



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 1^{er} juin 2015
(OR. fr)

9483/15

JAI 408
SCHENGEN 20
SCH-EVAL 18
COMIX 254

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	29 mai 2015
Destinataire:	Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2015) 236 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Septième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1er novembre 2014 - 30 avril 2015

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2015) 236 final.

p.j.: COM(2015) 236 final



Bruxelles, le 29.5.2015
COM(2015) 236 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Septième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen
1er novembre 2014 - 30 avril 2015**

1. INTRODUCTION

Ainsi qu'elle l'a annoncé dans sa communication du 16 septembre 2011 sur le renforcement de la gouvernance de Schengen¹ et après avoir reçu l'appui du Conseil le 8 mars 2012, la Commission présente des rapports semestriels au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Ce septième rapport couvre la période du 1er novembre 2014 au 30 avril 2015. Il est présenté juste avant la date anniversaire de l'accord de Schengen, signé le 14 juin 1985.

2. ÉTAT DE LA SITUATION

2.1. Flux migratoires aux frontières extérieures de l'espace Schengen

La période de référence a été marquée par un flux migratoire continu en Méditerranée à destination de l'Europe, par un nombre considérable de tragédies humaines et par la menace croissante que font peser des individus radicalisés, y compris les combattants terroristes étrangers de retour en Europe, menace qui a culminé avec les attentats terroristes perpétrés en France et au Danemark et avec l'attaque déjouée en Belgique.

Le nombre annuel de détections de franchissements irréguliers des frontières a considérablement augmenté au cours de l'année 2014, atteignant son niveau maximum depuis le lancement, dans le cadre du réseau d'analyse des risques de Frontex (FRAN), de la collecte régulière des données en 2007². Près de 284 000 franchissements irréguliers ont été détectés au cours de l'année écoulée, soit deux fois le nombre enregistré lors de l'année record 2011 (en 2013, ce nombre était de 107 000). Quant aux détections recensées au cours des cinq premiers mois de la période de référence (novembre 2014 - mars 2015, mois pour lesquels des données consolidées étaient disponibles), elles ont été plus de 3 fois supérieures à celles enregistrées sur la même période, un an plus tôt, dépassant le nombre de 111 000.

En 2014, l'Italie a continué à communiquer le nombre de loin le plus élevé de migrants appréhendés suivie de la Grèce et de la Hongrie. Comme en 2013, les nationalités principalement concernées par les détections au cours de l'année 2014 ont été les Érythréens et les Syriens. Les principaux itinéraires migratoires empruntés en 2014 ont été la Méditerranée centrale³ (60 % de l'ensemble des détections, soit presque quatre fois de plus qu'en 2013), la Méditerranée orientale (le nombre de détections y a doublé par rapport à la même période en 2013, restant toutefois inférieur à celui des années record 2010-2011) et les

¹ COM (2011) 561 final

² Sauf mention contraire, les données fournies dans la section 2 sont extraites du système d'échange d'informations du réseau d'analyse des risques de Frontex (FRAN) et couvrent l'espace Schengen et les pays candidats à l'adhésion à celui-ci. Elles ne concernent que les détections de ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures (non temporaires) alors qu'ils les franchissaient ou tentaient de les franchir illégalement entre deux points de passage frontaliers. Les chiffres afférents à la Croatie sont inclus à partir de la date de son adhésion à l'UE.

³ À la différence du précédent rapport semestriel, l'itinéraire de la Méditerranée centrale comprend désormais les Pouilles et la Calabre.

Balkans occidentaux (où le nombre de détections a plus que doublé par rapport à 2013). Tant pour la Méditerranée centrale que pour les Balkans occidentaux, le nombre de personnes appréhendées en 2014 a été le plus élevé jamais enregistré depuis le lancement de la collecte de données FRAN en 2007.

En ce qui concerne les cinq premiers mois de la période de référence, l'itinéraire des Balkans occidentaux a été l'itinéraire principal emprunté par les migrants (plus de 55 000 détections), suivi par les itinéraires de la Méditerranée centrale et orientale (avec plus de 26 000 et 21 000 détections, respectivement). Ces trois itinéraires confondus ont représenté près de 93 % de l'ensemble des détections.

Dans ce contexte, une hausse considérable du nombre de migrants en situation irrégulière en provenance du Kosovo⁴ a été observée, avec un pic en janvier-février 2015, portant la route des Balkans occidentaux en première position en ce qui concerne le nombre de franchissements irréguliers des frontières pour la période allant de novembre 2014 à février 2015. Afin d'aider la Hongrie à affronter la situation à sa frontière avec la Serbie, Frontex lui a fourni une aide en déployant des équipements et des agents invités dans le cadre de ses opérations conjointes. L'Allemagne a, quant à elle, déployé des agents pour soutenir les gardes-frontières serbes et a organisé, avec l'Autriche et la Hongrie, un certain nombre d'initiatives conjointes, telles que des patrouilles à bord de trains. La Commission a initié un dialogue intensif entre la Serbie et le Kosovo⁴, notamment par l'intermédiaire du groupe de travail sur la migration irrégulière entre la Serbie et le Kosovo. Cette initiative a jeté les bases d'une coopération entre les deux parties et a permis d'obtenir leur engagement à accélérer l'adoption de mesures visant à prévenir et à combattre l'immigration irrégulière en provenance du Kosovo⁴. Les autorités serbes se sont engagées à renforcer les contrôles à la frontière serbo-hongroise et à poursuivre les réseaux de passeurs en Voïvodine, tandis que le Kosovo⁴ s'est engagé à intensifier la coopération policière avec la Serbie, ainsi que les échanges d'informations avec la Serbie et l'UE. D'après les données disponibles, ces mesures ont contribué à inverser la tendance: le nombre de migrants en situation irrégulière originaires du Kosovo⁴ appréhendés à la frontière entre la Serbie et la Hongrie a été ramené, d'environ 12 000 personnes en février, à moins de 400 au cours du mois de mars. De même, le nombre de migrants appréhendés sur l'itinéraire des Balkans occidentaux a sensiblement reculé, passant de près de 15 000 personnes en février à plus de 5 000 en mars. Néanmoins, des efforts soutenus sont nécessaires pour consolider cette tendance.

