembre 2012, d'amendements à la loi sur le financement des partis politiques. Un inventaire des enquêtes, mises en accusation, condamnations et peines infligées, notamment dans le cadre d'affaires de corruption à haut niveau, est actuellement en cours. Les capacités du parquet en matière de lutte contre la criminalité organisée et la corruption ont été renforcées grâce au recrutement de trois procureurs, qui sont désormais au nombre de 13. La coopération interinstitutionnelle doit être améliorée, et les procureurs devraient pouvoir avoir accès aux bases de données pertinentes des services répressifs.

Dans le domaine des droits fondamentaux, le plan d'action sur l'inclusion des Roms est actuellement mis en œuvre. Ce plan prévoit notamment des mesures destinées à améliorer l'accès à l'emploi, à l'éducation, au logement et à des documents personnels. Jusqu'à présent, 11 centres d'information sur les Roms ont été ouverts dans le but d'aider les membres de cette communauté à accéder aux services sociaux et éducatifs. Deux projets sont actuellement mis en œuvre: un projet d'aide juridique à la communauté rom, et un projet régional sur les meilleures pratiques en matière d'intégration des Roms dans les Balkans occidentaux. Enfin, la commission pour la protection contre la discrimination prévoit de nommer un représentant de la communauté rom.

2.4. Monténégro

Entre mai 2008 et mars 2013, les autorités monténégrines ont délivré 344 004 passeports biométriques.

Concernant la gestion intégrée des frontières, le gouvernement a adopté une nouvelle stratégie assortie d'un plan d'action, qui n'est pas encore conforme au concept européen de gestion intégrée des frontières. Le contrôle de la frontière bleue et, surtout, de la frontière verte doit être renforcé et, à cette fin, les autorités doivent investir davantage dans les équipements de surveillance. Un centre de coordination national devrait être créé. La coopération transfrontalière avec les pays voisins s'est poursuivie, et 709 patrouilles conjointes ont été

déployées en 2012. Les points de passage non autorisés à la frontière avec la Bosnie-Herzégovine n'ont toujours pas été fermés.

S'agissant de l'asile, la législation n'est que partiellement alignée sur l'*acquis*. D'après les statistiques relatives au premier semestre de 2013, 876 personnes ont introduit une demande d'asile. La majorité des demandeurs prennent la fuite avant que leur demande soit traitée. La plupart de ces demandes émanaient de ressortissants algériens, suivis des citoyens tunisiens et des afghans. L'ouverture d'un nouveau centre d'asile à Spuz a été différée. Le centre d'accueil provisoire, situé à Konik, doit faire en sorte de satisfaire aux normes d'accueil minimales, notamment pour ce qui concerne les soins de santé. Le Monténégro doit accorder davantage d'attention à l'hébergement des demandeurs d'asile.

Pour ce qui concerne les migrations, le gouvernement a adopté un nouveau plan d'action pour mettre en œuvre la stratégie de gestion des migrations. Le Monténégro continue d'appliquer l'accord de réadmission conclu avec l'UE. Il doit toutefois redoubler d'efforts dans la lutte contre l'immigration clandestine ainsi que pour l'intégration des migrants et la protection des personnes vulnérables. Le centre d'accueil réservé aux migrants en situation irrégulière n'est pas encore opérationnel.

Dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée, un nouveau plan d'action a été élaboré. De nouveaux amendements ont été apportés au code pénal; ils portent notamment sur la cybercriminalité, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et la traite des êtres humains. La coopération interinstitutionnelle souffre de l'absence de système de communication fiable et du fait que les institutions compétentes n'ont pas suffisamment accès aux données sous-jacentes. Les enquêtes financières ne sont pas encore utilisées de manière systématique (le nombre d'enquêtes de ce type et le volume des biens recouvrés restent peu élevés). Il n'existe pas de législation spécifique régissant les confiscations provisoire, permanente et élargie. La durée de la détention préventive, actuellement limitée à six mois, devrait être prolongée car elle nuit à l'efficacité des enquêtes. La durée d'utilisation des mesures d'investigation spéciales devrait, elle aussi, être étendue. Le système de police fondé sur le renseignement est actuellement mis en œuvre, et les formations en la matière devraient être maintenues. Les effectifs des unités de police spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée, y compris la cybercriminalité et la traite des êtres humains, demeurent insuffisants, notamment à l'échelon régional.

Dans le domaine de la traite des êtres humains, le Monténégro est considéré comme un pays de transit, d'origine et de destination. Une nouvelle stratégie nationale et un plan d'action ont été adoptés pour lutter contre ce fléau. Le code pénal a été modifié de façon à améliorer l'identification des victimes et à introduire des délits tels que le trafic de parties du corps humain. Le code inclut aussi l'esclavage et le mariage forcé parmi les infractions pénales résultant de la traite des êtres humains.

La coopération étroite avec Europol, Interpol, les forces de police des États membres de l'UE et celles des pays voisins, notamment dans le domaine du trafic de stupéfiants, a été maintenue. Le ministère de la santé, en coopération avec le ministère de l'intérieur, a élaboré une nouvelle stratégie et un plan d'action pour la lutte contre les produits stupéfiants. Ceux-ci prévoient, entre autres, des mesures de prévention, de réinsertion, de soins médicaux et de régulation de l'offre.

Concernant la lutte contre la corruption, le cadre juridique doit être consolidé et mis en œuvre. La protection des dénonciateurs a été renforcée au travers de nouvelles dispositions relatives au droit du travail. Toutefois, la dénonciation de faits de corruption par des citoyens reste relativement rare. Un nouveau plan d'action mettant en œuvre la stratégie de lutte contre la corruption et la criminalité organisée a été élaboré. Les mécanismes de contrôle des conflits

d'intérêt, du financement des partis politiques et des campagnes électorales, de même que l'application des sanctions et les mécanismes de contrôle dans les marchés publics, doivent encore être renforcés. En outre, la capacité professionnelle et l'indépendance des institutions de contrôle, en particulier la commission électorale de l'État, la commission d'audit de l'État et la commission pour la prévention des conflits d'intérêt, doivent être améliorées. La commission pour la prévention des conflits d'intérêt devrait pouvoir avoir accès à toutes les bases de données pertinentes des autres organismes gouvernementaux. Les affaires de corruption n'ont encore donné lieu à aucun recouvrement de biens. Les campagnes de sensibilisation visant à encourager la dénonciation de la corruption se sont poursuivies. La direction des initiatives anti-corruption a été placée sous l'autorité du ministère de la justice. Toutefois, elle ne dispose pas des outils nécessaires pour assurer une coordination efficace des activités de prévention de la corruption. Les statistiques relatives aux condamnations dans des affaires de corruption mettent en évidence un nombre très élevé d'acquittements, tant en première instance qu'en appel.

Dans le domaine des droits fondamentaux liés à la liberté de circulation, le dernier plan d'action mettant en œuvre la stratégie sur les personnes déplacées et les personnes déplacées à l'intérieur du pays a été adopté en janvier 2013. Il comprend des mesures concernant le statut, l'intégration socioéconomique, notamment dans l'emploi, l'éducation, les soins de santé, l'assurance sociale et le logement, mais sa mise en œuvre demeure insuffisante. Les activités de sensibilisation se sont poursuivies. La législation régissant le statut des personnes déplacées a été améliorée. En janvier 2013, le gouvernement a soumis au parlement un amendement à la loi sur les étrangers, qui prévoyait de repousser jusqu'à décembre 2013 la date limite pour introduire une demande d'octroi du statut de résident permanent. Des visites au Kosovo sont actuellement organisées pour permettre aux personnes déplacées de rassembler les documents nécessaires à la régularisation de leur situation au Monténégro. La stratégie visant à améliorer la situation des communautés roms, ashkalis et égyptiennes, adoptée en avril 2012, n'a pas encore été mise en œuvre. Il faudra en outre redoubler d'efforts pour améliorer les conditions de vie dans le camp de Konik.

En octobre 2013, le Monténégro a adopté des plans d'action globaux pour les chapitres 23 et 24 des négociations d'élargissement afin de mettre en œuvre les réformes dans les domaines judiciaire, des droits fondamentaux, de la justice, de la liberté et de la sécurité.

2.5. Serbie

L'émission et la distribution de passeports biométriques et de cartes d'identité sécurisées se poursuivent: La Serbie a délivré 584 668 passeports biométriques en 2012. Le fonctionnement et la procédure de transmission de données de la direction de coordination spéciale, chargée de la délivrance des passeports biométriques et cartes d'identité aux personnes résidant au Kosovo, devraient toutefois être améliorés.

La Serbie a continué à mettre en œuvre sa stratégie de gestion intégrée des frontières et le plan d'action connexe. Elle a maintenu sa coopération transfrontalière avec la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro, modernisé ses installations de vidéosurveillance et mené des opérations conjointes avec ses voisins. Les points de passage non autorisés à la frontière avec la Bosnie-Herzégovine n'ont toujours pas été fermés. Le système d'alerte précoce mis en place pour détecter les documents de voyage falsifiés semble bien fonctionner. La Serbie a également renforcé les contrôles à certains points de passage frontaliers afin de prévenir tout abus du droit d'asile dans les États membres. En combinant analyse des risques, inspection des agences de voyage et techniques d'investigation, la police et le ministère des transports ont réussi à anticiper de nombreux abus. La Serbie a par ailleurs modifié son code pénal en y ajoutant le délit pénal de «facilitation de l'abus du droit d'asile dans un pays étranger», et a

multiplié les enquêtes sur les entreprises de transport et les agences de voyage soupçonnées de faciliter l'immigration clandestine vers l'UE. Les autorités ont déjà engagé sept procédures pénales contre 8 personnes en vertu de cette nouvelle disposition.

En 2012, le dialogue entre Belgrade et Pristina a livré d'excellents résultats dans le domaine de la gestion intégrée des frontières. À la fin décembre 2012, quatre postes-frontières, dont les deux situées dans le nord du Kosovo, étaient opérationnels; depuis février 2013, les six postes-frontières entre la Serbie et le Kosovo sont tous opérationnels. Les deux parties ont également convenu de commencer à percevoir les droits de douane. S'agissant de la libre circulation, le régime de déplacement sur présentation d'une carte d'identité est désormais opérationnel. L'accord sur les cachets douaniers continue d'être mis en œuvre de part et d'autre. Des progrès ont aussi été observés concernant le registre de l'état civil, et la coopération de la Serbie avec EULEX s'est encore resserrée. Les contacts directs à haut niveau et les contacts au niveau opérationnel continuent de faciliter la coopération, notamment en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée. La Serbie devrait faire preuve de sa volonté de normaliser ses relations avec le Kosovo.

En revanche, aucune amélioration notable n'a été constatée dans le domaine de l'asile. Le cadre législatif est globalement conforme aux normes européennes, mais il n'est pas mis en œuvre de manière efficace. En l'absence de procédures d'asile adéquates, les demandeurs d'asile ont tendance à considérer la Serbie comme un pays de transit pour l'immigration (clandestine) vers l'UE. La Serbie compte deux centres d'accueil pour demandeurs d'asile, mais ceux-ci ne disposent pas de capacités suffisantes pour accueillir tous les demandeurs. Or, pour accéder aux procédures d'asile, il est indispensable d'être hébergé dans un centre pour demandeurs d'asile. La Serbie devrait améliorer son régime d'asile en ouvrant un troisième centre, en mettant au point un système permettant de traiter les données biométriques des demandeurs d'asile et en améliorant les conditions d'intégration de ceux-ci. Elle devrait en outre adopter de nouvelles mesures en vue d'aligner sa législation sur l'acquis communautaire en matière d'immigration légale, et notamment pour ce qui concerne le droit au regroupement familial, le statut de résident de longue durée et les conditions d'admission des étudiants issus de pays tiers. Des démarches ont été entreprises en vue de la création d'une base de données nationale pour la vérification des données personnelles et des empreintes digitales des demandeurs d'asile.

