



Strasbourg, le 15.12.2015  
COM(2015) 675 final

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

**8e rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen**

**1er mai – 10 décembre 2015**

## 1. INTRODUCTION

Depuis 2011, la Commission élabore des rapports semestriels pour le Parlement européen et le Conseil sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Ce système de notification a été mis en place pour renforcer la coopération dans l'espace Schengen et fournir une base aux discussions et à la prise de décision. Il a été proposé dans la communication de la Commission de septembre 2011 sur la gouvernance de Schengen<sup>1</sup> et a reçu l'approbation du Conseil le 8 mars 2012. Afin que les événements tragiques survenus à Paris le 13 novembre ainsi que d'autres événements importants puissent être pris en compte, la période de référence de ce huitième rapport a été prolongée jusqu'au 10 décembre 2015.

Les rapports semestriels publiés jusqu'à présent donnaient une vue d'ensemble la plus large possible de la situation dans l'espace Schengen, couvrant tous les aspects de son fonctionnement. Toutefois, dans le contexte actuel de crise migratoire, la Commission souhaite mettre l'accent sur les événements qui ont eu les effets les plus notables sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Comme indiqué dans les conclusions du Conseil du 9 novembre 2015, ce rapport devrait servir de base à un débat approfondi sur cette question et sur les enseignements tirés du rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures. Il doit également examiner les incidences des faits signalés sur l'espace Schengen et sur son fonctionnement, et, le cas échéant, les moyens de répondre à la situation qui en découle.

Les principaux points à analyser pour la période couverte par le rapport sont les suivants: les mesures prises par les États membres à leurs frontières intérieures et extérieures, à la lumière des événements suivants: 1) le nombre sans précédent de migrants pénétrant dans l'espace Schengen, ainsi que leurs mouvements secondaires; 2) les attentats terroristes multiples perpétrés à Paris le 13 novembre 2015 et la tentative d'attentat survenue dans un train Thalys reliant Amsterdam à Paris le 21 août 2015. Les paragraphes ci-après analysent en détail ces deux points. En outre, le rapport rend compte des résultats du nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen.

## 2. UNE PRESSION MIGRATOIRE SANS PRECEDENT

### 2.1. Flux migratoires aux frontières extérieures

Le nombre de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'une protection internationale arrivant dans l'UE a augmenté de façon spectaculaire. Le nombre d'entrées illégales observé en 2015 (1 553 614)<sup>2</sup> dépasse considérablement celui enregistré durant la période 2009-2014 (813 044). Les migrants ont emprunté les trois principales routes où a été observée l'immense majorité des franchissements irréguliers des frontières de l'UE entre

---

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

<sup>2</sup> Les chiffres pour la période de janvier à octobre 2015 (1 284 549) proviennent du réseau d'analyse des risques de Frontex (FRAN) et portent sur l'espace Schengen et les pays candidats à Schengen. Ils n'incluent que les détections de ressortissants de pays tiers franchissant ou tentant de franchir les frontières extérieures (non temporaires) illégalement entre deux points de passage frontaliers. Pour le mois de novembre, les données proviennent de la *Joint Operations Reporting Application* (JORA) et du ministère de l'intérieur croate (<http://www.mup.hr/219696.aspx>). Des estimations ont été utilisées pour les routes à propos desquelles aucune donnée n'était encore disponible.

janvier et novembre 2015: la Méditerranée orientale (716 202 entrées détectées), les Balkans occidentaux (667 147) et la Méditerranée centrale (144 300). Il faut noter toutefois qu'une partie des migrants en situation irrégulière détectés sur la route des Balkans occidentaux ont déjà été comptabilisés une première fois dans les estimations relatives à la route de la Méditerranée orientale passant par la Grèce.

Un grand nombre de migrants entrant dans l'UE fuient les conflits dans leur région et demandent donc une protection internationale. Bien que la législation en matière d'asile ne fasse pas partie de l'acquis de Schengen, il est évident que la crise des réfugiés a d'importantes conséquences sur la situation aux frontières extérieures de l'UE et au sein de l'espace Schengen.

La forte augmentation du nombre d'arrivées a mis les systèmes de contrôle aux frontières et les régimes d'asile des pays concernés sous une pression extrême. Face à cette situation, la Commission a instauré l'**approche des «hotspots»** (centres de crise), qui fournit une plateforme permettant aux agences de l'UE d'assister les États membres se trouvant en première ligne à enregistrer, filtrer et interroger les migrants rapidement, à mener à bien les procédures d'asile et à coordonner les opérations de retour. L'Italie et la Grèce sont les deux premiers États membres dans lesquels cette approche est mise en œuvre<sup>3</sup>. La Commission a également envoyé des membres de son personnel dans ses deux États membres afin de fournir une coordination et un soutien pratiques. Les équipes d'appui à la gestion des flux migratoires actives dans les centres de crise utilisent les contributions des États membres répondant aux demandes d'experts et d'équipement de Frontex et de l'EASO.