L'itinéraire par la Méditerranée centrale a été le second itinéraire le plus emprunté entre novembre 2014 et mars 2015. Au cours de la période de référence, le phénomène des «navires-fantôme» (cf. Carolyn Assens, les affaires Blue Sky M et Ezadeen: deux navires, avec à leur bord, des migrants en situation irrégulière, abandonnés par l'équipage⁵ et laissés à

⁴ Cette dénomination est sans préjudice de la position sur le statut et est conforme à la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis rendu par la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

⁵ Dans les trois cas susmentionnés, l'équipage a abandonné le navire dans la dernière phase de la traversée.

la dérive) a démontré une fois encore que les passeurs changeaient rapidement leur mode opératoire au mépris de la vie humaine. Le lancement de l'opération conjointe «Triton» dans la partie centrale de la Méditerranée, qui a commencé le 1^{er} novembre 2014, au moment où l'Italie a décidé d'arrêter progressivement l'opération «Mare Nostrum» menée par sa flotte, a constitué un événement important en rapport avec cet itinéraire. L'opération conjointe⁶ a permis de traiter 392 incidents liés à la migration irrégulière, dont 334 ont nécessité des opérations de recherche et sauvetage (SAR). Sur 49 871 personnes détectées⁷, 43 057 ont fait l'objet d'opérations de recherche et de sauvetage en mer. Cent-trente-deux passeurs ont été arrêtés. Si l'opération conjointe a témoigné de la détermination de l'ensemble des parties concernées à mettre un terme à la tragédie qui se poursuit en Méditerranée, il est évident que l'opération de surveillance des frontières «Triton» ou d'autres opérations ne suffisent pas à elles seules à remédier à cette situation. Ces opérations complètent, d'une part, des mesures qui vont au-delà du champ d'application de l'acquis de Schengen (la politique migratoire de l'UE et la situation dans les pays d'origine et de transit) et, d'autre part, les efforts consentis par les États membres eux-mêmes pour gérer leurs frontières. Au lendemain de la tragédie du 18 avril en Méditerranée⁸, un Conseil conjoint des affaires étrangères et de l'intérieur a, pour faire face à ces difficultés, arrêté un plan d'action en dix points sur la migration⁹. Les mesures correspondantes ont été approfondies dans la déclaration du Conseil européen du 23 avril¹⁰, concernant l'engagement à renforcer la présence de l'UE en mer en triplant les ressources financières allouées aux opérations conjointes «Triton» et «Poséidon», le recours à de nouvelles méthodes de lutte contre les passeurs, l'adoption de mesures en coopération avec les pays tiers ainsi que le renforcement de la solidarité et de la responsabilité au sein de l'UE. Ces orientations sont actuellement mises en œuvre sur la base d'une feuille de route établie à cet effet. Leur application fera l'objet en juin d'un rapport du Conseil et de la Commission au Conseil européen. L'agenda européen en matière de migration, adopté le 13 mai par la Commission, regroupe ces différentes mesures pour faire face à ces multiples difficultés.

Une augmentation sensible du nombre de détections sur l'itinéraire de la Méditerranée orientale a hissé ce dernier à la première place quant aux itinéraires les plus fréquemment empruntés au mois de mars (pendant lequel il y a eu 2,5 fois plus de détections par rapport au mois de février). Si ce constat s'explique en partie par les variations saisonnières, il reflète également la pression croissante qui pèse sur cet itinéraire.

La Commission a continué de suivre l'évolution de la situation dans les États membres touchés par des flux migratoires importants aux frontières de l'UE (notamment en Italie, en

⁶ Données au 18.5.2015.

⁷ Les cinq premiers pays d'origine des migrants en 2015 ont été les suivants: l'Érythrée, la Somalie, le Nigéria, la Gambie, le Sénégal (les migrants en provenance de la Syrie n'ont plus occupé que la 6^e place).

⁸ Dans la nuit du 18 au 19 avril 2015, un navire a chaviré avec à son bord des migrants en situation irrégulière. Selon les informations disponibles au moment de la rédaction du présent rapport, seuls 28 migrants ont été secourus et 24 corps sans vie ont été retrouvés (certains des migrants secourus ont déclaré qu'environ 700 personnes se trouvaient à bord du bateau qui a chaviré).

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_fr.htm

¹⁰ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

Hongrie, en Bulgarie) sous l'angle également de l'amélioration de leurs régimes d'asile respectifs, mais aussi pour faire face aux mouvements secondaires et garantir l'application du règlement EUODAC, en particulier en ce qui concerne le relevé des empreintes digitales. Dans l'agenda en matière de migration, la Commission a souligné la nécessité de respecter pleinement les dispositions régissant le relevé des empreintes digitales de migrants à la frontière. Les États membres confrontés à une pression particulière bénéficieront du système de points d'accès qui leur fournira un appui opérationnel sur le terrain.