Dans le domaine des migrations, la Serbie a pris plusieurs mesures. Le commissariat aux réfugiés et aux migrations, en coopération avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), a mis en œuvre une série de mesures destinées à renforcer les capacités des bureaux municipaux chargés des questions de migration et de réinsertion afin d'améliorer les services sociaux et éducatifs aux personnes rapatriées et à leurs familles. Les autorités et l'OIM ont également organisé des tables rondes sur les migrations, la réinsertion et la réadmission à l'intention de la société civile serbe. La Serbie continue de mettre en œuvre l'accord de réadmission conclu avec l'UE et, selon les chiffres, le pays accepterait quelque 95 pour cent des demandes de réadmission émanant des États membres de l'UE.

La Serbie a quelque peu progressé dans la lutte contre la criminalité organisée. Elle met actuellement en œuvre sa nouvelle stratégie de police fondée sur le renseignement. Le procureur spécialisé dans la criminalité organisée a ouvert plusieurs dossiers très importants au cours de la période de référence, mais aucun système d'échange d'informations entre la police et les procureurs n'a encore été instauré. La Serbie est sur le point de conclure un accord opérationnel avec Europol. Le nombre de saisies de biens a augmenté en 2012, mais le nouveau code pénal serbe ne semble pas faciliter la confiscation et le gel des actifs provisoires. Les capacités de conduire des enquêtes financières complexes demeurent limitées, même si la FIU s'est montrée plus proactive à cet égard. De son côté, la police

criminelle a continué de collaborer avec Interpol et le réseau CARIN (réseau Camden regroupant les autorités compétentes en matière de recouvrement d'avares) dans le cadre d'affaires de blanchiment d'argent transfrontalières. Les recouvrements de biens ont été un peu plus nombreux mais restent modestes.

La Serbie reste un pays d'origine, de transit et de destination pour les victimes de la traite des êtres humains. S'il est vrai que le nombre de victimes serbes de la traite des êtres humains a chuté en 2012, la Serbie figurait toujours parmi les dix pays de l'UE où l'on recensait le plus grand nombre de criminels impliqués dans ce type d'activités. C'est en Autriche, en Croatie, en Grèce et en Slovénie que le nombre de victimes serbes a été le plus élevé en 2012. La Serbie intensifie sa coopération avec la Belgique, la Bulgarie, la France, l'Italie et la Roumanie dans la lutte contre la traite des êtres humains. Les autorités serbes ont ouvert plusieurs enquêtes, mené des campagnes de sensibilisation et organisé des formations à destination des parties prenantes. Un nouveau centre pour la protection des victimes a été créé, mais il n'est pas encore opérationnel. Il faudrait encore développer une approche de la traite des êtres humains qui soit plus globale et davantage centrée sur les victimes, en mettant l'accent sur l'identification des victimes et l'accès à l'assistance et à la protection.

Quelques progrès ont été engrangés dans la lutte contre la corruption. La Serbie a mis en place un cadre juridique et institutionnel approprié, notamment une agence anti-corruption et une loi sur le financement des partis politiques conforme aux normes européennes. Cette loi était déjà en vigueur lors des élections législatives de 2012, et les autorités vérifieront prochainement si ses dispositions ont été respectées par les partis politiques. Cela étant, il manque toujours une approche proactive, fondée sur le renseignement, dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Une nouvelle stratégie et un plan d'action pour la lutte contre la corruption ont été adoptés. L'agence anti-corruption doit encore faire ses preuves dans le contrôle efficace du financement des partis et améliorer la coopération avec les parties prenantes en vue d'examiner efficacement les déclarations de patrimoine. La législation relative aux dénonciateurs n'est pas mise en œuvre efficacement.

Dans le domaine des droits fondamentaux liés à la libre circulation, quelques améliorations sont à noter. Le commissariat aux réfugiés et aux migrations, en coopération avec l'OIM, a mené une série de projets au niveau local afin de renforcer les capacités de réinsertion. Ces projets impliquaient des municipalités et des ONG. Le gouvernement a aussi adopté une stratégie nationale et un plan d'action pour améliorer la situation des Roms, avec l'aide de fonds européens. Le plan national 2013 pour l'emploi identifie l'emploi des Roms comme un domaine prioritaire pour les programmes de création d'emplois. Une légère amélioration a été observée concernant l'enseignement primaire, l'inscription dans les écoles, l'enregistrement à l'état civil (notamment la régularisation de la situation des «personnes juridiquement invisibles») et l'accès aux soins de santé pour les personnes rapatriées mais, dans l'ensemble, la situation des Roms demeure précaire. Le gouvernement serbe devrait continuer de mettre en œuvre des mesures à court et à moyen terme pour améliorer la situation socioéconomique des Roms, en particulier pour ce qui concerne leur accès à l'éducation, au marché du travail, à la formation professionnelle, aux services sociaux et aux soins de santé.

3. FONCTIONNEMENT DU RÉGIME D'EXEMPTION DE VISAS EN 2012 ET DURANT LES SIX PREMIERS MOIS DE 2013

3.1. Évolution de la situation

En 2012, le **recours abusif au droit d'asile** a continué d'entraver le bon fonctionnement du régime d'exemption de visa entre les Balkans occidentaux et l'UE. D'après Eurostat, le nombre total de demandes d'asile introduites par des citoyens des cinq pays des Balkans

occidentaux exemptés de visas dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen a atteint 47 025 en 2012, ce qui correspond à une hausse de 63 pour cent par rapport à 2011 (tableau 6.1). Il s'agit du chiffre le plus élevé enregistré depuis la suppression de l'obligation de visa pour les citoyens des Balkans occidentaux. Durant les neuf premiers mois de 2013, le nombre total de demandes d'asile émanant des cinq pays exemptés de visa a baissé de seulement 5,6 pour cent par rapport au chiffre enregistré pour les neuf premiers mois de 2012⁴. Les afflux de demandeurs d'asile en 2013 ont suivi une tendance très similaire à celle de 2012.

Selon Eurostat, en 2012, les ressortissants des cinq pays des Balkans occidentaux exemptés de visa représentaient quelque 13 pour cent de tous les demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen⁵. Près de 92 pour cent de ces demandes ont été introduites dans les six États membres et pays associés à Schengen qui sont en première ligne: **Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Suède et Suisse**. La part de ces pays en tant que destination des demandeurs d'asile originaires des Balkans occidentaux au sein de l'espace Schengen est passée de 64 à 92 pour cent entre 2009 et 2012 (tableau 6.2).

L'augmentation considérable des demandes d'asile émanant de ressortissants des Balkans occidentaux observée l'année dernière a touché de manière très variable les États membres et les pays associés à Schengen concernés (tableau 6.3):

- en Allemagne, les demandes d'asile ont augmenté de 143 pour cent, pour atteindre un total de 22 715;
- en Suède, les demandes d'asile ont augmenté de 31 pour cent, pour atteindre un total de 6 410;
- en France, les demandes d'asile ont augmenté de 133 pour cent, pour atteindre un total de 5 505;
- en Suisse, les demandes d'asile ont augmenté de 31 pour cent, pour atteindre un total de 3 670;
- en Belgique, les demandes ont chuté de 36 pour cent, pour atteindre un total de 3 315;
- au Luxembourg, les demandes ont baissé de 9 pour cent, pour atteindre un total de 1 435;

La **proportion de demandes d'asile acceptées**⁶ dans ces États membres et pays associés à Schengen a reculé de 2,8 à 2,3 pour cent entre 2011 et 2012 (tableau 6.4). Ce chiffre, peu élevé, masque des différences considérables entre les différents pays des Balkans occidentaux: seulement 1,3 pour cent de demandeurs monténégrins, 0,7 pour cent de demandeurs originaires de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et 1,7 pour cent de demandeurs serbes ont obtenu une protection internationale dans les six États membres et pays associés à l'espace Schengen mentionnés ci-dessus. Par contre, 9,1 pour cent des

⁴ Durant les neuf premiers mois de 2013, Frontex a comptabilisé 16 940 demandes d'asile émanant des Balkans occidentaux dans les cinq pays les plus sollicités, ce qui correspond à une baisse de 5,6 pour cent par rapport aux neuf premiers mois de 2012. Au cours des trois premiers trimestres de 2013, l'Allemagne a reçu 70 pour cent de demandes en plus qu'à la même période en 2012 alors que le nombre de demandes d'asile a chuté en Belgique, au Luxembourg, en Suède et en Suisse.

⁵ Sur un total de 360 880 demandes d'asile introduites en 2012 dans les pays de l'UE et les pays associés à Schengen, 47 025 ont été introduites par des ressortissants des pays des Balkans occidentaux exemptés de visa.

⁶ Cette «proportion» est calculée en pourcentage des décisions positives (concernant le statut de réfugié, la protection complémentaire ou le statut humanitaire) sur le nombre total de décisions rendues en première instance.

demandeurs d'asile albanais⁷ et 3,2 pour cent des demandeurs originaires de Bosnie-Herzégovine ont obtenu le droit d'asile dans ces pays en 2012.

Les demandes d'asile émanant de ressortissants **des Balkans occidentaux exemptés de visa** ont augmenté en 2012, et ce **pour chacun de ces pays**. Les citoyens de Serbie et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine sont ceux qui ont introduit le plus grand nombre de demandes. L'Albanie a quant à elle supplanté la Bosnie-Herzégovine, devenant le troisième «pourvoyeur» de demandeurs d'asile de la région. Les demandes introduites par des Monténégrins ont aussi enregistré une forte hausse en 2012, mais à partir d'un niveau moins élevé (tableaux 6.5 à 6.9):

- les demandes d'asile introduites par des ressortissants serbes ont augmenté de 35 pour cent, pour atteindre un total de 20 935;
- les demandes introduites par des ressortissants macédoniens ont augmenté de 64 pour cent, pour atteindre un total de 10 740.
- les demandes introduites par des ressortissants albanais ont augmenté de 143 pour cent, pour atteindre un total de 7 705;
- les demandes introduites par des citoyens de Bosnie-Herzégovine ont augmenté de 117 pour cent, pour atteindre un total de 6 335.
- les demandes introduites par des ressortissants monténégrins ont augmenté de 96 pour cent, pour atteindre un total de 1 310;

Les années précédentes ont été marquées par deux tendances saisonnières: une «vague printanière» de moindre ampleur aux alentours du mois de mars, et une «**vague automnale**», plus consistante en raison de l'arrivée du froid. En 2012, la «vague printanière» n'a pas été très marquée mais s'est caractérisée par une hausse linéaire des demandes d'asile à partir du mois d'avril, qui a atteint son apogée en octobre, avec une explosion soudaine des demandes. Au seul mois d'octobre 2012, 8 605 demandes d'asile ont été introduites par des ressortissants des Balkans occidentaux dans les six États membres de l'UE et pays associés à l'espace Schengen qui sont en première ligne (le chiffre mensuel le plus élevé depuis la suppression de l'obligation de visa pour les citoyens des Balkans occidentaux). À la fin de 2012, le nombre de demandes d'asile était retombé à son niveau «creux». L'évolution a été très similaire en 2013, avec une tendance à la hausse linéaire depuis mai 2013.