En réponse aux propositions présentées par la Commission, le Conseil a approuvé, en septembre, la **relocalisation**, depuis l'Italie, la Grèce et éventuellement d'autres États membres directement touchés par la crise des réfugiés, de 160 000 demandeurs d'asile ayant manifestement besoin d'une protection internationale<sup>4</sup>. La mise en œuvre pleine et entière du mécanisme de relocalisation, parallèlement à la mise en place de centres de crise, devrait réduire la pression qui s'exerce sur ces pays.

Outre les **opérations conjointes** de Frontex en cours — Triton (en Italie) et Poseidon Sea (en Grèce), dont le budget a été multiplié par trois afin de renforcer leurs capacités de surveillance et de sauvetage — l'UE a lancé, le 22 juin, une opération relevant de la politique de sécurité et de défense commune dans la partie sud de la Méditerranée centrale. Cette opération vise spécifiquement à déstabiliser le modèle économique des réseaux de trafic et de traite des êtres humains.

En outre, les États membres confrontés à une pression exceptionnelle et urgente peuvent demander l'assistance d'équipes d'intervention rapide aux frontières (**RABIT**), prévue par le règlement Frontex. Le 3 décembre, la Grèce a présenté à Frontex une demande formelle de déploiement d'une équipe d'intervention rapide aux frontières, afin d'obtenir l'assistance

---

<sup>3</sup> Voir les rapports sur la mise en œuvre des centres de crise en Grèce (COM(2015) 678 final) et en Italie (COM(2015) 679 final).

<sup>4</sup> Décisions du Conseil (UE) n° 2015/1523 (JO L 239 du 15.9.2015, p. 146) et (UE) n° 2015/1601 (JO L 248 du 24.9.2015, p. 80).

immédiate de gardes-frontières à sa frontière extérieure dans les îles de la mer Égée. Le 10 décembre, Frontex a pris les décisions nécessaires pour lancer cette opération et convenir immédiatement d'un plan d'action avec les autorités grecques dans la même zone opérationnelle que Poseidon Sea.

La Hongrie a construit une clôture le long de sa frontière extérieure avec la Serbie. L'**installation de clôtures** à des fins de contrôle aux frontières n'est pas, en soi, contraire au droit de l'Union européenne. Toutefois, les mesures appliquées doivent être proportionnées et respecter les droits fondamentaux et ceux découlant de l'acquis de l'UE en matière d'asile, notamment le principe de non-refoulement. La Commission continue de veiller à ce que l'installation de la clôture ne porte pas atteinte à ces droits, en particulier au droit à un accès effectif à la procédure d'asile aux points de passage frontaliers.

La Hongrie a également érigé une clôture le long de sa frontière avec un autre État membre de l'UE devant adhérer à l'espace Schengen, la Croatie. Une installation comparable est en cours d'aménagement sur certaines parties de la frontière entre la Slovénie et la Croatie. Si la législation de l'UE n'interdit pas explicitement de construire une clôture sur une frontière qui, pour l'instant, demeure une frontière extérieure de l'espace Schengen, la Commission note que cette installation est en contradiction avec l'objectif d'adhésion de la Croatie à cet espace. La Commission maintient également son soutien sans réserve à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, comme indiqué dans le 7<sup>e</sup> rapport semestriel<sup>5</sup>.

Il est de la plus haute importance que toutes les personnes franchissant les frontières extérieures soient contrôlées conformément à la législation en vigueur. Les personnes qui franchissent illégalement une frontière doivent être **dûment enregistrées** et orientées vers une procédure d'asile ou de retour, selon le cas. À l'heure actuelle, l'obligation de relever les empreintes digitales imposées par le règlement Eurodac<sup>6</sup> n'est pas toujours respectée. On estime à environ 23 % la part des prélèvements d'empreintes digitales en cas de franchissement irrégulier d'une frontière (conformément à l'article 14 du règlement Eurodac)<sup>7</sup>. En outre, cette proportion varie considérablement entre les États membres. La Commission prend des mesures pour assurer la pleine conformité avec le droit de l'Union dans ce domaine<sup>8</sup>. Ces mesures, de même que les procédures de filtrage intégrées dans les centres de crise et le mécanisme de reslocalisation, sont essentielles pour limiter les risques

---

<sup>5</sup> COM(2015) 236 final.

<sup>6</sup> Règlement (UE) n° 606/2013 (JO L 180 du 29.6.2013, p. 1).

<sup>7</sup> Données pour la période de janvier à octobre 2015, concernant les pays membres de l'espace Schengen et les pays candidats à Schengen ayant signalé au moins un cas d'entrée illégale. Il n'est pas possible de comparer avec précision les données d'Eurodac (ensemble des relevés d'empreintes digitales pour la catégorie 2 ne comportant pas d'erreur et incluant tous les types de frontières extérieures) avec les données du FRAN (concernant uniquement les entrées illégales aux frontières extérieures terrestres et maritimes). Aux fins du règlement Eurodac, seules sont relevées les empreintes digitales des personnes âgées de plus de 14 ans qui n'ont pas été renvoyées ni détenues pendant toute la période comprise entre leur arrestation et leur éloignement (voir l'article 14 pour plus de détails). En revanche, les données établies par FRAN portent sur les entrées illégales de tous les ressortissants de pays tiers, comme expliqué dans la note de bas de page 2.

