



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 3 juin 2021
(OR. en)**

9441/21

**SCH-EVAL 64
DATAPROTECT 153
ENFOPOL 213
FRONT 212
MIGR 104
SIRIS 52
VISA 115
COSI 109
ASIM 36
IXIM 108
ASILE 33
COMIX 298**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	2 juin 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2021) 277 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL "Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient"

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2021) 277 final.

p.j.: COM(2021) 277 final



Bruxelles, le 2.6.2021
COM(2021) 277 final

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

«Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient»

«Nous devons rétablir les quatre libertés – dans leur intégralité et aussi vite que possible. Le bon fonctionnement de l'espace Schengen de libre circulation constitue un élément fondamental à cet égard. Nous travaillerons avec le Parlement et les États membres pour mettre cette question au premier rang de nos priorités politiques et nous proposerons une nouvelle stratégie pour l'avenir de Schengen.» Présidente von der Leyen, discours sur l'état de l'Union 2020

1. INTRODUCTION: SCHENGEN, UNE REALISATION INDISPENSABLE DE L'UE

L'espace sans contrôles aux frontières intérieures (l'«espace Schengen») est le plus grand espace de libre circulation au monde. Il permet à plus de 420 millions de personnes de se déplacer librement et aux biens et services de circuler sans entrave. Grâce à la suppression des contrôles aux frontières entre les États membres, l'espace Schengen fait désormais partie de notre mode de vie européen. C'est un symbole de l'interconnexion de l'Europe et des liens entre les peuples d'Europe¹. L'espace Schengen contribue également au fonctionnement efficace du marché unique et, partant, à la croissance de l'économie de l'Union.

L'espace Schengen est l'une des plus grandes réalisations de l'intégration européenne et son rôle fondamental dans la construction de l'Union européenne n'est pas contesté². Toutefois, ces dernières années, il a été mis à l'épreuve à plusieurs reprises par une série de crises et de défis. La crise des réfugiés sans précédent de 2015 a mis en évidence des carences dans la gestion des frontières extérieures et de la migration par l'Union, ce qui a conduit à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures dans un certain nombre d'États membres. Les contrôles aux frontières intérieures ont également été réintroduits en réaction à la menace terroriste persistante à la suite d'une vague d'attentats sur le sol européen. Tout cela a porté atteinte au climat de confiance nécessaire au maintien d'un espace sans contrôles aux frontières intérieures.

L'année écoulée a clairement montré que, s'il est indéniable que les fondements de Schengen font partie de l'ADN européen, Schengen ne saurait être considéré comme acquis. La pandémie de COVID-19 représente un défi sans précédent et a pesé lourdement sur l'espace Schengen, conduisant encore plus d'États membres à réintroduire des contrôles aux frontières intérieures, ce qui a parfois mis en péril le bon fonctionnement du marché unique. L'impact de ces contrôles a été particulièrement ressenti du fait du manque de coordination, en particulier dans les zones transfrontalières. À cause du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, les camions ont dû patienter de longues heures dans des files d'attente

¹ Eurobaromètre spécial 474: L'espace Schengen, disponible à l'adresse suivante: https://data.europa.eu/euodp/fr/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG

² La nécessité pour l'Union d'offrir à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures est consacrée par les traités, à l'article 3 du traité sur l'Union européenne et à l'article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

pour passer d'un État membre à un autre, ce qui a gravement perturbé les chaînes d'approvisionnement au sein de l'UE. Ainsi, la pandémie de COVID-19 a mis en évidence les implications économiques de l'espace Schengen et ses relations intrinsèques avec le marché unique. Plus encore, les fermetures des frontières représentent une réelle préoccupation pour les citoyens, en particulier dans les régions frontalières, parce qu'elles ont eu une réelle incidence sur leur vie quotidienne.