En 2012, le **glissement des flux de demandeurs d'asile vers l'Allemagne** a été encore plus marqué que les années précédentes: plus de 48 pour cent de toutes les demandes émanant des Balkans occidentaux (22 715 au total) ont en effet été introduites dans ce pays (figure 6.4). Au cours de ce fameux mois d'octobre 2012, l'Allemagne a absorbé près de quatre cinquièmes (6 615 sur 8 605) des demandes introduites par des citoyens des Balkans occidentaux dans les six États membres et pays associés à Schengen qui sont en première ligne. Ce glissement vers l'Allemagne est particulièrement patent dans le cas des demandeurs originaires de Serbie, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et, dans une moindre mesure, de Bosnie-Herzégovine (tableaux 6.6, 6.7 et 6.9).

Une corrélation plus étroite entre certains pays des Balkans occidentaux et l'espace Schengen a également été observée en 2012. La majorité des demandes introduites lors de la vague d'octobre 2012 en Allemagne émanaient de citoyens de Serbie, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et, dans une moindre mesure, de Bosnie-Herzégovine. La plupart

⁷ Ce chiffre particulièrement élevé pour les ressortissants albanais est probablement en partie imputable à la décision de supprimer l'Albanie de la liste des pays d'origine sûrs, prise en mars 2012 par le *Conseil d'État* français.

des Monténégrins ont, eux aussi, introduit leur demande d'asile en Allemagne. La Suède, en revanche, a été confrontée à un afflux de demandeurs d'asile albanais en avril-mai 2012 et à une soudaine augmentation des demandes de ressortissants de Bosnie-Herzégovine en juin 2012. Outre la Suède, le Royaume-Uni et la Grèce ont aussi été des destinations privilégiées pour les demandeurs d'asile albanais.

Le **rapport demandes d'asile infondées/retours** est resté proche de la parité jusqu'en août 2012⁸. L'explosion des demandes d'asile en octobre 2012 a fait grimper ce rapport jusqu'à 8:1: près de 8 000 demandes d'asile émanant de ressortissants des Balkans occidentaux pour environ 1 000 retours⁹. Le rapport est ensuite retombé à 1:1 au cours des deux derniers mois de 2012, un recul attribuable à la fois à la diminution des demandes et aux efforts déployés par les États membres et les pays associés à l'espace Schengen qui sont en première ligne pour rapatrier les demandeurs vers les Balkans occidentaux. Durant le premier trimestre 2013, le rapport demandes infondées/retours est resté proche de la parité mais se creusait de nouveau à 4:1 en septembre 2013. Cette évolution semble indiquer que les États membres et les pays associés à l'espace Schengen ne réussissent à faire coïncider le nombre de nouvelles demandes avec le nombre de retours effectifs que durant la saison «creuse». Les «vagues automnales» pèsent lourdement sur les systèmes d'asile des États membres et des pays associés à Schengen qui se trouvent en première ligne car elles détournent les ressources, au détriment des demandes de protection internationale justifiées.

L'analyse des **méthodes de rapatriement** met aussi en évidence des différences intéressantes entre les États membres et les pays associés à l'espace Schengen. Au cours du premier trimestre 2013, l'Allemagne a rapatrié presque tous les demandeurs originaires des Balkans occidentaux par des procédures de retour forcé; le Luxembourg, en revanche, a procédé par retour volontaire dans la majorité des cas, à l'instar de la Suède et la Belgique; de son côté, la Suisse a utilisé les deux méthodes, dans des proportions presque égales.

Dans son analyse des risques annuelle 2013 pour les Balkans occidentaux, Frontex épinglait deux **risques migratoires** concernant les mouvements des Balkans occidentaux vers l'Union européenne: 1) les mouvements secondaires des immigrés clandestins qui pénètrent dans l'UE à la frontière gréco-turque et transitent par les Balkans occidentaux; et 2) l'utilisation abusive du régime d'exemption de visas de l'UE par des ressortissants des Balkans occidentaux. Le premier risque s'est manifesté par le franchissement illégal des frontières vertes des Balkans occidentaux et des entrées clandestines aux points de passage frontaliers; le second par des abus du droit d'asile, des séjours illégaux dans des États membres et des fraudes documentaires par des ressortissants des Balkans occidentaux.

Concernant les mouvements secondaires des immigrés clandestins par les Balkans occidentaux, Frontex a observé en 2012 une augmentation des **franchissements illégaux des frontières**, aux points de passage frontaliers dans les Balkans occidentaux et entre ces points. Une augmentation de 33 pour cent des détections de franchissement de frontières vertes¹⁰ et une augmentation de 68 pour cent aux points de passage frontaliers¹¹ ont été enregistrées.

⁸ Les chiffres de FRONTEX et d'Eurostat divergent à cet égard. Le rapport entre les demandes d'asile infondées et les retours est calculé à partir des chiffres mensuels fournis par FRONTEX.

⁹ D'après Eurostat, les ressortissants des cinq pays exemptés ont introduit 7 865 demandes en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg, en Suède et en Suisse en octobre 2012. Selon FRONTEX, ce même mois, ces cinq États membres et pays associés à l'espace Schengen ont rapatrié plus de 1 000 ressortissants des Balkans occidentaux.

¹⁰ Le nombre de migrants détectés alors qu'ils tentaient de franchir illégalement les frontières vertes (entre les points de passage frontaliers) a augmenté, de 26 244 à 34 839 entre 2011 et 2012.

¹¹ Le nombre de migrants repérés alors qu'ils tentaient de franchir illégalement les points de passage frontaliers a augmenté, de 1 421 à 2 387, entre 2011 et 2012.

Elles étaient essentiellement liées au fait que des migrants non européens tentaient de rentrer dans l'UE via les Balkans occidentaux après y être entrés une première fois à la frontière gréco-turque. Dans la plupart des cas, les citoyens cherchant à franchir illégalement les frontières vertes des Balkans occidentaux étaient originaires d'Afghanistan, d'Albanie, d'Algérie, de l'Autorité palestinienne, du Kosovo, du Maroc, du Pakistan, de Serbie, de Somalie et de Syrie (tableau 6.10). En 2012, la plus forte augmentation des franchissements illégaux des frontières a été enregistrée chez les ressortissants du Kosovo (par comparaison aux autres pays de la région).

Le nombre de citoyens des Balkans occidentaux en **séjour illégal** dans l'UE a grimpé à 31 522 en 2012, ce qui représente quelque 10 pour cent de toutes détections dans l'Union l'année dernière. En 2011, la proportion de citoyens des Balkans occidentaux parmi les ressortissants de pays tiers séjournant illégalement dans l'UE était de 8,7 %. Le nombre de migrants en séjour illégal originaires des différents pays des Balkans occidentaux exemptés de visa a augmenté en 2012, principalement les Albanais (12 003) et les Serbes (8 006). Plus de la moitié de tous les migrants en séjour illégal provenant des Balkans occidentaux ont été localisés en Allemagne, en Grèce, en Italie et en Slovénie.

Frontex a également constaté en 2012 une forte augmentation des **fraudes documentaires** perpétrées par des citoyens albanais et kosovars. L'année dernière, parmi les ressortissants de pays tiers à tenter d'entrer dans l'espace Schengen en utilisant des documents falsifiés, les citoyens albanais ont été les plus nombreux, suivis des Syriens, des Marocains, des Ukrainiens et des Nigériens. Le plus souvent, la fraude consistait à utiliser de faux cachets d'entrée grecs conçus pour masquer la durée du séjour. Les autorités irlandaises et britanniques ont également constaté une augmentation du nombre de citoyens albanais tentant d'entrer dans leur pays à partir de l'espace Schengen en présentant de fausses cartes d'identité italiennes. Si les cachets falsifiés sont la forme de fraude documentaire qui a connu la plus forte augmentation en 2012, les passeports falsifiés restent le type de fraude le plus usité. Les fraudes les plus fréquemment détectées aux points de passage frontaliers des Balkans occidentaux sont les faux passeports prétendument délivrés par l'Albanie, la Bulgarie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, ces documents étant le plus souvent présentés par des ressortissants kosovars, turcs et albanais.

3.2. Les facteurs incitatifs, et les mesures à prendre pour y remédier

Dans une analyse menée récemment, le BEAA identifie les principaux «**facteurs incitatifs**» qui entraînent des recours abusifs au droit d'asile de la part des ressortissants des Balkans occidentaux. Les motifs le plus souvent invoqués par les citoyens des pays exemptés de visa pour obtenir une protection internationale dans les États membres sont les privations, le chômage, l'absence d'accès aux soins de santé, aux prestations sociales et à l'éducation, la discrimination institutionnalisée et, dans le cas du Kosovo et de l'Albanie, les bains de sang. Dans l'enquête du BEAA, les États membres ont identifié comme principaux facteurs du recours abusif au droit d'asile: la marginalisation des Roms et des autres minorités, les privations et la pauvreté, les conditions difficiles durant l'hiver et l'absence d'infrastructures de base et de soins médicaux.

Dans son analyse des risques annuelle 2013 pour les Balkans occidentaux, Frontex indique que les Roms constituent toujours la grande majorité des demandeurs d'asile provenant des pays exemptés de visa. En Allemagne, plus de 80 pour cent des demandeurs d'asile étaient des Roms. En Suède, les Roms représentaient au moins quatre cinquièmes des demandeurs d'asile originaires des Balkans occidentaux mais, selon une étude ultérieure, cette proportion pourrait être encore plus grande. En Suède, lorsque l'on demande aux demandeurs d'asile quelle est leur langue maternelle afin de déterminer leur origine ethnique, nombreux sont ceux

qui déclarent une langue autre que le romani, ce qui peut avoir conduit les autorités suédoises à sous-estimer le nombre de demandeurs d'asile d'origine rom.

Les cinq pays exemptés de visa ont renforcé la **coopération opérationnelle** avec leurs voisins et avec les États membres les plus concernés par l'abus du droit d'asile en 2012:

- l'Albanie a intensifié sa coopération opérationnelle avec la Grèce et l'Italie, les deux États membres les plus concernés par le dépassement des durées de séjour et la fraude documentaire de la part de ressortissants albanais, et avec la Suède afin de contrôler les itinéraires de vol suivis par les demandeurs d'asile albanais qui arrivent en Suède;
- la Bosnie-Herzégovine a renforcé la coopération frontalière avec ses voisins et les échanges d'information avec la Suède afin de retracer les itinéraires le plus fréquemment utilisés par les demandeurs d'asile albanais qui arrivent en Suède;
- la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine ont renforcé leur coopération opérationnelle avec les autorités allemandes, également via l'intermédiaire de Frontex, afin de les aider à faire face à l'afflux massif de demandeurs d'asile en octobre 2012;
- le Monténégro a intensifié le contrôle des conditions d'entrée des voyageurs dans l'espace Schengen, notamment de leurs documents de voyage, moyens de subsistance et assurance santé, afin de tenter de prévenir les abus du droit d'asile dans l'espace Schengen.