<sup>8</sup> Au cours de la période couverte par le présent rapport, la Commission a envoyé quatre avis motivés, 42 lettres de mise en demeure et huit courriers administratifs dans le domaine de l'asile concernant la mise en œuvre du règlement Eurodac, ainsi que la transposition et le respect de la refonte des directives relatives aux procédures d'asile et aux conditions d'accueil.

que le nombre élevé d'entrées illégales aux frontières extérieures de l'UE fait peser sur la sécurité.

Les personnes qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier d'une protection internationale devraient être **renvoyées rapidement**, au lieu d'être autorisées à poursuivre leur voyage. En 2014, moins de 40 % des migrants en situation irrégulière ayant reçu l'ordre de quitter le territoire de l'UE s'y sont effectivement conformés. Si le retour volontaire est la solution privilégiée dans la mesure du possible, sa réussite dépend de la crédibilité des perspectives de retour forcé. En septembre 2015, la Commission a présenté un plan d'action de l'UE en matière de retour<sup>9</sup> et un manuel sur le retour<sup>10</sup> qui proposent des mesures pour améliorer l'efficacité du système de l'UE dans ce domaine. En outre, la Commission a adressé des lettres demandant des éclaircissements sur l'application de la directive sur le retour à dix États membres, notamment en ce qui concerne l'adoption de décisions de retour et l'exécution de celles-ci.

Il importe de souligner que la crise actuelle a également des incidences sur d'autres autorités répressives qui participent à la gestion des frontières extérieures. Les douaniers ont plus de difficulté à assurer un niveau approprié de contrôles sur les marchandises du fait qu'ils aident les autres autorités à gérer la crise (en fonction des structures organisationnelles nationales et de l'intensité du problème dans chaque pays).

## **2.2. Situation aux frontières intérieures**

La crise des réfugiés a non seulement conduit à des arrivées massives aux frontières extérieures, mais aussi à d'importants mouvements secondaires à l'intérieur de l'espace Schengen, car les demandeurs d'une protection internationale poursuivent leur voyage vers les États membres de leur choix, au lieu de faire examiner leur demande par l'État membre responsable, comme le requièrent les règles de Dublin. Afin d'éviter cette situation, les demandeurs devraient être enregistrés correctement par l'État membre par lequel ils sont entrés dans l'UE et ce dernier devrait leur offrir des conditions d'accueil conformes au droit de l'Union et aux droits fondamentaux, afin que ces personnes puissent se conformer au système de Dublin<sup>11</sup>. Les incitations à se rendre dans d'autres États membres au cours de l'examen de la demande d'asile devraient être limitées, ainsi que la délivrance de documents permettant ces déplacements, sauf pour des motifs humanitaires graves. La situation à Calais, où des personnes séjournent illégalement dans l'espace Schengen et tentent de rejoindre le Royaume-Uni par le tunnel sous la Manche, doit également être mentionnée dans ce contexte.

Ces lacunes dans la mise en œuvre de l'acquis de l'UE ont conduit à la **réintroduction temporaire des contrôles** aux frontières intérieures allemandes, autrichiennes, hongroises, norvégiennes, slovènes et suédoises. Il faut rappeler qu'il s'agit d'une mesure de dernier ressort explicitement prévue dans le code frontières Schengen (CFS) en cas de menace grave

---

<sup>9</sup> COM(2015) 453 final.

<sup>10</sup> Recommandation C(2015) 6250 final de la Commission du 1.10.2015.

<sup>11</sup> Depuis 2011, à la suite des arrêts de la Cour de justice et de la CEDH, les transferts au titre de Dublin vers la Grèce ont été suspendus, les défaillances persistantes du régime d'asile grec rendant ces mesures contraires aux droits fondamentaux de la personne. La Commission a mobilisé des ressources importantes pour aider la Grèce à surmonter ces problèmes. Si toutes les conditions sont remplies, elle recommandera au Conseil européen de confirmer la reprise des transferts au titre de Dublin.

pour l'ordre public et la sécurité intérieure, tant dans les cas nécessitant une action immédiate que pour les événements prévisibles. Elle est limitée dans le temps et doit rester proportionnée à la menace grave qu'elle tente d'écartier.

La décision de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures appartient aux États membres, qui sont tenus d'évaluer dans quelle mesure cette décision est susceptible d'écartier efficacement la menace pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure, ainsi que sa proportionnalité par rapport à cette menace. Pour évaluer la proportionnalité, l'incidence probable de toute menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure et l'impact probable de cette mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures doivent être pris en compte. La Commission peut émettre un avis sur la nécessité et la proportionnalité de ces mesures. C'est ce qu'elle a fait le 23 octobre 2015<sup>12</sup> pour l'Autriche et l'Allemagne<sup>13</sup>, en concluant que la réintroduction initiale des contrôles, ainsi que leurs prorogations, étaient nécessaires et proportionnées aux menaces graves pesant sur la sécurité intérieure et l'ordre public et, en tant que telles, étaient conformes au CFS.