La Commission continuera également d'évaluer, en coopération avec le bureau européen d'appui en matière d'asile et les États membres concernés, la nécessité éventuelle de déclencher le mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise prévu à l'article 33 du règlement Dublin III¹¹. Elle a, en outre, poursuivi sa coopération avec Chypre en vue de mettre en place des structures d'accueil d'urgence, dans l'hypothèse où cet État membre serait appelé à gérer des flux importants de migrants, et d'améliorer son régime d'asile en général. La Grèce met en œuvre un plan d'action national en matière d'asile et de migration afin de remédier à ses faiblesses systémiques dans le domaine de l'asile. Ce plan d'action est arrivé à échéance en décembre 2014¹². Il convient de souligner que si ces États membres ont déployé des efforts considérables pour stabiliser et améliorer la situation, des progrès supplémentaires sont encore nécessaires.

La Commission a étroitement collaboré avec les États membres et le bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), afin de faciliter la transposition de la directive de refonte relative aux procédures d'asile qui a clarifié et renforcé les règles garantissant un accès effectif à la procédure d'asile, notamment en ce qui concerne les demandes présentées aux frontières extérieures. Le bureau européen d'appui a organisé un certain nombre de formations concernant la procédure d'asile et un nouveau module de formation à l'intention des garde-frontières est en cours d'élaboration en coopération avec Frontex et l'Agence des droits fondamentaux. Au cours de la période de référence, le bureau européen d'appui en matière d'asile a continué à prendre des mesures permettant la collecte de données précises et fiables concernant les demandes d'asile, y compris celles qui ont été déposées à la frontière extérieure.

En 2014, environ 14 000 citoyens ukrainiens ont demandé l'asile dans l'espace Schengen et dans les pays candidats à celui-ci¹³. Ce nombre reste relativement faible même s'il est quatorze fois supérieur à celui des 1 000 demandes d'asile présentées pour toute l'année 2013. Les demandeurs d'asile ukrainiens dans l'espace Schengen et dans les pays candidats à celui-ci ont représenté environ 2 % de l'ensemble des demandeurs en 2014. Presque tous sont arrivés de manière régulière, munis de visas de court séjour ou long séjour et très peu de demandes d'asile ont été déposées aux frontières. La situation en Ukraine et son incidence sur les flux migratoires et l'asile devraient continuer à faire l'objet d'un suivi approprié afin de

¹¹ Règlement (UE) n° 604/2013 (JO L 180 du 29.6.2013, p. 31).

¹² En octobre, la Commission a adopté un document de travail de ses services sur la mise en œuvre de ce plan, SWD(2014) 316 final.

¹³ Données Eurostat.

permettre à l'UE et à l'espace Schengen de réagir de la manière la plus efficace à l'évolution de la situation.

La lutte contre les menaces pour la sécurité que représentent les combattants étrangers

En ce qui concerne les combattants étrangers de retour de Syrie vers l'UE et la détection de ces individus aux frontières extérieures, point également abordé dans le programme européen en matière de sécurité adopté le 28 avril 2015 par la Commission¹⁴, l'actuel cadre juridique permet de procéder à des contrôles systématiques sur les personnes jouissant du droit à la libre circulation conféré par le droit de l'Union, au moyen de recherches dans les bases de données pertinentes, fondées sur l'évaluation des risques. La Commission a continué de collaborer avec les États membres, d'une part, afin de veiller à ce que les instruments existants, notamment le code frontières Schengen et le système d'information Schengen (voir la section 4.1 pour plus de détails) puissent être pleinement exploités pour répondre à la menace que représentent les combattants étrangers et, d'autre part, afin de mettre au point des indicateurs de risques communs permettant de mieux cibler les contrôles sur les personnes.

Lors de leur réunion informelle du 12 février 2015, les membres du Conseil européen ont envoyé un signal clair en ce qui concerne les prochaines étapes vers la mise au point d'instruments permettant de déceler et d'empêcher les déplacements ayant un lien avec le terrorisme, notamment les déplacements de combattants terroristes étrangers¹⁵. À cet effet, la Commission a adapté le manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen), en ce qui concerne les vérifications minimales et les vérifications approfondies, les règles générales applicables aux personnes jouissant du droit de l'Union à la libre circulation et les règles pertinentes pour les contrôles aux frontières terrestres et aériennes.

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

En 2014, une augmentation de 28 % du nombre de détections de séjours irréguliers par rapport à la période correspondante de 2013 a été enregistrée (près de 426 000 détections). C'est en Allemagne, suivie de la Suède, de la France, de l'Espagne et de l'Autriche, que ces détections ont été les plus nombreuses. En ce qui concerne la période de référence, le niveau de détection de migrants en situation irrégulière entre novembre 2014 et mars 2015 (près de 184 000 détections) a dépassé de 32 % celui enregistré au cours de la même période en 2013-2014.

Comme indiqué dans les précédents rapports semestriels, le réseau d'analyse des risques de Frontex (FRAN) a commencé à recueillir des données sur les mouvements secondaires en 2014. Il importe de signaler que malgré les rappels qui leur ont été adressés dans les rapports antérieurs, un certain nombre de pays (l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la Grèce, l'Islande, Malte, ainsi que l'Irlande, qui ne fait pas partie de l'espace Schengen) n'ont pas encore transmis leurs chiffres (situation à la mi-avril 2015). La présentation par tous les États

¹⁴ COM (2015) 185 final

¹⁵ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>

membres de données complètes est essentielle pour réaliser une analyse fiable permettant de reconstituer les itinéraires migratoires. Le premier rapport conjoint régulier sur les mouvements secondaires, élaboré par Frontex et Europol au moyen des données précitées, doit être publié en juin 2015.