Faits essentiels pertinents pour l'espace Schengen:

- L'espace Schengen compte 26 pays européens³, avec une population d'environ 420 millions de personnes⁴.
- L'espace Schengen est bordé de 42 673 km de frontières maritimes et de 7 721 km de frontières terrestres⁵.
- Près d'1,7 million de personnes résident dans un pays de l'espace Schengen tout en travaillant dans un autre et, chaque jour, quelque 3,5 millions de personnes franchissent une frontière intérieure de l'espace Schengen⁶.
- Environ 24 millions de voyages d'affaires sont effectués chaque année au sein de l'espace Schengen⁷.
- Les personnes résidant dans l'espace Schengen effectuent chaque année plus d'1,25 milliard de déplacements au sein de l'espace Schengen⁸.
- Environ 150 millions de personnes résidant dans l'espace Schengen vivent dans des régions frontalières, soit 30 % de la population de l'UE⁹.
- Les régions frontalières représentent 40 % du territoire de l'UE¹⁰.

Au fil du temps, des efforts considérables ont été déployés pour atténuer l'impact des contrôles aux frontières intérieures, la Commission ayant adopté deux recommandations à cet effet¹¹, en encourageant notamment le recours à des contrôles de police renforcés dans les régions frontalières en lieu et place des contrôles liés à la migration et à la sécurité. Une nouvelle série de lignes directrices et de recommandations a été élaborée plus récemment dans

³ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse et Tchéquie. La Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie sont légalement tenues d'adhérer à l'espace à l'avenir; l'Irlande maintient son choix de ne pas y participer, sauf en ce qui concerne les parties de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen et à la coopération policière et judiciaire.

⁴ L'espace Schengen, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-fr>.

⁵ Ibidem.

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

⁷ Ibidem.

⁸ L'espace Schengen, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-fr>.

⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne, 20 septembre 2017, COM(2017) 534 final.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Recommandation (UE) 2017/820 de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen (JO L 122 du 13.5.2017, p. 79) et recommandation (UE) 2017/1804 de la Commission du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen (JO L 259 du 7.10.2017, p. 25).

le contexte de la pandémie de COVID-19¹², prévoyant notamment la création d'un système de «voies réservées» pour garantir que les points de passage frontaliers restent ouverts à tous les véhicules de transport de marchandises, ce qui permet aux personnes et aux entreprises de continuer à être approvisionnés en biens et en services. La Commission a recommandé un système de coordination au niveau de l'Union et préconisé que les mesures soient proportionnées afin d'éviter la fragmentation des approches en matière de déplacements à l'intérieur de l'Union et en provenance des pays tiers.

Des mesures prises unilatéralement et sans coordination risquent de priver les citoyens de leurs droits et de freiner la relance européenne. Selon l'analyse du coût économique direct du démantèlement de Schengen à laquelle la Commission a procédé¹³, les retards aux frontières auraient des répercussions considérables sur la prestation transfrontalière de services, les transports, le tourisme, les administrations publiques, les travailleurs frontaliers et les voyageurs. Pour ces catégories, on estime que les coûts directs oscilleraient entre 5 et 18 milliards d'euros par an. Les coûts indirects à moyen terme d'un démantèlement de Schengen pourraient être nettement plus élevés que les estimations des coûts directs, car les répercussions sur les échanges, les investissements et la mobilité à l'intérieur de UE seraient sans précédent.

Le rétablissement de l'espace Schengen sans contrôle aux frontières intérieures est de la plus haute importance pour l'Union européenne dans son ensemble. Le Parlement européen¹⁴ et le Conseil européen¹⁵ l'ont reconnu en appelant au rétablissement du fonctionnement normal de l'espace Schengen.

La stratégie reflète les consultations intenses que la Commission a menées l'année dernière avec le Parlement européen, les États membres et d'autres acteurs clés et s'appuie sur les conclusions des deux forums Schengen qui se sont tenus en novembre 2020 et en mai 2021.

¹² Par exemple, lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels [C(2020) 1753], lignes directrices sur la libre circulation des travailleurs [COM(2017) 571], lignes directrices relatives à l'aide d'urgence en matière de soins de santé transfrontaliers, [C(2020) 2153], et recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil, modifiée par la recommandation (UE) 2021/119, relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19.

¹³ C'est-à-dire la situation dans laquelle les contrôles aux frontières seraient réintroduits pour une durée plus longue. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, «Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route», 4 mars 2016, COM(2016) 120.