Même si, en 2013, les législateurs ont convenu que les flux migratoires ne peuvent en soi justifier le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, la Commission est d'avis que l'afflux incontrôlé d'un nombre élevé de personnes sans papiers ou dépourvues de documents appropriés, non enregistrés lors de leur première entrée dans l'UE, peut constituer une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure, et donc justifier l'application de cette mesure d'exception prévue par le CFS.

Dans tous les cas susmentionnés, les contrôles aux frontières ont été réintroduits (et, par la suite, prolongés) sur la base de l'article 25 du CFS (situations nécessitant une action immédiate d'une durée maximale de deux mois). Toutefois, l'Allemagne et l'Autriche ont informé la Commission qu'elles maintiendraient les contrôles aux frontières pendant une période de trois mois sur la base de l'article 23 du CFS. La Suède a également annoncé, dans sa récente notification de prorogation des mesures jusqu'au 20 décembre 2015 sur la base de l'article 25 du CFS, qu'elle prolongerait les contrôles aux frontières sur la base de l'article 23 du CFS si la situation ne s'améliore pas. Le recours successif aux articles 25 et 23 du CFS est possible à condition que l'État membre démontre que les contrôles mis en place ou prolongés sont nécessaires, appropriés et proportionnés pour écartier une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

L'article 23 du CFS permet, en cas d'événements prévisibles, d'effectuer des contrôles pendant une période maximale de 30 jours, ou pour la durée prévisible de la menace grave, durant une période maximale de six mois au total. Cette disposition a été utilisée à plusieurs reprises au cours de la période de référence, par exemple en Allemagne (entre le 16 mai et le 15 juin 2015) en raison de la tenue du sommet du G7, à Malte (du 9 au 29 novembre 2015) en

---

<sup>12</sup> Avis de la Commission C(2015) 7100 final du 23.10.2015.

<sup>13</sup> La Slovaquie a levé les contrôles aux frontières intérieures avant l'adoption de cet avis. La Hongrie a introduit des contrôles aux frontières pour une durée de 10 jours, le 17 octobre 2015. La Suède a réintroduit les contrôles aux frontières le 12 novembre pour une période initiale de 10 jours. Comme elle l'a notifié à l'occasion de la dernière prorogation, ces contrôles se poursuivront au moins jusqu'au 20 décembre. La Norvège a réintroduit les contrôles aux frontières du 26 novembre au 6 décembre et les a prolongés jusqu'au 26 décembre.

vue de la conférence de La Valette sur les migrations et de la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth, et en France pour la COP21.

Le 9 décembre 2015, la France a indiqué à la Commission que, dans le cadre de l'état d'urgence déclaré dans le pays et en raison de la gravité de la menace pour sa sécurité intérieure, les contrôles aux frontières intérieures seraient réintroduits du 14 décembre 2015 au 26 février 2016.

Le 25 novembre, Malte a fait part de son intention de maintenir les contrôles à ses frontières intérieures, au vu de la menace terroriste mondiale et du fait que le pays est en train de lutter contre un réseau de passeurs qui en a fait une destination pour les migrants en situation irrégulière en provenance d'autres territoires de Schengen. La Commission a demandé que Malte lui fournisse des faits et chiffres détaillés démontrant la nécessité et la proportionnalité de la décision.

La Commission évaluera avec soin si les raisons de la réintroduction et de la prolongation des contrôles temporaires aux frontières au titre des dispositions du CFS sont et demeurent valables. Elle attend des États membres qu'ils évaluent régulièrement si les conditions pour la réintroduction continuent d'être remplies, et, dans la négative, qu'ils lèvent ces contrôles immédiatement. Au besoin, la Commission émettra un avis à cet égard.

Depuis 2013, l'article 26 du CFS prévoit également la possibilité de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures lorsque le fonctionnement global de l'espace Schengen est menacé. Une recommandation adressée à un ou plusieurs États membres est adoptée par le Conseil sur proposition de la Commission. Cette disposition ne peut être activée qu'en cas de manquements graves persistants liés aux contrôles aux frontières extérieures, constatés dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen.

Les installations érigées par les autorités autrichiennes à la frontière avec la Slovénie n'ont pas été conçues pour empêcher le franchissement de la frontière, mais pour canaliser les arrivées de manière ordonnée, afin de permettre la fourniture de soins médicaux, de denrées alimentaires et de moyens de transport. Dans l'état actuel des choses, elles ne sont pas contraires aux dispositions du CFS. Toutefois, il est essentiel que toute installation de ce type conserve un caractère temporaire, au même titre que les contrôles aux frontières. La Commission continuera de veiller à ce que toute nouvelle mesure mise en œuvre aux frontières intérieures soit conforme à l'acquis de Schengen.