L'activité de la présidence intitulée «Amberlight 2015», qui constitue l'exercice le plus récent de collecte d'informations sur les flux migratoires dans l'UE/l'espace Schengen, a été organisée du 1er au 14 avril 2015, sur la base des orientations contenues dans le guide des opérations policières conjointes¹⁶. Elle a été lancée à l'initiative de la présidence lettone du Conseil de l'Union européenne dans le but, d'une part, d'intensifier les contrôles aux frontières et la détection (à la sortie aux frontières aériennes) des ressortissants de pays tiers dont le séjour dépasse la durée autorisée, et, d'autre part, de collecter et d'analyser les informations y afférentes, y compris sur la fraude documentaire. Vingt-huit pays ont participé à cette activité qui a donné lieu notamment à 825 comptes rendus d'incident portant sur 1 409 personnes détectées qui avaient dépassé la durée de séjour autorisée¹⁷ et à la découverte de 3 cas d'imposture¹⁸.

Dans l'intervalle, les résultats d'une opération similaire «Mos Maiorum», organisée sous les auspices de la présidence italienne, ont été rendus publics. Vingt-sept pays ont participé à cette opération. Parmi les principaux résultats de celle-ci, on peut citer l'interception de 19 234 migrants en situation irrégulière, dont 11 046 demandeurs d'asile. Pas moins de 257 passeurs ont été appréhendés et 593 documents saisis. L'opération a permis de recueillir des informations sur les principaux itinéraires suivis par les migrants en situation irrégulière et sur le mode opératoire des filières criminelles d'immigration clandestine.

3. Application de l'acquis de Schengen

3.1. Cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

L'article 23 du code frontières Schengen¹⁹ dispose qu'en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures pour une durée qui ne doit pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave. Au cours de la période du 1^{er} novembre 2014 au 30 avril 2015, aucun cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures n'a été signalé: en ce qui concerne la période de référence précédente, la Belgique a finalement renoncé à effectuer des contrôles aux frontières intérieures (bien qu'elle ait préalablement notifié à la Commission son intention de le faire en vue du sommet

¹⁶ Document du Conseil n° 16825/10 du 23.11.2010.

¹⁷ Une personne ayant dépassé la durée de séjour autorisée est un ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions tenant à la durée d'un court séjour sur le territoire des États membres.

¹⁸ Un imposteur est une personne qui sollicite et obtient un document en portant un faux nom et en endossant une fausse identité ou encore une personne qui modifie son apparence physique afin de se faire passer pour un tiers en vue d'utiliser le document de ce dernier.

¹⁹ Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil (JO L 105 du 13.4.2006, p. 1)

du G7 de juin 2014), dans la mesure où elle n'avait pas reçu d'informations concernant des risques en matière de sécurité.

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

Des manquements allégués ont souvent concerné les deux domaines suivants de l'acquis Schengen: 1) l'interdiction que d'éventuels contrôles de police à proximité des frontières intérieures produisent un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières (article 21, point a), du code frontières Schengen), et 2) l'obligation de supprimer les obstacles qui empêchent un trafic routier fluide, tels que les limitations de vitesse, aux points de passage routiers des frontières intérieures (article 22 du code). Du 1^{er} novembre 2014 au 30 avril 2015, la Commission a poursuivi son enquête sur quatre cas (Autriche, Belgique, Italie et Slovaquie) d'infraction présumée aux dispositions sur la suppression des contrôles aux frontières intérieures, en particulier sur la suppression des obstacles à la fluidité du trafic. L'échange de vues entre la Commission et l'Allemagne a continué à la suite de la lettre de mise en demeure adressée à cette dernière, en octobre 2014, sur la non-conformité présumée de la loi sur la police fédérale allemande avec l'article 20 et l'article 21, point a), du code frontières Schengen. Enfin, la Commission a demandé des informations complémentaires à la Pologne au sujet de l'obligation de détenir des documents dans les zones frontalières intérieures de la Pologne [article 21, point c), du code frontières Schengen].

3.3. Développement du système européen de surveillance des frontières (Eurosur)

Au cours de la période de référence, le système européen de surveillance des frontières qui comprenait initialement 19 pays a été étendu à l'ensemble des 30 pays participants. Frontex a relié les centres nationaux de coordination nouvellement créés dans les 11 pays participants restants au réseau de communication Eurosur et a poursuivi le processus d'homologation de sécurité de ce réseau, qui sera achevé dans le courant de l'année 2015. Conformément aux dispositions du règlement portant création d'Eurosur, plusieurs États membres ont rationalisé les responsabilités et le flux d'activités en matière de surveillance des frontières au niveau national et ont considérablement amélioré l'échange d'informations et la coopération entre les autorités nationales chargées des contrôles aux frontières ainsi qu'avec celles des États membres voisins. Un petit nombre d'États membres voisins ont également commencé à interconnecter leurs systèmes nationaux de surveillance des frontières au niveau local.