¹⁴ Voir, par exemple, la résolution du Parlement européen du 19 janvier 2021 sur la situation de l'espace Schengen au temps de la pandémie de COVID-19, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_FR.html#def_1_1, la résolution du Parlement européen du 20 janvier 2021 sur l'application du droit de l'Union européenne en 2017, 2018 et 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_FR.html, et le rapport sur l'application du droit de l'Union européenne en 2017, 2018 et 2019, 17 décembre 2020, 2019/2132(INI), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_FR.html.

¹⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/fr/pdf>, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/fr/pdf>.

La réussite de sa mise en œuvre reposera sur un engagement politique et un dialogue accrus pour instaurer une coopération toujours plus étroite.

La nécessité d'une stratégie globale soutenant l'espace de liberté, de sécurité et de justice

L'espace Schengen est l'une des manifestations les plus évidentes d'une Union toujours plus étroite entre les États membres et les citoyens. Il s'agissait au début, en 1985, d'un projet intergouvernemental entre cinq États membres seulement. Malgré les difficultés, il n'a cessé de se développer et de s'approfondir, s'élargissant à 26 pays. Il fait partie intégrante du cadre juridique de l'UE, auquel tous les nouveaux membres doivent se conformer. L'avenir de l'espace Schengen doit être marqué par une détermination continue à préserver et à renforcer cette liberté essentielle, moteur de la croissance économique. Son avenir immédiat doit également être marqué par la poursuite de l'élargissement aux États membres de l'UE qui ne font pas encore partie de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures.

Pour préserver les avantages de Schengen, une action commune au niveau de l'Union et des efforts constants de la part de tous les États membres sont nécessaires. Cela requiert avant tout détermination et confiance mutuelle. Au cours des 36 dernières années, un cadre juridique Schengen complet et des outils opérationnels communs ont été progressivement mis au point pour mieux protéger l'espace sans contrôles aux frontières intérieures. De manière générale, les fondations de Schengen sont solides et, dans l'ensemble, les États membres respectent les dispositions essentielles qui sous-tendent le bon fonctionnement de Schengen, depuis la gestion efficace des frontières extérieures et les politiques communes en matière de visas et de retour jusqu'à la coopération policière et au système d'information Schengen, en passant par les exigences relatives à la protection des données¹⁶. L'Europe est l'une des régions les plus fréquentées au monde, plus de 17 millions de visas Schengen ayant été délivrés pour la seule année 2019. Le fait que ces systèmes puissent faire face sans heurts à cette situation montre tout simplement que l'Union dispose d'une machine bien huilée.

Aucun système ne peut toutefois résister à l'épreuve du temps sans renouvellement. Il est nécessaire de consolider et de renforcer constamment le cadre juridique de Schengen afin de faire face aux réalités et aux défis d'aujourd'hui et de demain. L'espace Schengen repose sur trois piliers essentiels: 1) une **gestion efficace des frontières extérieures**, 2) des **mesures compensant l'absence de contrôles aux frontières intérieures** (politique commune de visas, politique en matière de retour, instruments de coopération policière pertinents et divers systèmes informatiques, ainsi que les exigences connexes en matière de protection des données), et 3) **une gouvernance solide**, notamment un mécanisme d'évaluation et de suivi efficace et une meilleure préparation. **Des mesures sont nécessaires dans ces trois domaines pour protéger l'intégrité de l'espace Schengen et améliorer encore son fonctionnement.** En outre, le maintien de l'espace de liberté, de sécurité et de justice requiert des mesures

¹⁶ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen, conformément à l'article 22 du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil, Premier programme d'évaluation pluriannuel (2015-2019), COM(2020) 779.

efficaces dans le domaine de la sécurité et de la coopération policière et judiciaire ainsi qu'en matière de migration. Sans être formellement intégrées à l'acquis de Schengen, elles sont également fondamentales pour promouvoir la confiance mutuelle et préserver l'exercice effectif des libertés fondamentales au sein de l'Union.

La présente stratégie fait le bilan des progrès accomplis en ce qui concerne ces piliers fondamentaux et les autres mesures essentielles visant à soutenir l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et propose de nouvelles mesures visant à rendre l'espace sans contrôles aux frontières intérieures pleinement opérationnel et plus résilient.