### ***2.3. Enseignements tirés***

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de la crise actuelle. En premier lieu, cette crise, ainsi que les menaces terroristes décrites dans la partie ci-après, démontrent qu'il est impératif que la gestion des frontières extérieures respecte pleinement la législation et les normes de l'UE, notamment en ce qui concerne l'enregistrement et le filtrage des personnes qui franchissent les frontières de manière irrégulière. Si un État membre est confronté, à ses frontières extérieures, à une pression élevée que son corps national de gardes-frontières ne peut supporter seul, il doit faire pleinement usage de tous les moyens disponibles, en demandant notamment aux agences compétentes de l'UE — en particulier Frontex — d'intervenir afin de remédier à la situation d'urgence. Afin de gérer ces demandes de manière plus rapide, efficace

et adéquate, la Commission estime nécessaire d'établir un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes tel qu'il est présenté dans son «paquet frontières»<sup>14</sup>.

En second lieu, si le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures n'a en soi aucune influence sur le nombre total de migrants ou de demandeurs d'asile arrivant dans l'espace Schengen, il permet néanmoins de gérer leurs mouvements secondaires de manière structurée et d'utiliser ainsi au mieux les ressources disponibles pour l'enregistrement, l'accueil, la réinstallation et le retour (le cas échéant). Il s'agit donc d'une mesure qui doit rester temporaire en vue de normaliser la situation.

En troisième lieu, il est manifestement nécessaire de communiquer clairement sur tous les fronts et de faire comprendre que la législation européenne doit être respectée, que les demandeurs d'une protection internationale n'ont pas le droit de choisir l'État membre chargé d'examiner leur demande et que l'enregistrement et la prise d'empreintes digitales sont obligatoires. Dans ce contexte, il faut également rappeler que les pays peuvent, pour autant qu'il y ait eu un contrôle préalable du respect des principes de non-refoulement et de proportionnalité, refuser l'entrée aux personnes qui n'ont pas manifesté le souhait de demander une protection internationale. Cette approche est liée au principe «pas d'enregistrement, pas de droits»: l'enregistrement (quel que soit le statut) est une condition préalable essentielle à une gestion appropriée des flux de migrants et à la définition de leurs droits et de leurs devoirs.

Enfin, avec des milliers de personnes qui arrivent chaque jour à certains tronçons de la frontière extérieure, il est clair que les États membres doivent être en mesure de contrôler l'évolution de la situation (connaissance de la situation) et de réagir de façon appropriée (capacité de réaction). Les centres nationaux de coordination (CNC) mis en place dans le cadre du règlement Eurosur<sup>15</sup> peuvent jouer un rôle important à cet égard, et les États membres doivent mieux les utiliser afin de renforcer leurs capacités de réaction.

Il y a lieu de rappeler qu'en réponse à cette situation de crise, la Commission a élaboré deux trains de mesures d'application au titre du programme européen en matière de migration (adoptés en mai et en septembre). Ils contiennent un certain nombre d'actions devant contribuer à alléger la charge qui pèse sur les États membres les plus gravement touchés et à permettre à l'Union dans son ensemble de mieux se préparer à faire face à des défis similaires.

### **3. MENACES TERRORISTES DANS L'ESPACE SCHENGEN**

Les **attaques terroristes perpétrées à Paris** le 13 novembre 2015, ainsi que l'attentat déjoué dans le train Thalys le 21 août 2015, ont confirmé la gravité de la menace terroriste qui pèse sur l'UE. Cette menace ne se limite pas à un seul État membre et nécessite des mesures multiples pour y faire face d'une manière globale et protéger l'espace Schengen.

Ces attaques, comme les précédentes, mettent en évidence l'importance de détecter les documents frauduleux et d'exploiter pleinement les instruments disponibles, tels que les bases de données et la coopération interservices au niveau national, européen et international. Parallèlement, il apparaît clairement qu'une personne peut se radicaliser sans quitter l'État

---

<sup>14</sup> COM(2015) 673 final et COM(2015) 671 final.

<sup>15</sup> Règlement (UE) n° 1052/2013 (JO L 295 du 6.11.2013, p. 11).

membre dans lequel elle réside. Par conséquent, le problème du terrorisme est plus large et va au-delà des questions relevant de l'acquis de Schengen.

Les États membres doivent veiller à ce que les arrivées dans l'espace Schengen se déroulent de manière ordonnée et donnent lieu à une identification et un enregistrement. La mise en œuvre intégrale de l'approche des «hotspots» et du mécanisme de relocalisation contribuera également à renforcer la sécurité, comme expliqué à la section 2.

Le phénomène des **combattants terroristes étrangers** reste une source de préoccupation majeure, d'autant que des citoyens de l'UE continuent de se rendre en Syrie et en Iraq pour soutenir des groupes terroristes. Une des priorités consiste donc à détecter et à prévenir leur voyage à destination et en provenance des zones de conflit.

La Commission européenne a toujours soutenu le renforcement du cadre Schengen à cet égard et la pleine application des mesures pouvant être prises dans ce contexte. Comme annoncé dans le programme européen en matière de sécurité<sup>16</sup>, elle a finalisé, en juin 2015, une première série d'**indicateurs de risque communs** pour les combattants terroristes étrangers, afin d'aider les gardes-frontières à effectuer des contrôles. Cette liste, qui repose sur les modes et profils de déplacement et les caractéristiques spécifiques de ces personnes, a été établie sur la base des contributions des États membres, du Service européen pour l'action extérieure, d'Europol et de Frontex, en respectant pleinement les droits fondamentaux.