La Commission, Frontex et les États membres ont achevé l'élaboration d'un guide pratique contenant des orientations techniques et opérationnelles pour la mise en œuvre et la gestion d'Eurosur. L'agence Frontex a continué à développer sa capacité à coordonner l'application commune des outils de surveillance et les services de fusion d'Eurosur, en vue de fournir des informations en matière de surveillance concernant les frontières extérieures et les zones situées en amont des frontières, de manière régulière, fiable et efficiente au regard des coûts. Cette capacité sera considérablement renforcée dans le courant de l'année 2015, lorsque le financement Copernicus²⁰ sera disponible à cet effet. Actuellement, les États membres ont à

²⁰ Règlement (UE) n° 377/2014 (JO L 122 du 24.4.2014, p. 44).

leur disposition toute une série de services, allant de dispositifs de localisation de navires et de détection de navires par satellite en passant par des algorithmes complexes pour prédire la position des navires jusqu'à des prévisions météorologiques et océanographiques précises. Les services de fusion utilisent la technologie optique et les satellites radars pour localiser des navires dont l'équipage est soupçonné de se livrer à un trafic de migrants, pratique qui met souvent la vie de ces derniers en danger. Les États membres peuvent, à tout moment, demander à ce que certains navires présentant un intérêt soient pistés.

Le service de détection de navires appuie l'opération «Triton» au quotidien et est actuellement mobilisé pour les opérations «Poseidon» et «Indalo». D'autres services, tels qu'un module de simulation maritime ou des prévisions météorologiques en soutien à des activités opérationnelles, peuvent être mobilisés en permanence.

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

Au cours de la période de référence, la Commission a poursuivi son enquête portant sur un cas relevé aux frontières terrestres de l'Estonie (concernant des exigences imposées lors du franchissement de la frontière, en ce qui concerne les articles 5 et 7 du code frontières Schengen). Elle a également continué son examen des allégations relatives aux pratiques de push-back aux frontières extérieures de la Grèce et de la Bulgarie et ouvert une enquête sur des allégations d'expulsions sommaires hors du territoire espagnol (Ceuta et Melilla). Dans ce contexte, la Commission a effectué une visite technique en Bulgarie, et une autre à Ceuta et Melilla. Elle continue d'assurer le suivi de la situation dans les pays concernés.

Pour ce qui est des plaintes persistantes relatives aux temps d'attente excessifs causés par les contrôles des autorités espagnoles à la frontière avec Gibraltar, après avoir formulé des recommandations supplémentaires à l'Espagne et aux autorités de Gibraltar le 30 juillet 2014 les invitant à améliorer la gestion des flux de véhicules et de passagers et à lutter plus efficacement contre la contrebande de cigarettes, la Commission a reçu des réponses de ces deux pays sur la manière dont ils entendent mettre en œuvre ces recommandations. À la fin du mois de février, la Commission a obtenu de la part des autorités espagnoles certaines réponses qu'elle avait demandées en juillet 2014. Une première évaluation tend à montrer que les autorités de Gibraltar ont progressé dans l'instauration de mesures appropriées tenant compte des recommandations de la Commission. Il semble que le niveau des saisies de cigarettes/tabac effectuées à La Línea de la Concepción PCA soit en baisse, ce qui peut porter à croire que les mesures instaurées commencent déjà à produire des effets positifs. La Commission suivra de près l'évolution de la situation jusqu'à l'achèvement de l'ensemble des mesures que l'Espagne a annoncées mais n'a pas encore mises en œuvre, notamment les travaux de reconstruction au point de passage de La Línea de la Concepción. La Commission a encouragé les autorités de Gibraltar et l'Espagne à renforcer leur coopération et le partage d'informations, et entend poursuivre le dialogue sur ces questions.

La Commission a invité les autorités polonaises à prendre les mesures nécessaires en vue de modifier l'accord bilatéral de 2001 sur le point de passage frontalier commun avec l'Ukraine afin d'en assurer la compatibilité avec les mesures de sauvegarde pertinentes introduites par le

règlement (UE) n° 610/2013 dans le code frontières Schengen, à l'égard de ces points de passage frontaliers.

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

Depuis le dernier rapport, la Commission a continué d'effectuer un suivi systématique de toutes les lacunes recensées et d'ouvrir des enquêtes lorsque cela a été nécessaire. Elle a porté une attention particulière aux lacunes subsistant dans plusieurs États membres et a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de quatre États membres pour défaut de transposition en droit national de plusieurs articles de la directive «retour».

C'est dans le domaine de la rétention des personnes faisant l'objet d'une mesure de retour que les infractions sont les plus importantes. Les conditions de rétention et le recours étendu à cette mesure (y compris pour une durée dépassant 18 mois), d'une part, et l'absence d'examen approprié de la rétention, d'autre part, sont des problèmes préoccupants. À l'origine des procédures d'infraction on trouve l'absence de système efficace de suivi du retour forcé, la durée et la validité territoriale des interdictions d'entrée, ainsi que la définition du retour. Les questions de procédure (par exemple, la traduction des décisions en matière de retour) ont également donné lieu à des procédures d'infraction.

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

La Commission assure le suivi de la mise en œuvre du régime relatif au petit trafic frontalier depuis son entrée en vigueur en 2006. En ce qui concerne les accords bilatéraux que les États membres ont conclus avec les pays tiers voisins, la Commission a clos ses enquêtes concernant la Slovénie et la Croatie, tandis que deux procédures d'infraction, l'une à l'encontre de la Lettonie et l'autre de la Pologne, seront clôturées dès la notification des accords modifiés à la Commission. En outre, les enquêtes à l'égard de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Croatie sur la conformité des permis de franchissement local de la frontière en ce qui concerne les spécifications techniques et les mesures de sécurité prévues par le règlement (CE) n° 1030/2002 ont également été closes. L'échange d'informations à cet égard se poursuit avec la Pologne.