Les pays des Balkans occidentaux ont également signalé avoir pris des mesures pour **identifier les «facilitateurs» qui favorisent l'abus du droit d'asile**, comme les agences de voyage et les entreprises de transport potentiellement impliquées dans la désinformation des citoyens sur les avantages de l'asile. La Bosnie-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie ont continué à coordonner les activités de leurs instances judiciaires et de leurs ministères des transports pour examiner les irrégularités potentielles. Les cinq pays exemptés de visa ont mis en œuvre les mesures ci-après en 2012:

- l'Albanie a ouvert plusieurs enquêtes criminelles sur des individus soupçonnés d'avoir facilité le franchissement illégal des frontières ou falsifié des documents;
- la Bosnie-Herzégovine a ouvert plusieurs enquêtes sur des entreprises de transport dont le personnel était soupçonné d'avoir facilité le déplacement de citoyens aux fins expresses de demander l'asile en Suède;
- les instances judiciaires de l'ancienne République yougoslave de Macédoine ont engagé des poursuites pénales contre plusieurs personnes, en vertu du code pénal tel qu'il a été modifié, pour utilisation abusive du régime d'exemption de visa convenu avec les États membres de l'UE;
- le Monténégro n'a pas pu établir de lien avec la criminalité organisée dans la facilitation de l'immigration clandestine aux fins d'abuser du droit d'asile dans les États membres de l'UE, mais a engagé des poursuites pénales contre un groupe de criminalité organisée soupçonné d'avoir falsifié des documents en vue de faciliter le passage illicite de migrants à travers le pays;
- la Serbie a modifié son code pénal en y ajoutant le délit pénal de «facilitation de l'abus du droit d'asile dans un pays étranger», et a multiplié les enquêtes sur les entreprises de transport et les agences de voyage soupçonnées de faciliter l'immigration clandestine vers l'UE.

Les pays exemptés de visa se sont également employés à **renforcer les contrôles aux frontières**, notamment par le biais d'opérations et de patrouilles conjointes le long des frontières et aux points de passage frontaliers très fréquentés:

- l'Albanie a modifié sa législation afin de rendre plus strictes les conditions auxquelles les citoyens peuvent changer de nom¹² pour se soustraire aux contrôles frontaliers, a connecté la base de données de contrôle des frontières au registre d'état civil national, et a renforcé le contrôle des cachets d'entrée aux points de passage frontaliers avec la Grèce;
- la Bosnie-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et le Monténégro ont modernisé leurs systèmes de gestion des frontières de manière à pouvoir vérifier l'identité des voyageurs au regard des bases de données nationales et la base de données des passeports perdus et volés d'Interpol, ce qui a permis de détecter plus facilement les fraudes documentaires aux points de passage frontaliers;
- la Serbie indique également que les contrôles aux frontières ont été renforcés aux points de passage frontaliers, en conformité avec les droits fondamentaux des citoyens¹³.

Les pays exemptés de visa ont également pris des mesures pour améliorer l'**intégration socioéconomique des Roms**, en particulier pour ce qui concerne la création d'emploi, la formation professionnelle, l'aide au logement et l'inscription à l'état civil:

- l'Albanie a continué à mettre en œuvre sa stratégie de réinsertion des rapatriés dans les domaines de la création d'emplois et de la formation professionnelle;
- la Bosnie-Herzégovine a alloué des ressources supplémentaires à la réinsertion des personnes rapatriées, dans les domaines de l'emploi, du logement et des soins de santé;
- l'ancienne République yougoslave de Macédoine a ouvert 11 centres d'information sur les Roms et a mis en œuvre des projets en faveur des Roms dans les domaines de l'éducation, l'inclusion sociale, la création d'emplois, l'aide au logement, l'aide juridique et l'inscription à l'état civil;
- le Monténégro s'est efforcé de faciliter l'inscription à l'état civil ainsi que l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux services sociaux, aux soins de santé et au logement pour les Roms;
- la Serbie s'est efforcée, avec l'aide de l'OIM, de renforcer les capacités des autorités centrales et municipales de gérer la réinsertion, et a organisé une série de tables rondes sur les meilleures pratiques en matière de gestion des flux migratoires et de réinsertion.

En 2012, les autorités de ces cinq pays des Balkans occidentaux ont pris de nouvelles mesures pour lutter contre l'abus du droit d'asile dans l'espace Schengen. Chacun de ces pays a annoncé avoir mené des **campagnes d'information** afin d'expliquer aux citoyens des droits

¹² En vertu d'un nouveau décret pris par le ministre de l'intérieur albanais, les citoyens doivent, préalablement à toute demande de changement de nom, se procurer auprès de la police des frontières un certificat attestant qu'ils ne figurent pas sur la liste des personnes visées par une interdiction d'admission dans l'espace Schengen.

¹³ Un citoyen de l'ancienne République yougoslave de Macédoine a déposé plainte contre le ministère serbe de l'intérieur, qu'il accuse d'avoir pratiqué une discrimination ethnique en lui interdisant l'entrée sur le territoire serbe. Il a été débouté par un tribunal local en 2012.

et obligations que leur confère le régime d'exemption de visas, en étroite association avec les ONG locales et les délégations de l'UE:

- l'Albanie a entrepris de distribuer des prospectus dans les aéroports;
- la Bosnie-Herzégovine a publié, dans la presse écrite et dans des médias électroniques, une série d'articles et de conseils à l'intention des voyageurs;
- l'ancienne République yougoslave de Macédoine, en étroite collaboration avec les centres des migrations et un centre d'information sur les Roms, a lancé une campagne d'information dans les municipalités, dans le cadre de laquelle des brochures traduites en romani ont été distribuées;
- le Monténégro a mené plusieurs campagnes d'information dans des municipalités;
- la Serbie a lancé plusieurs campagnes d'information électroniques pour lutter contre l'abus du droit d'asile, et a amélioré le traitement des dossiers de rapatriement grâce à ses missions diplomatiques à l'étranger.

3.3. Les facteurs attractifs, et les mesures à prendre pour y remédier

Le BEAA a constaté que plusieurs «facteurs attractifs» contribuaient aux abus du droit d'asile par des citoyens des Balkans occidentaux, par exemple la présence d'une communauté de la diaspora dans le pays de destination, la longueur de la procédure d'asile, le montant des prestations en espèces perçues tout au long de la procédure, l'accès à la mendicité ou au travail au noir, et le fait que le droit d'asile ait été accordé précédemment dans des cas liés à des massacres, à l'homosexualité, à des violences domestiques ou à la traite des êtres humains.

Comme l'attestent les exemples ci-dessous, la modification de certains facteurs attractifs dans les pays de destination a une incidence sur les mouvements migratoires en provenance des Balkans occidentaux:

- Dans un arrêt rendu en juillet 2012¹⁴, un tribunal constitutionnel **allemand** a estimé que les dispositions pertinentes de la loi relative aux prestations accordées aux demandeurs d'asile étaient incompatibles avec le droit fondamental à un niveau de vie minimal. En vertu de ladite loi, les demandeurs d'asile avaient droit à une allocation de 225 euros par mois, dont 40 euros en espèces. À la suite de cet arrêt, le montant de l'allocation a été relevé à 336 euros par mois, dont 130 euros en espèces. Cette modification a eu pour effet d'accroître le flux de demandeurs d'asile, essentiellement ceux en provenance de Serbie et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine: 6 615 demandes émanant de ressortissants de cette région ont été introduites durant le seul mois d'octobre 2012. Les autorités allemandes ont réagi en rétablissant une unité d'appui pour les Balkans occidentaux. Ce service, dont le fonctionnement est assuré par du personnel détaché de plusieurs autorités fédérales et qui est spécifiquement chargé de traiter les demandes de ces pays, a permis de réduire le temps de traitement des dossiers de 40 à 10 jours et d'accélérer les rapatriements. En dépit de ces mesures opérationnelles, il semble que le glissement à grande échelle des demandes d'asile vers l'Allemagne soit devenu une spécificité permanente du régime d'exemption de visa de l'UE.
- **La Suède** a été confrontée à une augmentation spectaculaire des demandes d'asiles introduites par des citoyens albanais en avril et mai 2012, ainsi qu'à une forte augmentation des demandes de la part de citoyens de Bosnie-Herzégovine en juin

¹⁴ Jugement rendu par la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne dans la procédure 1 BvL 10/10, 18 juillet 2012.

2012. L'afflux d'Albanais serait imputable à la propagation de rumeurs dans le nord de l'Albanie, selon lesquelles la Suède accorderait la protection internationale pour raisons économiques¹⁵. Les autorités consulaires suédoises ont réagi en déclarant sans ambages que les demandes d'asile pour raisons économiques seraient aussitôt rejetées. et que les demandeurs seraient sanctionnés par une interdiction de réadmission dans l'espace Schengen de cinq ans. Avec l'aide de Frontex, les gardes-frontières suédois ont aussi envoyé des officiers de liaison dans les aéroports de Podgorica et Belgrade afin d'y renforcer les contrôles sur les vols de Turkish Airlines à destination de Stockholm via Istanbul. Ces mesures ont permis de réduire l'afflux de demandeurs d'asile albanais après mai 2012.

- La Suède a aussi dû faire face, en juin 2012, à une augmentation des demandes d'asile introduites par des citoyens de Bosnie-Herzégovine. Les autorités suédoises ont constaté que la majorité des demandeurs provenaient d'une même municipalité située dans le nord-est du pays. Un grand nombre d'entre eux avaient vendu leur maison, avaient utilisé différents moyens de transport par crainte de se faire intercepter aux points de passage frontaliers, étaient accompagnés des membres de leur famille et prétendaient avoir perdu leurs passeports biométriques avant de demander l'asile en Suède. Tous ces éléments étaient révélateurs d'une stratégie pour s'installer de manière durable dans le pays. La Suède a alors décidé d'intensifier sa coopération avec les autorités de Bosnie-Herzégovine, ce qui a permis aux deux parties de réduire les flux migratoires en provenance de cette municipalité dans le mois qui a suivi. Aujourd'hui, la Suède reste la deuxième destination européenne de prédilection pour les demandeurs d'asile originaires des pays des Balkans occidentaux exemptés de visa.
- L'année dernière, la **Suisse a mis en place** plusieurs mesures qui ont débouché sur une diminution des flux migratoires en provenance des pays des Balkans occidentaux exemptés de visa. Les autorités ont commencé par instaurer, pour tous les pays européens bénéficiant de l'exemption de visas, une procédure accélérée permettant de prendre des décisions sur le fond dans un délai de 48 heures. Cette mesure a été suivie d'autres, comme l'instauration d'une interview préliminaire afin d'informer les demandeurs des conséquences que peut entraîner toute demande d'asile infondée; l'annulation de toutes les formes d'aide au retour pour les demandeurs d'asile déboutés originaires de pays européens exemptés de visa; et une interdiction de réadmission de cinq ans pour les demandeurs déboutés qui ne coopèrent pas avec les autorités suisses ou qui soumettent plusieurs demandes infondées. Les mesures prises semblent avoir permis de réduire de manière permanente l'afflux vers la Suisse de demandeurs d'asile en provenance des pays bénéficiant de l'exemption de visa. La Suisse a aussi rejoint la task-force de Frontex sur la libéralisation du régime des visas en janvier 2012.