Le partage des informations est un élément crucial d'un contrôle efficace et coordonné des frontières et de l'application de la législation. Le **système d'information Schengen (SIS)** constitue une plateforme d'échange d'informations qui permet de suivre les personnes soupçonnées de terrorisme et les moyens de transport utilisés à des fins de terrorisme et de formes graves de criminalité. Il peut être particulièrement utile dans ce contexte d'émettre des **signalements pour contrôle discret ou spécifique**, conformément à l'article 36 de la décision 2007/533/JAI<sup>17</sup> du Conseil. Il est important de souligner que si ces signalements sont précieux pour recueillir des informations contribuant à identifier les itinéraires des terroristes et d'autres criminels, ils ne constituent pas des mandats d'arrêt.

L'augmentation constante du nombre de signalements pour contrôle discret ou spécifique, et de résultats fondés sur ces signalements, génère un volume considérable d'informations supplémentaires, qui doivent être échangées entre les bureaux SIRENE<sup>18</sup> en priorité. En outre, les modifications apportées au manuel SIRENE<sup>19</sup>, avec effet au 30 janvier 2015, requièrent de signaler immédiatement les informations sur les activités liées au terrorisme au niveau national et européen. La majorité des États membres tirent parti des améliorations techniques et juridiques apportées au SIS<sup>20</sup>, à savoir la possibilité d'échanger rapidement des informations et de constater qu'un document d'identification a été jugé non valable pour

---

<sup>16</sup> COM(2015) 185.

<sup>17</sup> Décision 2007/533/JAI du Conseil (JO L 205 du 7.8.2007, p. 63).

<sup>18</sup> SIRENE signifie «Supplementary Information Request at National Entry» ou «supplément d'information requis à l'entrée nationale».

<sup>19</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/219 de la Commission (JO L 44 du 18.2.2015, p. 75).

<sup>20</sup> Pour en savoir plus, voir la section 4.1 du 7<sup>e</sup> rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen (COM(2015) 236 final).

voyager, empêchant ainsi son titulaire de quitter l'espace Schengen ou d'y entrer. Il est essentiel que les États membres partagent les informations pertinentes par l'intermédiaire du Canal SIRENE lorsqu'un signalement lié au terrorisme est créé et que les bureaux SIRENE soient dotés de moyens suffisants pour réaliser les tâches qui leur sont confiées. En outre, ils doivent pleinement mettre en œuvre les nouvelles fonctionnalités du SIS, en accordant une attention particulière à la fonction de connexion et à l'affichage des photographies. Les connexions entre les signalements créés par les États membres doivent être visibles pour l'ensemble des utilisateurs finaux de tous les pays de l'espace Schengen. L'existence de relevés d'empreintes digitales et de mandats d'arrêt européens doit également être signalée aux utilisateurs finaux afin qu'ils puissent effectuer des contrôles.

Par ailleurs, d'autres améliorations peuvent être apportées pour contribuer à prévenir le terrorisme et les déplacements de combattants terroristes étrangers en provenance et vers les zones de conflit: la détection de documents faux, falsifiés ou invalidés (notamment par la consultation systématique de la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus et de la section «Documents» du SIS); la pleine application des dispositions du CFS en matière de contrôle des personnes (à l'aide des indicateurs de risque communs mentionnés ci-dessus); la vérification exhaustive, dans le SIS, des personnes non couvertes par le droit à la libre circulation conféré par l'Union; le cas échéant, la vérification croisée des informations préalables sur les passagers (API) ou des données des dossiers passagers (PNR) avec celles figurant dans les bases de données pertinentes. Enfin, pour améliorer la sécurité, la Commission a proposé une modification ciblée du CFS<sup>21</sup> afin de rendre obligatoire le contrôle des personnes bénéficiant du droit de libre circulation aux frontières extérieures de l'UE au moyen de recherches dans les bases de données pertinentes de l'UE.

Les récentes attaques terroristes ont attiré l'attention sur les moyens utilisés par les criminels pour se procurer des **armes à feu**, y compris des armes de qualité militaire, en Europe. Dans un espace sans contrôle aux frontières intérieures, des instruments adéquats doivent être en place pour trouver ces armes. Des mesures particulières ont donc été prises pour améliorer les signalements relatifs aux armes à feu qui doivent être retrouvées et saisies. Deux projets ont été lancés pour aligner SIS et iArms, la base de données d'Interpol sur les armes à feu, afin qu'elles puissent être utilisées en parallèle. Cela permettrait d'optimiser l'utilisation du SIS et de garantir la traçabilité des armes à feu dans le monde entier.

En outre, le 2 décembre 2015, la Commission a adopté un programme en matière de sécurité, qui comprend une communication sur un plan d'action destiné à lutter contre le trafic des armes à feu et des explosifs et une proposition de directive sur la lutte contre le terrorisme.