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

Le 27 novembre 2014, le nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen²¹ est entré en application, à l'issue d'une longue période préparatoire. Au cours des mois qui ont précédé, l'attention s'est particulièrement concentrée sur le développement de la formation destinée aux experts chargés de l'évaluation, afin notamment d'y intégrer les questions relatives aux droits fondamentaux et de mettre en place, à leur intention, un nouveau programme de formation complet en matière de retour, sur la base d'un tronc commun défini d'un commun accord. La première formation intégrée à l'intention des experts en matière de surveillance des frontières et de retour des experts a eu lieu en mars 2015 en Croatie.

²¹ Règlement (UE) n° 1053/2013 (JO L 295 du 6.11.2013, p. 27).

Les premières expériences en matière de mise en œuvre des visites d'évaluation dans le cadre du nouveau mécanisme ont été positives. La phase préparatoire a été consacrée à la mise en application de nouveaux instruments et procédures de préparation de l'inspection sur place. La coopération continue entre la Commission et l'ensemble des États membres s'est révélée très constructive. En conséquence, et grâce à la participation active des États membres en ce qui concerne la désignation des experts, les équipes d'évaluation ont pu bénéficier d'un éventail équilibré d'expertises nécessaires. Le partenariat entre les experts chefs de file de la Commission et ceux des États membres, ainsi que la répartition des tâches entre ceux-ci, ont été excellents, favorisant le travail d'équipe des agents chargés de l'évaluation.

Il faut souligner que la coopération avec les États membres dans le cadre de l'évaluation a été intensive et constructive. L'expérience montre que la participation de Frontex et d'autres observateurs à l'inspection sur place constitue, de toute évidence, une valeur ajoutée au processus d'évaluation.

Les premières évaluations ont eu lieu en Autriche (février - mars 2015) et en Belgique (avril - mai 2015). Les équipes d'évaluation ont pris en compte tout l'éventail des questions, y compris la mise en œuvre des recommandations relatives à la lutte contre le phénomène des combattants étrangers. L'une des innovations introduites dans le cadre du nouveau mécanisme consiste à évaluer tous les aspects de l'acquis de Schengen pendant deux mois (au lieu d'une période plus longue comme le préoyaient les anciennes règles), ce qui permet d'obtenir un aperçu complet, sur un laps de temps relativement court, de la situation dans un État membre. En outre, le retour a été ajouté à la liste des domaines d'action évalués en tant que point distinct, tandis que toutes les frontières extérieures d'un État membre faisant l'objet d'une évaluation feront l'objet d'un seul et même rapport. Le nouveau mécanisme prévoit également la possibilité de procéder à des visites inopinées. La première visite de ce type a eu lieu en Suède, au début du mois de mars. Une nouvelle visite en Pologne concernant le SIS/SIRENE a eu lieu les 25 et 27 mars 2015 (voir le point 4.1 pour plus de détails). Les rapports relatifs à ces missions sont dans leur phase finale de rédaction.

Dans le cadre du nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen, la Commission est tenue d'adresser un rapport annuel complet au Parlement européen et au Conseil sur les évaluations réalisées. Il s'agit donc de mettre davantage encore l'accent sur le résultat des évaluations de Schengen dans les futurs rapports, notamment en recourant à l'un des deux rapports semestriels afin de satisfaire aux exigences mentionnées précédemment en matière de rapports.

3.6. Suppression des contrôles aux frontières intérieures

Le Conseil n'a pas encore été en mesure d'adopter une décision sur la suppression des contrôles aux frontières intérieures avec la Bulgarie et la Roumanie. La Commission continue de soutenir pleinement l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'espace Schengen.

En mars 2015, la Croatie s'est officiellement déclarée disposée à faire l'objet d'une évaluation de Schengen (à partir du 1^{er} juillet 2015) en vue de la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

4. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

4.1. Utilisation du système d'information Schengen (SIS)

L'une des évolutions les plus importantes lors de la période de référence a été l'intégration provisoire du Royaume-Uni dans le SIS, avec l'introduction progressive par celui-ci de ses données dans le SIS²² et l'exploitation des données du SIS à partir du 13 avril 2015²³. La visite d'évaluation du SIS/SIRENE aura lieu au mois de juin, après quoi (pour autant que les résultats de l'évaluation soient positifs) le Conseil sera en mesure de rendre la participation du Royaume-Uni définitive.

Au cours de la période couverte par le rapport, la Commission a pris plusieurs initiatives afin d'harmoniser la mise en œuvre du système d'information Schengen et d'en améliorer l'utilisation. Elle a notamment révisé le manuel SIRENE le 29 janvier 2015, avec effet au 30 janvier 2015²⁴. Les modifications mises en œuvre et les mises à niveau techniques du SIS permettent d'accélérer l'échange d'informations concernant les personnes soupçonnées de terrorisme et de cibler davantage cet échange entre autorités compétentes des États Schengen. En outre, elles appuient les efforts des États membres s'agissant d'invalider les documents d'identification de toute personne susceptible de rejoindre des groupes terroristes en dehors de l'UE et contribuent considérablement à renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières, puisqu'elles prévoient la saisie des documents correspondants lors des contrôles de documents de voyage aux frontières extérieures.

Le manuel SIRENE révisé renforce également la sécurité juridique et les droits fondamentaux. Ces modifications remédient à des problèmes hérités du système antérieur (SIS 1+), et tiennent compte des nouveaux défis et exigences recensés au cours de la première année d'exploitation du SIS de deuxième génération. Elles prévoient, notamment, des critères détaillés pour la suppression de signalements et définissent des règles uniformes pour la procédure de consultation concernant les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'un signalement en vue de l'entrée ou du séjour dans l'espace Schengen, mais qui sont titulaires d'un titre de séjour.