Le BEAA a dressé la synthèse des mesures opérationnelles prises ces dernières années par les États membres de l'UE pour faire face à l'afflux de demandeurs d'asile en provenance des Balkans occidentaux:

- visites ciblées de haut niveau dans les pays concernés et campagnes d'information, en coopération avec des ONG locales et les municipalités, afin d'expliquer aux

¹⁵ Un afflux similaire de demandeurs d'asile albanais en Belgique s'est produit en octobre-novembre 2011, alimenté par des rumeurs selon lesquelles le droit d'asile aurait été octroyé pour des raisons économiques. Mais cet afflux a cessé aussi vite qu'il avait commencé.

citoyens des droits et obligations que leur confère le régime d'exemption de visas, par le biais de la presse écrite et des médias électroniques;

- maintien de la coopération opérationnelle avec les autorités des pays concernés;
- réduction des prestations médicales pour les demandeurs d'asile, tout en leur assurant des soins d'urgence;
- réduction des prestations en espèces, comme l'argent de poche et l'aide financière au retour, afin de limiter les incitations financières à abuser du droit d'asile;
- réduction de la durée des procédures d'asile en affectant davantage de personnel au traitement des dossiers lors des pics ou en mettant en place une procédure accélérée permettant un traitement rapide des dossiers lors des pics ou pour les citoyens de pays spécifiques.

3.4. Autres développements concernant le régime d'exemption des visas

Le Parlement européen et le Conseil ont récemment adopté une refonte de la **directive relative aux procédures d'asile** (initialement, la directive 2005/85/CE). Cette version révisée, que les États membres seront tenus d'appliquer dès le mois de juin 2015, crée de nouveaux outils pour empêcher les migrants d'utiliser le système d'asile de manière abusive en introduisant plusieurs demandes infondées. Le droit des demandeurs de rester dans un État membre peut être restreint s'ils soumettent une deuxième demande d'asile qui ne contient aucun élément nouveau par rapport à la demande antérieure, ou si une deuxième demande est introduite dans le but d'empêcher l'expulsion imminente du demandeur. Le droit de rester peut aussi être restreint si le demandeur a introduit une troisième ou plusieurs demandes d'asile. Ces règles ne constituent en aucun cas une exception au principe de *non-refoulement*, lequel doit être respecté en toute circonstance.

Les colégislateurs sont sur le point d'adopter la proposition de la Commission concernant la modification du **règlement relatif aux visas** (initialement, le règlement 539/2001)¹⁶. En mai 2011, la Commission a proposé de créer un mécanisme de suspension des visas permettant de suspendre provisoirement le statut d'exemption de visa des ressortissants de pays tiers dans des circonstances exceptionnelles. Ce mécanisme serait appliqué uniquement à titre provisoire et ne pourrait être activé que dans des cas d'urgence. Le 12 septembre, le Parlement européen a approuvé le compromis convenu avec le Conseil. Le règlement modifié devrait être adopté formellement avant la fin de cette année, et entrera en vigueur 20 jours après sa publication au Journal officiel.

4. PROCHAINES ÉTAPES

Le mécanisme de suivi de la libéralisation du régime des visas a permis le **partage d'informations actualisées** sur le fonctionnement du régime d'exemption de visas de l'UE entre, d'une part, les pays des Balkans occidentaux et, d'autre part, les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen. Le service d'alerte mensuel de Frontex est à la base de ce mécanisme et doit être maintenu. La France devrait être ajoutée à la liste des pays dont FRONTEx assure le suivi mensuel.

La grande majorité des citoyens des pays des Balkans occidentaux exemptés de visa restent des voyageurs *bona fide* qui se déplacent à travers l'UE pour des raisons tout à fait légitimes. **Le régime d'exemption de visas a atteint son objectif**: il a renforcé les **contacts interpersonnels** entre les Balkans occidentaux et l'UE, notamment avec les communautés de

¹⁶ COM(2011) 290.

la diaspora dans les États membres; amélioré les **débouchés commerciaux** et favorisé les **échanges culturels**; et donné la possibilité aux citoyens exemptés de visa de mieux connaître l'UE. Tous les pays des Balkans occidentaux ont exprimé clairement leur volonté de poursuivre les réformes nécessaires pour que leurs citoyens puissent continuer de bénéficier de l'exemption de visa.

Pourtant, les cas d'abus du droit d'asile se sont multipliés en 2012, et une tendance très similaire a été observée durant les neuf premiers mois de 2013. Les demandes d'asile émanant de ressortissants de la région ont commencé à augmenter en mai 2013, et le nombre total de demandes entre janvier et septembre 2013 a diminué de seulement 5,6 pour cent par rapport à celui enregistré durant les neuf premiers mois de 2012. En 2012, les ressortissants des cinq pays exemptés de visa ont été plus nombreux qu'en 2011 à introduire une demande d'asile, mettant sous pression les systèmes d'asile de l'Allemagne, de la Suède et de la Suisse. Bien que les pressions migratoires exercées par les pays de la région se soient atténuées après octobre 2012, les tendances de l'immigration clandestine en provenance des cinq pays exemptés de visa durant les trois premiers trimestres de 2013 ont été extrêmement similaires à celles de 2012. Cette situation est intenable.

La Commission demande aux pays des Balkans occidentaux d'étayer leur engagement politique envers le régime d'exemption de visas par la mise en œuvre de politiques concrètes et efficaces sur le terrain. Il faut aller dans le sens d'une réduction durable de l'absorption de demandeurs d'asile originaires des différents pays bénéficiant de l'exemption de visa. La Commission recommande que chaque pays exempté continue de prendre des mesures dans les domaines ci-après:

- (1) accroître l'assistance ciblée aux populations minoritaires, en particulier les Roms, afin de faciliter leur intégration socioéconomique à long terme au travers de programmes éducatifs ainsi que de programmes d'aide à l'emploi et de formation professionnelle, notamment en mettant en œuvre des stratégies nationales et d'une assistance intérieure, avec l'appui de l'Union européenne et l'aide bilatérale d'États membres;
- (1) intensifier la coopération opérationnelle et les échanges d'information avec les pays voisins, les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen, la Commission européenne et, le cas échéant, Frontex, Europol et le BEAA, dans les domaines de la gestion des frontières, des migrations, de l'asile et de la réadmission, conformément aux législations communautaire et nationale;
- (2) poursuivre les efforts engagés pour identifier les facilitateurs de l'immigration clandestine, et poursuivre ceux qui permettent l'utilisation abusive du régime d'exemption de visas, en étroite coopération avec les services répressifs des États membres de l'UE, les pays associés à l'espace Schengen et Europol;
- (3) renforcer les contrôles aux frontières, dans le respect le plus strict des droits fondamentaux des citoyens, et resserrer les liens de coopération avec les États membres portant une responsabilité directe dans la gestion des frontières extérieures de l'UE;
- (4) intensifier les campagnes de sensibilisation et d'information ciblées visant à expliquer aux citoyens les droits et obligations associés à l'exemption de visas, notamment par la diffusion d'informations sur les risques encourus en cas d'abus des droits liés au régime d'exemption.

Enfin, la Commission recommande que les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen qui ont enregistré le plus grand nombre de demandes d'asile infondées

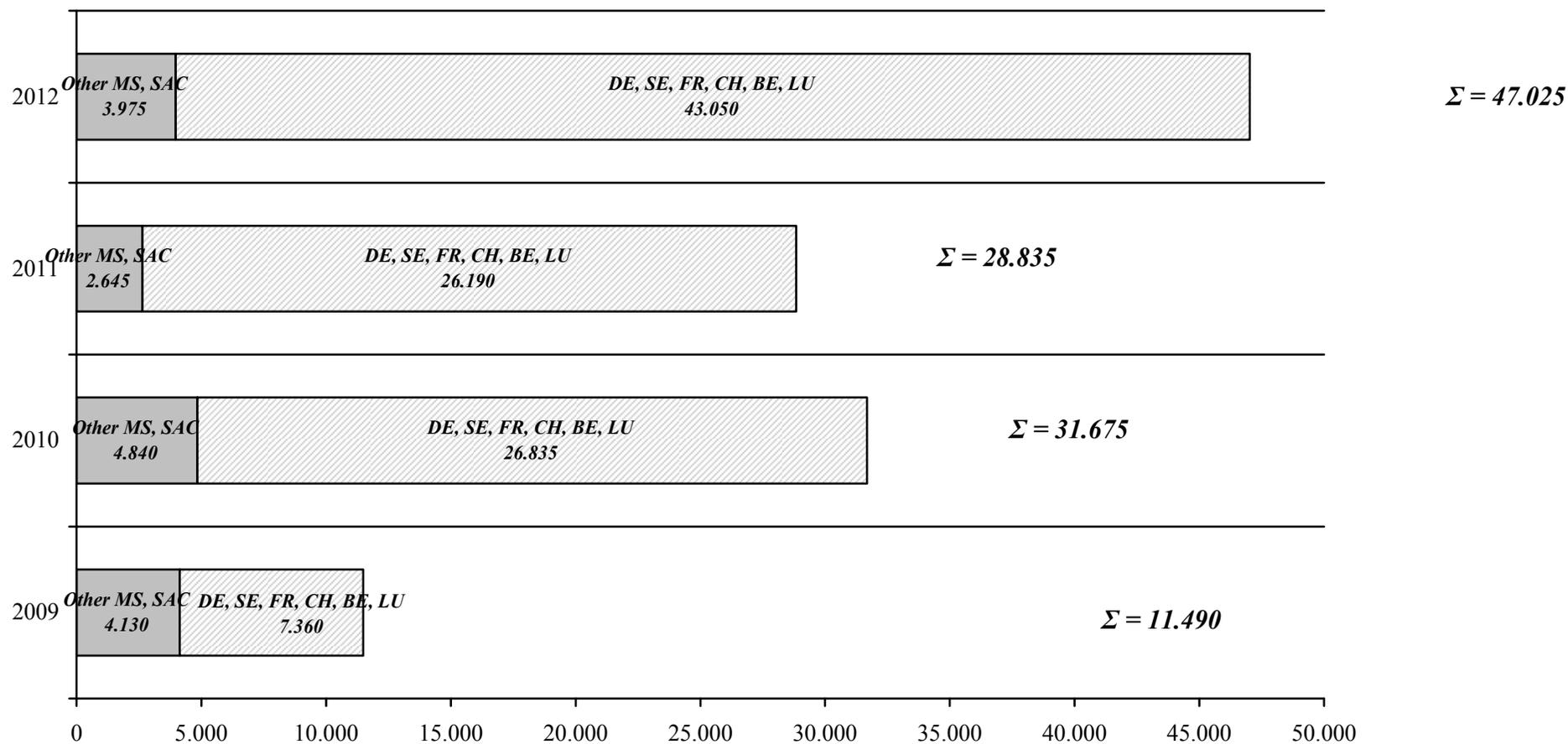
émanant de ressortissants des Balkans occidentaux envisagent des mesures supplémentaires dans les domaines ci-après:

- le cas échéant, rationaliser les procédures d’asile pour les citoyens des pays des Balkans occidentaux exemptés de visa;
- intensifier la coopération opérationnelle, notamment par l’intermédiaire d’officiers de liaison, avec les pays exemptés de visa;
- aider les pays exemptés de visas à mener des campagnes de communication plus efficaces afin d’informer les citoyens des droits et obligations que leur confère le régime d’exemption de visas.

La Commission continuera de suivre l’évolution de la mise en œuvre de ces mesures via le mécanisme actuel de suivi de la libéralisation du régime des visas, et fera rapport au Parlement européen et au Conseil en 2014.