#### **4. MECANISME D'ÉVALUATION DE SCHENGEN**

Il est essentiel que tous les États membres respectent pleinement les normes Schengen, afin d'aider l'UE à faire face à l'actuelle crise migratoire et à contenir la menace d'attentats terroristes dans l'espace Schengen. Le bon fonctionnement du **mécanisme d'évaluation de Schengen demeure une priorité pour la Commission**. L'organisation de visites annoncées

---

<sup>21</sup> COM(2015) 670 final.

et inopinées et le suivi de ces visites permettent de déceler les lacunes dans la mise en œuvre de Schengen et de définir rapidement des mesures correctives.

Le nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen a continué à bien fonctionner au cours de la période de référence. Sa mise en œuvre repose sur **la qualité et le caractère opportun des réponses fournies au questionnaire Schengen** par les États membres évalués. Les expériences à cet égard au cours de la période de référence ont été contrastées: la moitié des États membres devant être évalués en 2016 n'ont pas respecté le calendrier fixé pour les réponses (même après prolongation du délai), la qualité de certaines réponses s'est avérée peu satisfaisante ou des questions sont restées en suspens. Ces problèmes sont peut-être le signe de faiblesses inhérentes à certains des systèmes nationaux de gouvernance de Schengen.

Afin d'assurer le bon fonctionnement du nouveau mécanisme, un guide d'évaluation de Schengen et des lignes directrices générales sur les modalités pratiques des visites inopinées aux frontières intérieures ont été élaborés.

Au cours de la période de référence, des **visites annoncées** ont été réalisées en Allemagne et aux Pays-Bas, couvrant tous les domaines d'action. Les recommandations résultant de ces visites ne sont pas encore disponibles. Dans l'intervalle, les **résultats de visites antérieures** en Autriche et en Belgique ont été publiés.

Pour ce qui est de l'**Autriche**, la Commission a adopté toutes les propositions de recommandations du Conseil, sauf celles concernant la protection des données. Parmi les points positifs figurent le bon développement de la gestion intégrée des frontières autrichiennes et de sa mise en œuvre, l'excellente infrastructure technique du N.SIS et du Bureau SIRENE et la durée moyenne limitée de la rétention avant éloignement. Les principales recommandations portent sur l'application correcte de l'acquis de Schengen et sur l'amélioration de sa mise en œuvre (notamment, toutes les conditions d'entrée doivent être vérifiées lors des contrôles frontaliers effectués sur les ressortissants de pays tiers, les fonctions de recherche du N.SIS doivent être davantage développées et il faut renforcer la formation de la police des frontières concernant les groupes vulnérables). En ce qui concerne le retour, la pratique consistant à ne pas émettre d'interdictions d'entrée dans les cas obligatoires prévus par la directive «retour» a été mise en évidence. Dans deux domaines (frontières extérieures et visas), les recommandations ont déjà été adoptées par le Conseil.

La principale difficulté rencontrée par la **Belgique** en matière de gestion des frontières est la capacité à gérer la situation à ses frontières aériennes, les mouvements secondaires sur son territoire et les migrations irrégulières vers le Royaume-Uni via la mer du Nord. Les lacunes constatées concernent le manque de ressources et l'exécution incorrecte des contrôles aux frontières. Certains instruments importants tels que la stratégie nationale de gestion intégrée des frontières et le système API ne sont pas encore mis en œuvre. En outre, la Belgique ne dispose pas d'une législation ni de procédures nationales lui permettant de traiter les signalements dans le SIS de deuxième génération et elle ne possède pas non plus de cadre de sécurité contraignant pour le système. Par ailleurs, de graves manquements ont été relevés en ce qui concerne la mise en œuvre du SIS pour les utilisateurs finaux. Les services de la Commission travaillent actuellement sur les propositions de recommandations du Conseil concernant les visites en Belgique.

Dans le cadre du précédent mécanisme d'évaluation de Schengen, de graves problèmes techniques avaient été décelés s'agissant de la mise en œuvre du **SIS en Pologne**<sup>22</sup>, en particulier aux frontières extérieures. Une nouvelle visite a montré que la Pologne avait fait de grands progrès en introduisant un nouveau N.SIS stable, une nouvelle application SIRENE, ainsi qu'une nouvelle application pour les gardes-frontières. La Pologne a été invitée à garantir la disponibilité du SIS à 99,99 %, à assurer la correspondance entre les données du SIS national et du SIS central, à afficher les photographies liées aux signalements pour les utilisateurs finaux et à faire en sorte que la consultation du SIS sur les appareils mobiles de la police soit une option par défaut.

Les résultats de la visite inopinée effectuée en **Suède** (aéroport d'Arlanda) durant la période de référence précédente (mars 2015) sont désormais disponibles. La décision d'évaluer l'aéroport a été prise sur la base d'une analyse des risques réalisée par Frontex, qui a mis en évidence des taux anormalement bas de refus d'entrée et de détection de documents frauduleux. Durant la visite, certaines lacunes liées au manque de ressources et de formation ainsi qu'à la mauvaise exécution des contrôles frontaliers ont été constatées.