²² Sont exclus les signalements aux fins de non-admission, qui font partie de l'acquis de Schengen auquel le Royaume-Uni ne participe pas.

²³ Décision d'exécution (UE) 2015/215 du Conseil (JO L 36 du 12.2.2015, p. 8).

²⁴ Décision d'exécution (UE) 2015/219 de la Commission, notifiée sous le numéro C(2015) 326 (JO L 44 du 18.2.2015, p. 75).

Au cours de la période de référence, la Commission a adopté une décision²⁵ établissant des prescriptions d'essai uniformes pour les États membres qui intègrent le système d'information Schengen ou qui modifient sensiblement leurs systèmes nationaux.

Alors que le nombre de nouveaux signalements d'objets et l'utilisation des fonctionnalités ont continué à augmenter dans une grande majorité des États membres, des différences significatives entre eux subsistent, et la Commission continue à suivre de près l'évolution de la situation. En ce qui concerne les nouvelles fonctionnalités, certains États membres ne sont toujours pas en mesure d'ajouter des photographies, des empreintes digitales ou des liens. En février 2015, la Commission a ouvert une enquête concernant l'Estonie, l'invitant à fournir le calendrier de la mise en œuvre pleine et entière et de l'utilisation des nouvelles catégories d'objet et de fonctionnalités du SIS. La Commission a également formellement soulevé la question de la mise en œuvre tardive de la nouvelle catégorie d'objets et de fonctionnalités du SIS avec la Suisse.

La pleine disponibilité du SIS aux frontières extérieures est d'une importance capitale pour la sécurité de l'espace Schengen. L'enquête concernant la Pologne (voir le 6^e rapport semestriel) à cet égard a conduit à une nouvelle visite d'évaluation SIS/SIRENE en mars 2015. Les résultats de la visite sont en cours d'évaluation et seront pris en compte dans le prochain rapport. Au mois de mars, la Commission a également lancé une procédure formelle d'examen à l'encontre de l'Italie concernant la mise en œuvre de l'article 24 de la décision SIS II²⁶ sur les signalements aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour dans l'espace Schengen et plus précisément sur l'utilisation du SIS aux frontières extérieures et la qualité des données concernant cette catégorie de signalements.

4.2. Utilisation du système d'information sur les visas (VIS)

Bien que le projet initial ait prévu le déploiement du VIS dans les régions 17 (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine) et 18 (la Russie) au cours de la période de référence, le déploiement du VIS dans le monde a été temporairement interrompu. Compte tenu de l'incidence majeure de la délivrance de visas dans les régions précitées sur la capacité globale du VIS (plus de 55 %), ce déploiement a été subordonné à la mise en œuvre réussie de l'extension de la capacité du système de recherche biométrique (BMS), qui soutient les opérations reposant sur le relevé d'empreintes digitales telles que l'identification et l'authentification électroniques. En décembre 2014, l'agence eu-LISA a indiqué que le VIS/BMS serait en mesure de supporter le déploiement du VIS pour la région 17 et au-delà, puisque sa capacité globale sera augmentée de 6,5 fois d'ici la fin du mois de mars 2015, par rapport à septembre 2014. Néanmoins, plusieurs États membres ont émis des doutes du point de vue politique, économique et technique, en ce qui concerne le calendrier de déploiement des autres régions. Par conséquent, un nouveau

²⁵ Décision d'exécution (UE) 2015/450 de la Commission, notifiée sous le numéro C(2015) 1612 (JO L 74, 18.3.2015, p. 31).

²⁶ Décision 2007/533/JAI du Conseil (JO L 205 du 7.8.2007, p. 63).

calendrier, qui sera pris en compte dans le prochain rapport semestriel, a été convenu pour ces régions.

Comme mentionné dans le 6^e rapport semestriel, l'utilisation des empreintes digitales dans les vérifications concernant les titulaires de visas aux points de passage de la frontière Schengen est devenue obligatoire le 11 octobre 2014 pour les titulaires de visas dont les données (y compris les empreintes digitales, le cas échéant) sont enregistrées dans le VIS. Les statistiques indiquent à ce jour que seule une partie des titulaires de visas qui ont donné leurs empreintes digitales en introduisant une demande de visa sont contrôlés sur la base de leurs empreintes digitales à la frontière. Au stade actuel, il est important que les États membres respectent pleinement les exigences relatives à la vérification dans le VIS (y compris les empreintes digitales) aux frontières et qu'ils continuent à informer dûment les voyageurs de cette nouvelle exigence à la frontière.

4.3. Politique des visas et accords de réadmission

Mécanisme de suspension et mécanisme de réciprocité révisé dans le règlement (CE) n° 539/2001

À ce jour, aucun État membre n'a demandé le déclenchement du nouveau mécanisme de suspension entré en vigueur en janvier 2014²⁷. Comme déjà indiqué dans le 6^e rapport semestriel, la Commission a adopté le rapport évaluant la situation de non-réciprocité avec certains pays tiers dans le domaine de la politique des visas²⁸, dans lequel elle estimait que compte tenu de la confirmation par les pays tiers concernés de l'objectif commun d'un système réciproque d'exemption de visa, de la participation positive à l'approche tripartite²⁹, et du fait qu'aucun des États membres concernés n'a demandé à la Commission de suspendre l'exemption de l'obligation de visa pour certaines catégories de ressortissants des pays tiers concernés, il n'y a pas lieu, à ce stade, d'adopter de telles mesures de suspension de l'exemption de visa. Le premier cycle de réunions tripartites avec l'Australie, le Japon, les États-Unis et le Canada s'est tenu entre janvier et février 2015.