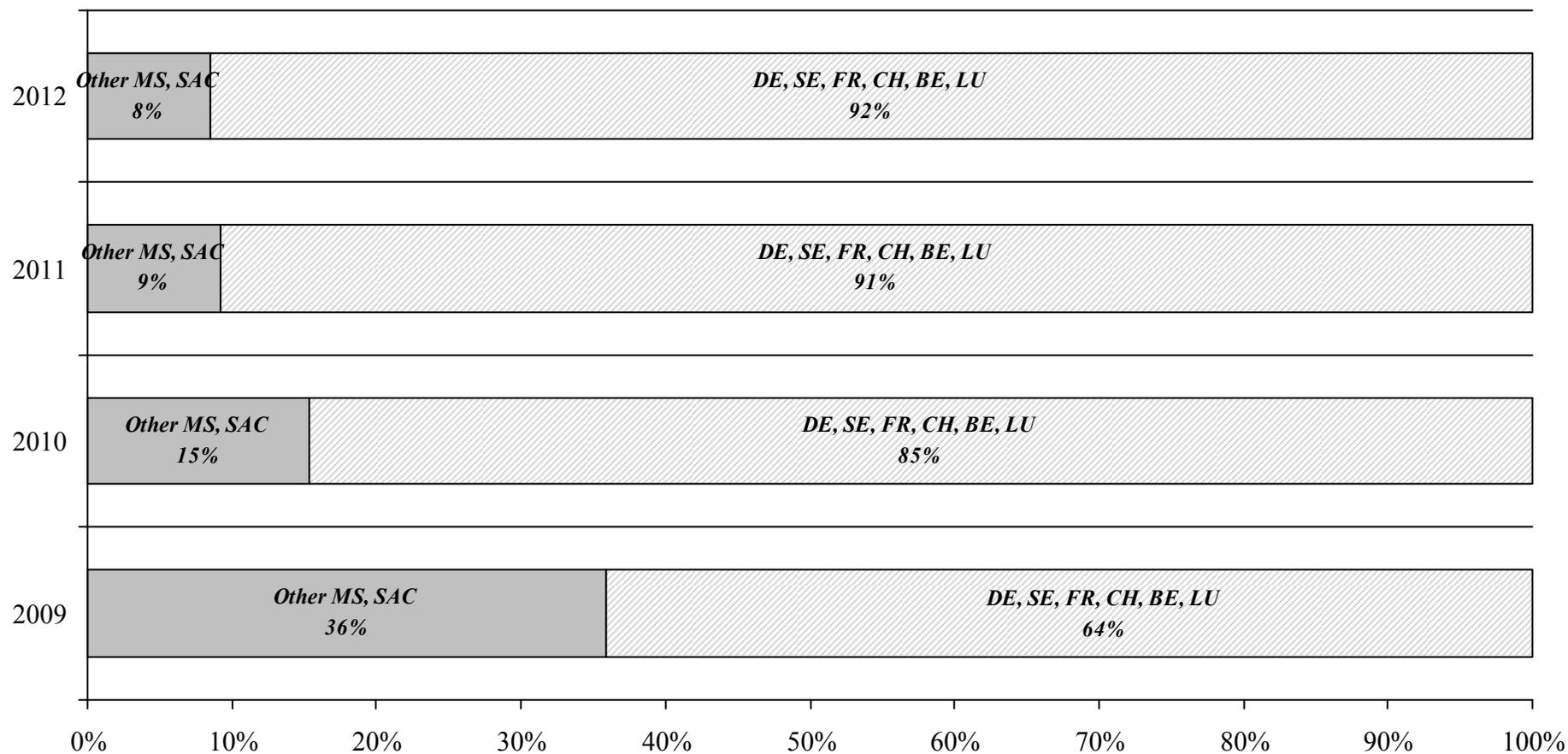
5. ANNEXE

5.1. Demandes d'asile introduites par les citoyens des cinq pays des Balkans occidentaux dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen



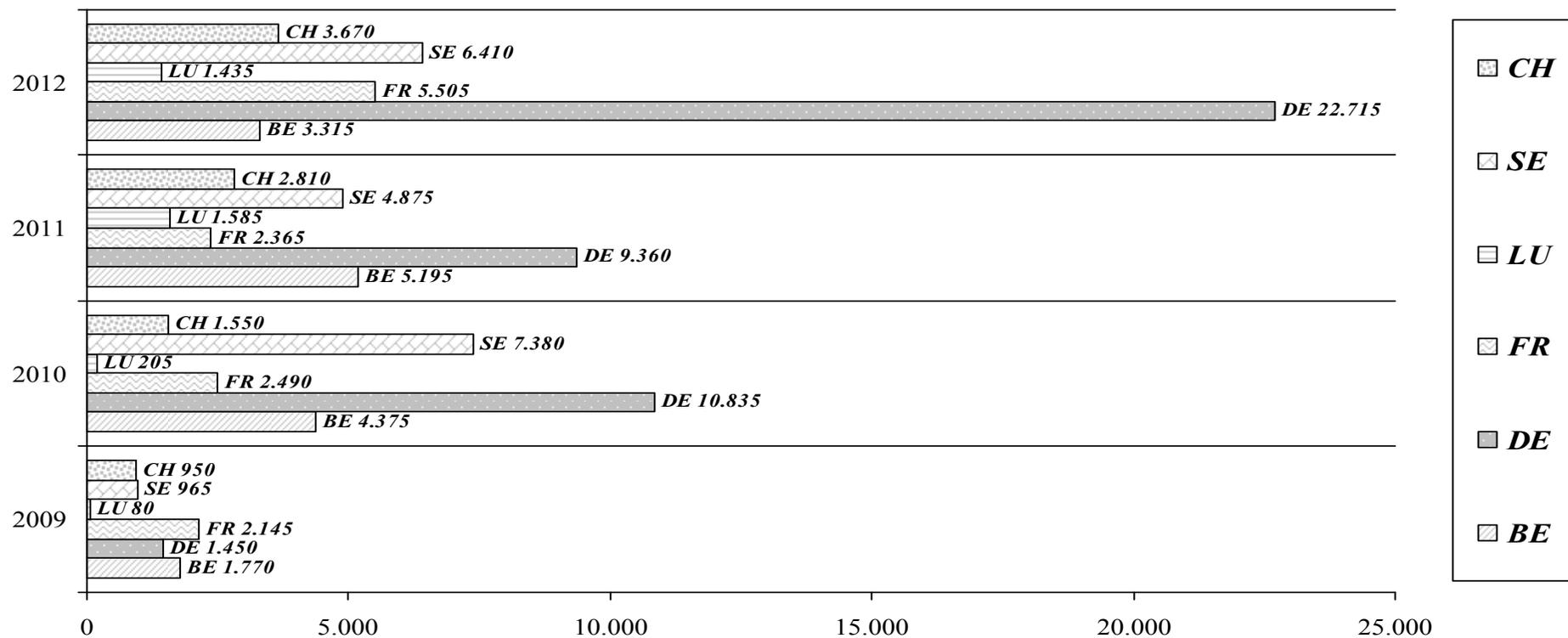
Source: Eurostat

5.2. Demandes d'asile introduites par les citoyens des cinq pays des Balkans occidentaux dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen (%)



Source: Eurostat

5.3. Demandes d'asile introduites par des citoyens des pays des Balkans occidentaux dans les États membres et les pays associés à l'espace Schengen qui sont en première ligne



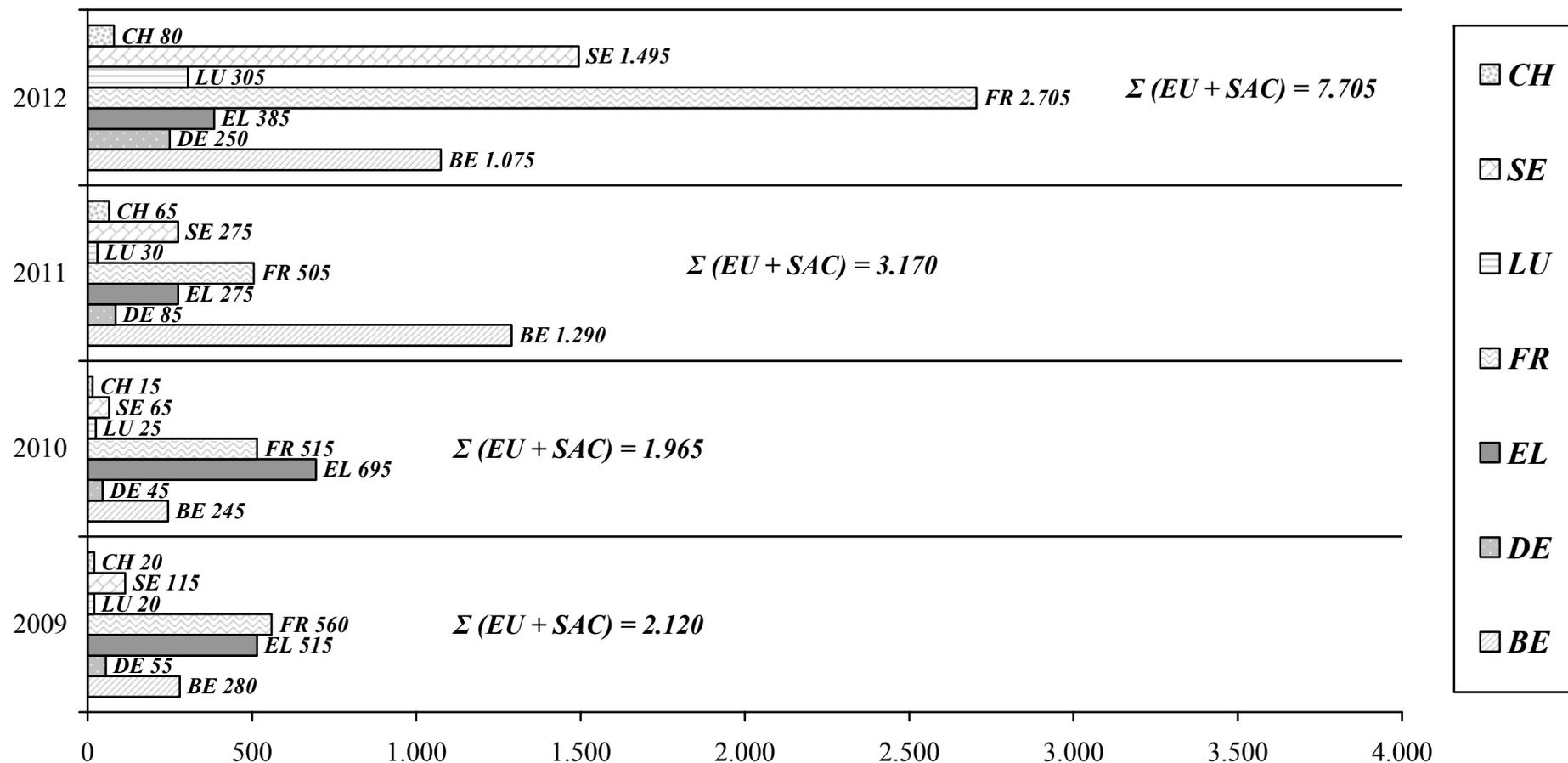
Source: Eurostat

5.4. Taux de reconnaissance des demandes d'asile en première instance dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen qui sont en première ligne