Durant la période de référence, des **visites inopinées** ont eu lieu en Espagne, en Hongrie et en Pologne en ce qui concerne la gestion des frontières extérieures. Les conclusions des visites aux frontières extérieures de la Hongrie et de la Pologne sont actuellement finalisées au niveau des experts et envoyées aux États membres concernés pour commentaires. Sans préjuger des résultats de l'évaluation, on peut constater, d'une manière générale, que les contrôles aux frontières sur les sites visités étaient effectués conformément à l'acquis de Schengen, avec le niveau de professionnalisme requis. Les résultats de la visite en Espagne sont également en cours de finalisation au niveau des experts. Certains éléments du système de gestion des frontières à Algeciras doivent encore être pleinement mis en œuvre et tous les outils devraient être totalement opérationnels.

Une visite inopinée a été effectuée en novembre aux frontières terrestre et maritime (Chios et Samos) entre la Grèce et la Turquie. Des efforts supplémentaires doivent être consentis en ce qui concerne le retour des migrants en situation irrégulière et la prévention des mouvements secondaires.

Les conclusions de ces deux visites sont actuellement finalisées au niveau des experts. La Commission continuera à suivre la situation de près, notamment l'évolution de la situation à la frontière entre la Grèce et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. La source de tension potentielle que représente cette frontière s'est accrue, notamment en raison de l'installation de clôtures pour gérer les frontières, de la décision prise par l'ancienne République yougoslave de Macédoine d'emboîter le pas à d'autres pays et de limiter le passage sur la base de la nationalité, ainsi que de sa faible participation aux actions bilatérales visant à instaurer un climat de confiance, même si les contacts quotidiens entre les administrations chargées des frontières se sont améliorés. Il a été décidé le 3 décembre que Frontex aiderait la Grèce à identifier et à enregistrer les migrants à la frontière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

---

<sup>22</sup> Voir la section 4.1 du COM(2014) 711 final et le COM(2015) 236 final.

En fonction des résultats des évaluations Schengen susmentionnées, des mesures spécifiques pourraient être recommandées, conformément à l'article 19 bis du CFS.

S'il est constaté qu'un État membre évalué néglige gravement ses obligations et ne prend pas de mesures suffisantes pour corriger la situation, l'application de l'article 26 du CFS (comme indiqué à la section 2.2 du présent rapport) peut être invoquée: cet article prévoit la possibilité de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures en cas de menace pour le fonctionnement global de l'espace Schengen.

Le mécanisme d'évaluation de Schengen prévoit aussi désormais des visites inopinées aux frontières intérieures. Les premières visites de ce type ont été effectuées en Lettonie (à sa frontière intérieure avec la Lituanie et dans le port de Riga) et à la frontière franco-allemande. La proposition de recommandation du Conseil faisant suite à cette dernière visite est en cours de préparation et préconise d'apporter des améliorations mineures aux infrastructures. La visite effectuée en Lettonie n'a donné lieu à aucune recommandation. La dernière visite inopinée aux frontières intérieures a eu lieu en novembre à la frontière entre la Suisse et l'Italie. Les conclusions sont en cours de finalisation au niveau des experts.

## **5. CONCLUSION**

La Commission a souligné à plusieurs reprises que le cadre de Schengen ne pouvait pas être tenu pour responsable de la crise actuelle. Bien au contraire, Schengen peut être une partie de la solution. Pour relever les deux grands défis auxquels l'espace Schengen est confronté — la crise des réfugiés et la menace terroriste — il faut mettre pleinement en œuvre les mesures qui figurent déjà dans les deux séries de documents présentés par la Commission au printemps: le programme européen en matière de migrations et le programme européen en matière de sécurité. Ces programmes prévoient des mesures qui sont essentielles pour garantir le bon fonctionnement de l'acquis et de l'espace Schengen. La Commission est convaincue de l'importance de mettre rapidement et efficacement en œuvre toutes les mesures contenues dans ces deux programmes.

Une des conditions essentielles pour faire face à la crise actuelle est de renforcer la protection des frontières extérieures de l'UE. Le nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen permet de mieux identifier les lacunes et les faiblesses dans ce domaine et de recommander des solutions efficaces. Il existe plusieurs autres instruments (tels que les centres de crise, les équipes d'intervention rapide aux frontières et les opérations communes) pour aider les États membres confrontés à une pression importante et ceux-ci ne doivent pas hésiter à en faire pleinement usage. Parallèlement à l'adoption de ce rapport, la Commission a proposé une modification ciblée du code frontières Schengen permettant de procéder à des vérifications systématiques de tous les voyageurs à toutes les frontières extérieures, en consultant les bases de données pertinentes.

Par ailleurs, dans les situations d'urgence où la charge pesant sur le corps national de garde-frontières des États membres les plus exposés est telle qu'ils sont dans l'impossibilité de la gérer, il est important que l'UE puisse intervenir rapidement pour répondre efficacement à la crise. Pour ce faire, la Commission (parallèlement à l'adoption de ce rapport) a présenté une proposition visant à mettre en place un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes.

La nouvelle agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes, qui devrait remplacer et considérablement renforcer l'agence Frontex actuelle, et les autorités compétentes des États membres travailleront ensemble pour garantir la gestion intégrée et la protection des frontières extérieures de l'UE selon le principe de la responsabilité partagée.