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

Le nombre de demandeurs d'asile en provenance des cinq États des Balkans occidentaux exemptés de l'obligation de visa dans l'espace Schengen et des pays candidats à l'espace Schengen n'a cessé d'augmenter depuis la libéralisation du régime des visas en 2009. En 2014, ce nombre a augmenté de 34 % par rapport à 2013 (pour mettre cette augmentation en perspective, il convient de noter que le nombre total de demandeurs d'asile dans l'espace Schengen et les pays candidats à Schengen a augmenté de 45 % l'année dernière)³⁰. La situation a, par conséquent, continué d'affecter le fonctionnement du régime d'exemption de

²⁷ Règlement (UE) n° 1289/2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 74).

²⁸ C(2014) 7218 final du 10.10.2014.

²⁹ Comme expliqué dans la section 4.3 du 6^e rapport semestriel.

³⁰ Données Eurostat au 13.4.2015.

l'obligation de visa. L'Allemagne est restée, de loin, l'État membre le plus concerné, puisque sa part de l'accueil de migrants originaires des Balkans occidentaux est proche de 78 %. Elle est suivie par la France, la Suède et la Belgique. Les Serbes continuent de former le plus grand groupe de demandeurs originaires des Balkans occidentaux (45 %), suivis des Albanais (22 %). Les demandeurs ressortissants de ces cinq pays des Balkans occidentaux ont représenté 11 % du nombre total de demandeurs d'asile dans l'espace Schengen et dans les pays candidats à l'espace Schengen en 2014, un chiffre comparable à celui enregistré en 2013 sur la même période (environ 12 %).

Le 25 février 2015, la Commission a présenté le cinquième rapport sur la libéralisation du régime des visas concernant les pays des Balkans occidentaux³¹, qui évalue les mesures mises en œuvre, examine le fonctionnement du régime d'exemption de visas et formule des recommandations en ce qui concerne le maintien dudit régime, y compris les mesures à prendre par chaque pays des Balkans occidentaux ainsi que par les États membres de l'UE.

Accords facilitant la délivrance des visas et la réadmission, et libéralisation du régime des visas

À la suite de la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement sur l'Ukraine, du 6 mars 2014³², les pourparlers bilatéraux menés avec la Fédération de Russie sur les questions relatives aux visas sont restés en suspens.

Au cours de la période de référence, le régime d'exemption de visas accordé depuis le 28 avril 2014 aux citoyens de la République de Moldavie titulaires d'un passeport biométrique a été mis en œuvre de manière satisfaisante. En ce qui concerne les négociations sur la réadmission et la facilitation de l'obtention de visas avec la Biélorussie, le troisième cycle de négociations a eu lieu les 11 et 12 mars à Minsk. Un «arrangement global» portant sur les deux accords a été convenu entre les négociateurs principaux, mais doit être confirmé par les États membres. Au début de l'année 2015, les directives de négociation relatives à l'accord visant à faciliter la délivrance de visas avec la Biélorussie ont été modifiées par le Conseil. Elles incluent désormais la possibilité d'une exemption de visa pour les titulaires d'un passeport diplomatique. Cette disposition est accompagnée d'une série de garanties, notamment un éventail plus étendu de possibilités de suspension de cette exemption de visa.

Les accords avec le Cap Vert visant à faciliter les réadmissions et la délivrance de visas sont entrés en vigueur le 1^{er} décembre 2014. Le 15 décembre 2014, le Conseil a approuvé les directives de négociation en vue d'accords d'assouplissement du régime des visas et de réadmission avec la Tunisie. La première session de négociations concernant un accord avec le Maroc visant à faciliter la délivrance de visas et la réouverture des négociations relatives à l'accord de réadmission ont eu lieu les 19 et 20 janvier.

³¹ COM(2015) 58 final.

³² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/141388.pdf

Le 30 octobre 2014, la Commission a présenté des rapports évaluant le respect par le Pérou et la Colombie des critères pertinents pour bénéficier d'un régime d'exemption de visas dans l'espace Schengen³³. Les appréciations globales ont été positives pour les deux pays et le 11 mars 2015, la Commission a recommandé au Conseil d'ouvrir avec eux les négociations concernant un accord d'exemption de visa. Après avoir obtenu que le Conseil adopte des directives de négociation, la Commission a entamé, en novembre 2014, des négociations en matière d'exemption de visa avec 16 petits États insulaires des Caraïbes et du Pacifique, ainsi qu'avec les Émirats arabes unis (EAU). Le 5 mars 2015, la Commission a proposé au Conseil des projets de décisions relatives à la signature et à l'application provisoire, ainsi qu'à la conclusion d'accords d'exemption de visa avec un premier groupe de pays (les Émirats arabes unis, le Timor-oriental, le Vanuatu, le Samoa, Trinité-et-Tobago, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sainte-Lucie, la Grenade et la Dominique).

Le partenariat pour la mobilité entre l'UE et la Jordanie a été signé le 9 octobre, et l'annexe de la déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité a été adoptée le 8 décembre 2014, ouvrant ainsi la voie à des négociations en vue de la conclusion d'un accord visant à faciliter la délivrance des visas parallèlement à un accord de réadmission. Une mission exploratoire a eu lieu à Amman les 17 et 18 février 2015 afin de préparer le terrain en vue de ces négociations. Les conclusions de la mission permettront de préparer le projet de directives de négociation que la Commission entend soumettre au Conseil au cours du second semestre de 2015 en vue de l'ouverture des négociations avec la Jordanie.

³³ COM(2014) 663 final pour le Pérou et COM(2014) 665 final pour la Colombie