Citoyen	EM/SAC	Nombre total de décisions rendues en première instance				Décisions positives rendues en première instance				Taux de reconnaissance				
		2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	
MNE	BE	20	20	15	125	5	0	0	0	25.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.3 %
MNE	DE	80	110	90	355	5	0	0	5	6.3%	0.0%	0.0%	1.4%	
MNE	FR	55	50	75	395	0	0	0	5	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%	
MNE	LU	5	0	35	195	0	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
MNE	SE	45	40	85	95	0	5	5	0	0.0%	12.5%	5.9%	0.0%	
MNE	CH	15	0	15	20	5	0	5	5	33.3%	0.0%	33.3%	25.0%	
MK	BE	180	390	905	625	0	25	15	15	0.0%	6.4%	1.7%	2.4%	0.7 %
MK	DE	75	2.480	1.740	6.240	5	5	5	10	6.7%	0.2%	0.3%	0.2%	
MK	FR	50	340	495	720	5	15	5	15	10.0%	4.4%	1.0%	2.1%	
MK	LU	0	0	180	230	0	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
MK	SE	45	630	720	430	0	5	0	0	0.0%	0.8%	0.0%	0.0%	
MK	CH	30	135	325	755	15	15	5	20	50.0%	11.1%	1.5%	2.6%	
SRB	BE	605	960	1.415	945	15	115	100	55	2.5%	12.0%	7.1%	5.8%	1.7 %
SRB	DE	675	4.830	6.105	13.095	15	30	25	25	2.2%	0.6%	0.4%	0.2%	
SRB	FR	620	630	380	810	30	45	25	155	4.8%	7.1%	6.6%	19.1%	
SRB	LU	10	85	440	530	0	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
SRB	SE	560	4.760	2.175	2.455	20	25	20	20	3.6%	0.5%	0.9%	0.8%	
SRB	CH	440	450	400	1.295	210	115	120	70	47.7%	25.6%	30.0%	5.4%	
ALB	BE	215	125	445	1.630	40	10	30	225	18.6%	8.0%	6.7%	13.8%	9.1 %
ALB	DE	60	35	65	115	5	5	15	15	8.3%	14.3%	23.1%	13.0%	
ALB	FR	315	435	465	680	15	15	40	40	4.8%	3.4%	8.6%	5.9%	
ALB	LU	30	5	15	130	10	0	0	0	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	
ALB	SE	105	65	185	985	10	5	20	45	9.5%	7.7%	10.8%	4.6%	
ALB	CH	10	5	25	35	0	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
BiH	BE	95	75	295	350	5	0	0	5	5.3%	0.0%	0.0%	1.4%	3.2 %
BiH	DE	205	340	350	2.030	15	10	15	25	7.3%	2.9%	4.3%	1.2%	
BiH	FR	240	370	110	710	15	25	15	100	6.3%	6.8%	13.6%	14.1%	
BiH	LU	30	25	20	195	0	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
BiH	SE	95	105	365	1.335	10	10	5	5	10.5%	9.5%	1.4%	0.4%	
BiH	CH	95	165	70	225	55	70	30	20	57.9%	42.4%	42.9%	8.9%	
WB	Total	5.005	17.660	18.005	37.735	510	550	500	880	10.2%	3.1%	2.8%	2.3%	

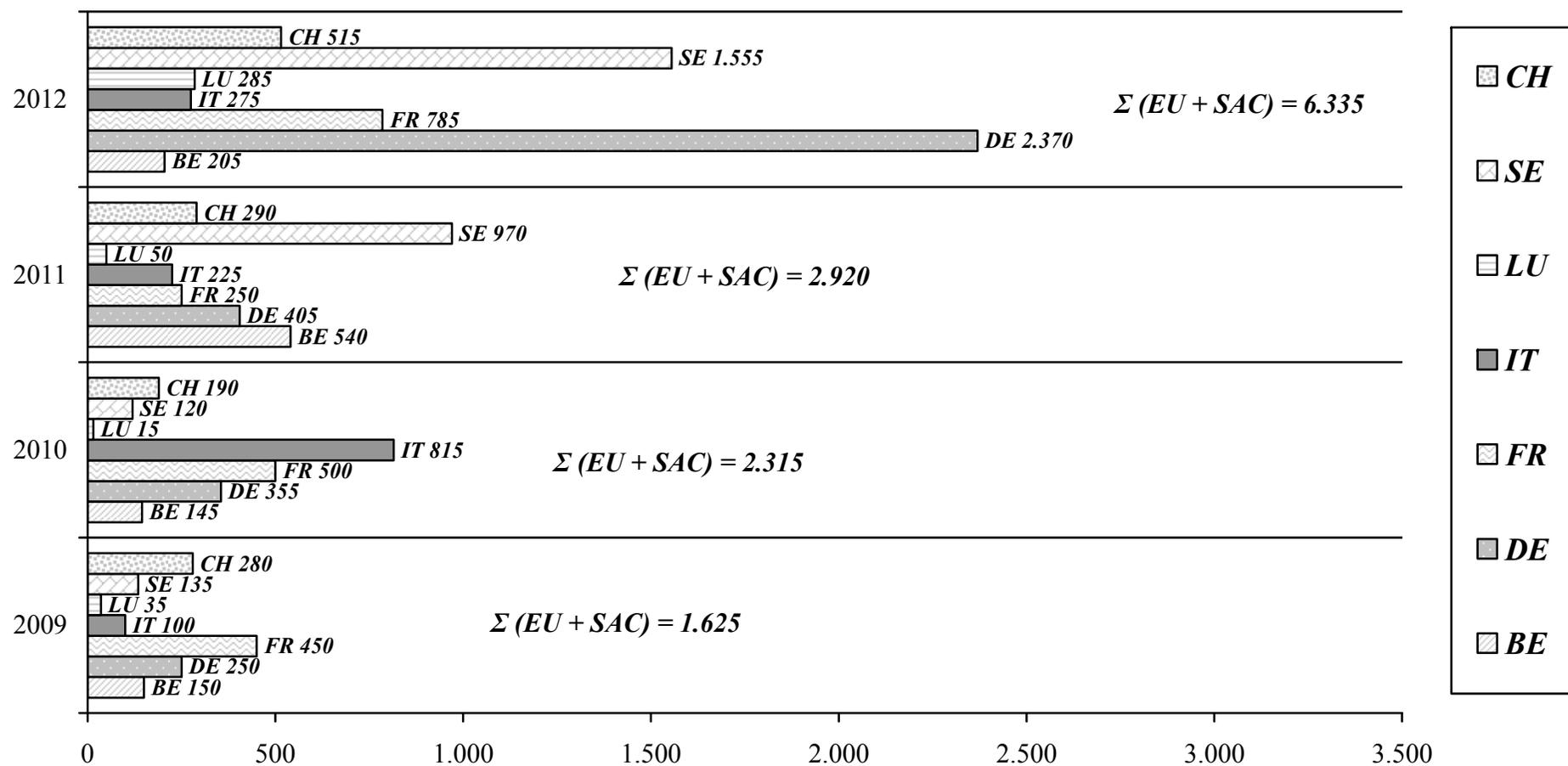
Source: Eurostat

5.5. Demandes d'asile introduites par des citoyens albanais dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen



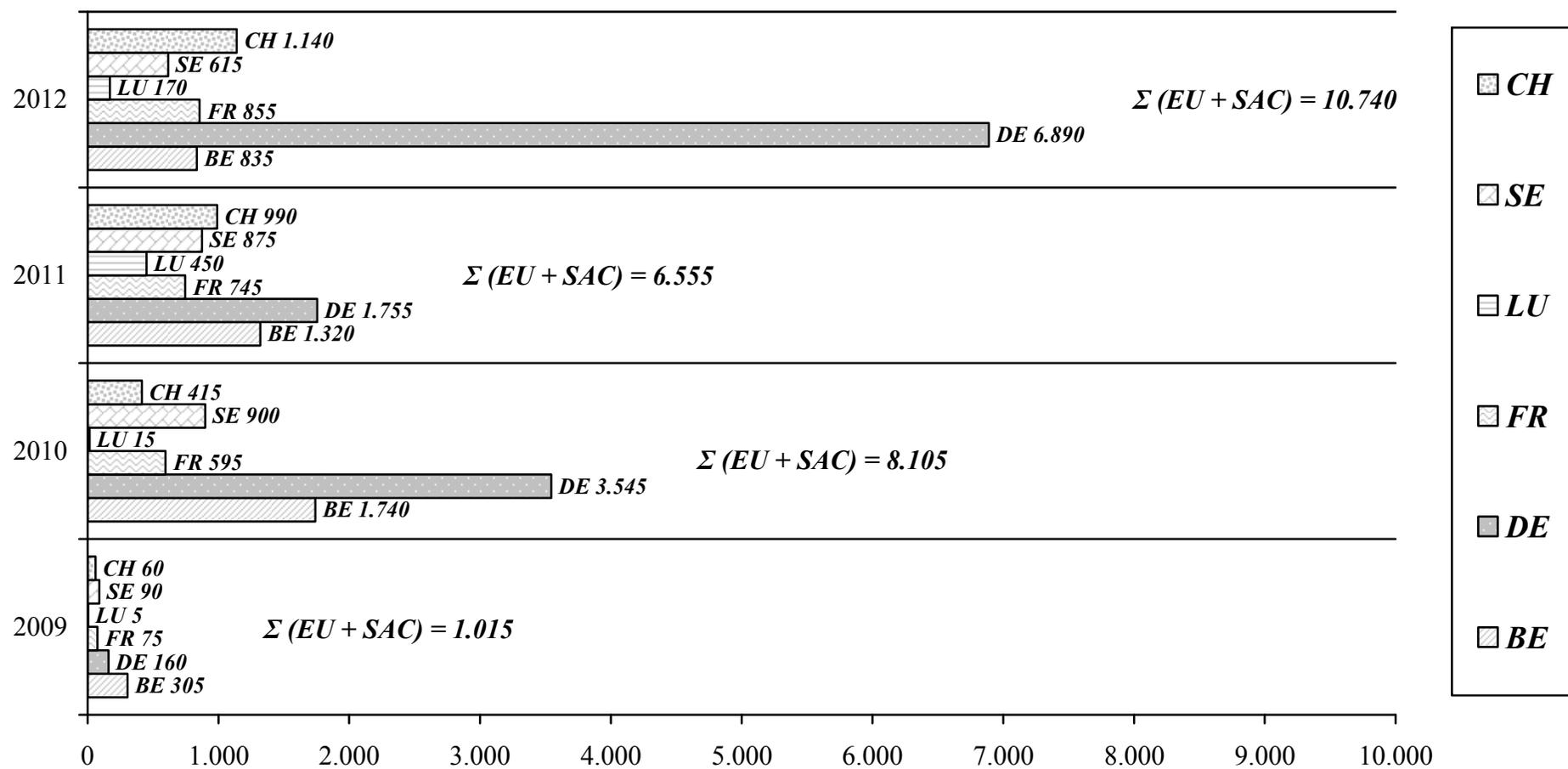
Source: Eurostat

5.6. Demandes d'asile introduites par des citoyens de Bosnie-Herzégovine dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen



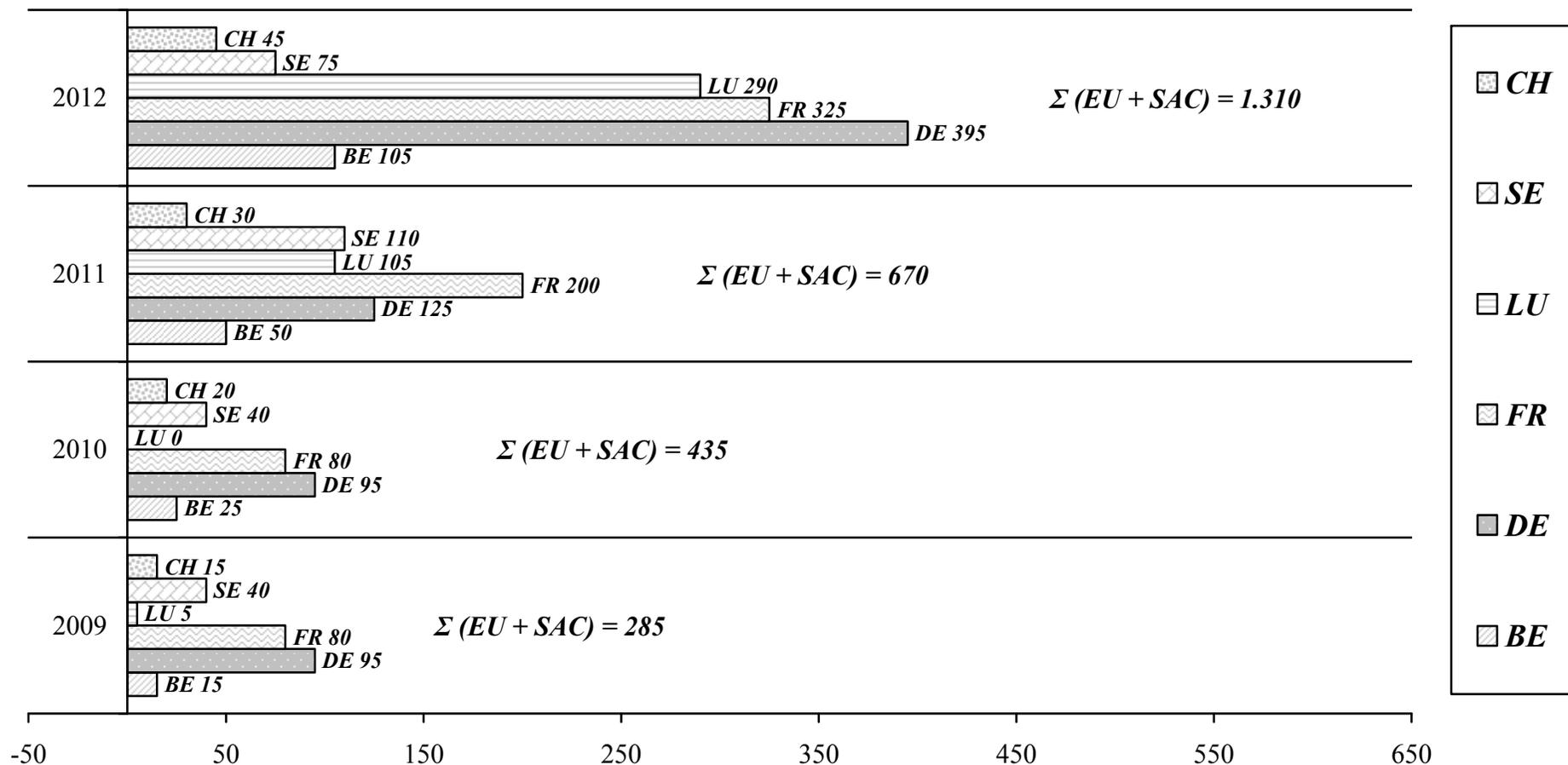
Source: Eurostat

5.7. Demandes d'asile introduites par des citoyens de l'ancienne République yougoslave de Macédoine dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen



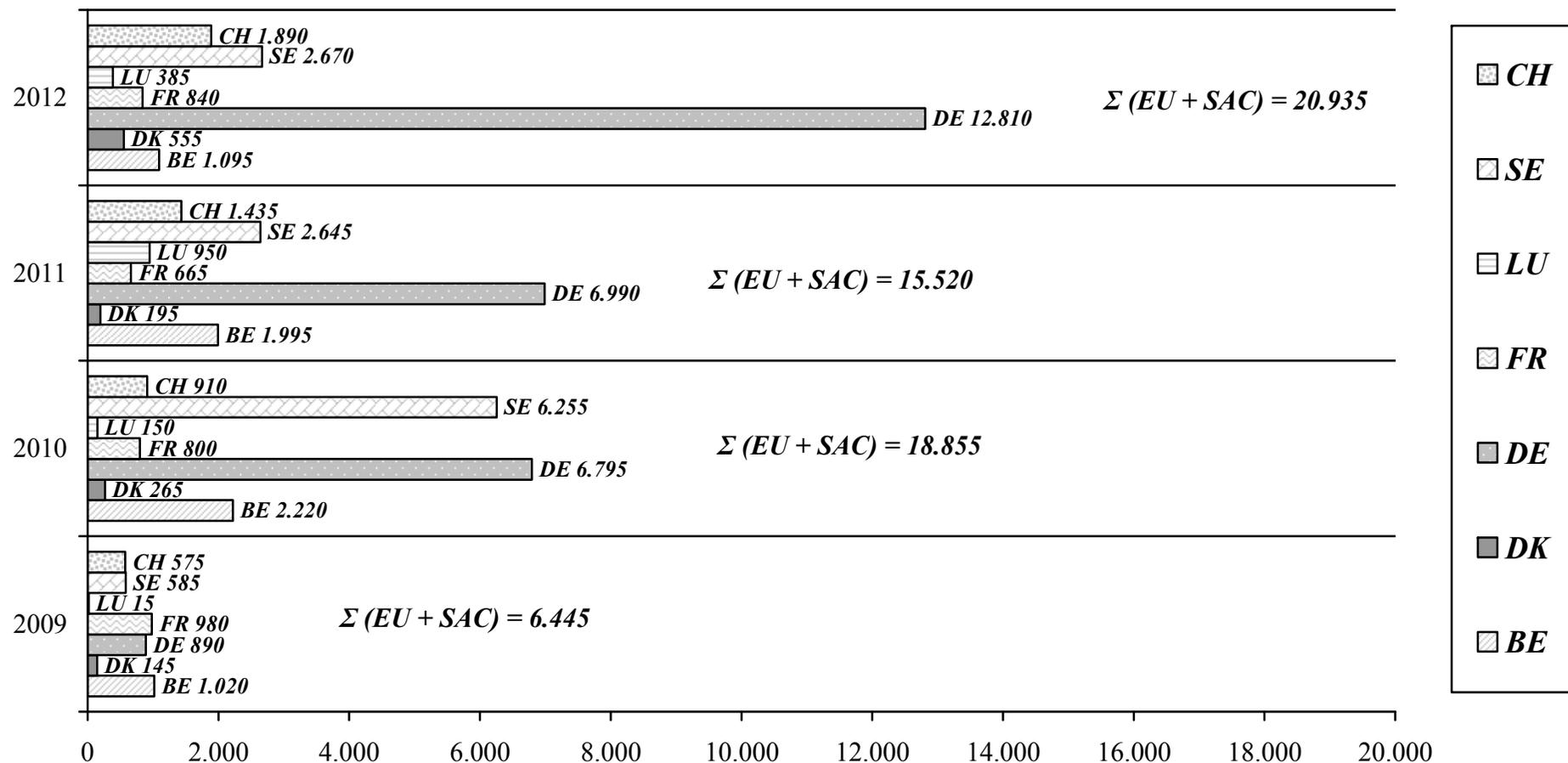
Source: Eurostat

5.8. Demandes d'asile introduites par des citoyens du Monténégro dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen



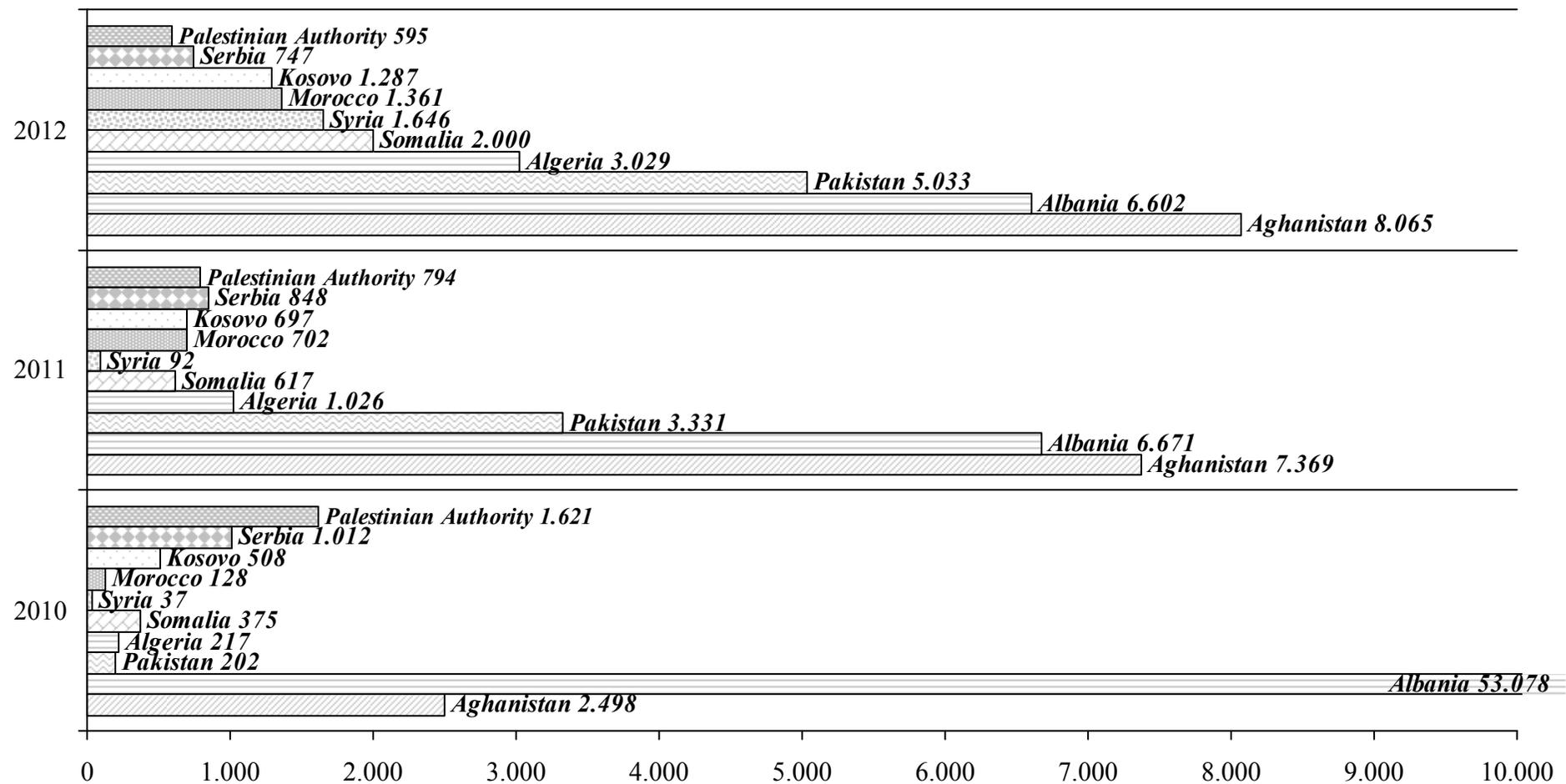
Source: Eurostat

5.9. Demandes d'asile introduites par des citoyens de Serbie dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen



Source: Eurostat

5.10. Détection de citoyens franchissant illégalement les frontières extérieures de l'UE (aux frontières vertes)



Source: Eurostat