2. UNE GESTION MODERNE ET EFFICACE DES FRONTIÈRES EXTERIEURES DE L'UE

L'absence de contrôles aux frontières intérieures est au cœur de Schengen. Toutefois, étant donné que toute personne qui franchit les frontières extérieures – par voie aérienne, terrestre ou maritime – peut librement se rendre dans les autres États membres et se déplacer à l'intérieur de ceux-ci, l'existence de l'espace Schengen présuppose un degré élevé de confiance dans une gestion solide des frontières extérieures. La mise en place de l'espace Schengen a donc nécessité l'élaboration d'un ensemble complet de règles de l'Union garantissant une gestion commune et très efficace de nos frontières extérieures communes dans le cadre d'une responsabilité partagée de tous les États membres et pays associés à l'espace Schengen ainsi que de l'UE, afin de compenser l'élimination des contrôles aux frontières intérieures.

Cela s'est accompagné d'une coopération étroite avec nos pays partenaires des Balkans occidentaux et du grand voisinage de l'Union, afin d'améliorer le niveau de l'échange d'informations et de la coopération policière et judiciaire avec les États membres ainsi qu'avec les agences compétentes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. À l'avenir, nous devons continuer à renforcer la confiance dans la solidité de la gestion des frontières extérieures de l'Union.

Cela nécessite une approche intégrée et stratégique de la gestion des frontières extérieures, une surveillance systématique des frontières, des systèmes informatiques modernes et interconnectés, une dématérialisation accrue des procédures et une coopération continue avec les pays tiers.

Une approche intégrée de la gestion des frontières extérieures

Une gestion efficace et coordonnée des frontières extérieures est essentielle pour garantir la confiance entre les États membres afin d'atteindre l'objectif de frontières qui soient ouvertes tout en étant contrôlées et sûres. Les nouvelles capacités communes, les systèmes informatiques et les technologies modernes ne peuvent déployer pleinement leurs effets que si l'approche globale de la gestion des frontières extérieures est stratégique et si tous les aspects de la gestion des frontières, de la sécurité et de la migration sont pleinement intégrés et mis en œuvre. L'Union et les États membres doivent s'efforcer conjointement d'assurer en pratique

une gestion européenne intégrée des frontières pleinement efficace, en associant tous les acteurs concernés aux niveaux européen et national. L'objectif est de fournir à la fois le cadre stratégique et les éléments opérationnels nécessaires pour mieux relier nos politiques et, partant, combler les lacunes entre la protection des frontières, la sécurité, le retour et la migration, tout en garantissant en permanence la protection des droits fondamentaux¹⁷.

À cette fin, la Commission engagera prochainement des discussions avec le Parlement européen et le Conseil sur la **politique stratégique pluriannuelle pour la gestion européenne intégrée des frontières**¹⁸. Ce processus sera poursuivi dans le cadre de la stratégie technique et opérationnelle adoptée par le conseil d'administration de Frontex, ainsi que des stratégies nationales des États membres.

Une surveillance systématique des frontières extérieures

Pour réaliser pleinement les impératifs de Schengen, et dans le contexte des difficultés récentes et des possibilités offertes par les nouvelles évolutions technologiques, l'Union européenne a pris ces dernières années d'importantes décisions pour renforcer les frontières extérieures, dans le but de faire de la gestion des frontières extérieures de l'Union l'un des systèmes les plus performants au monde. Le renforcement du mandat de Frontex en 2019 et la création du **contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes** constituent un véritable exemple d'intégration européenne dans le domaine de la gestion des frontières extérieures. Pour la toute première fois, l'Union dispose de ses propres forces en uniforme pour soutenir la gestion européenne des frontières extérieures communes et une politique efficace de l'UE en matière de retour. Ce nouveau contingent permanent, qui sera composé de 10 000 agents (agents de Frontex et agents nationaux), pourra, à tout moment, aider les États membres confrontés à des difficultés aux frontières extérieures communes et rendre les retours plus efficaces.

La Commission est déterminée à assurer la mise en œuvre intégrale et en temps utile du nouveau mandat de Frontex et se félicite que les premières équipes du contingent permanent soient prêtes à être déployées, le contingent devant être entièrement constitué d'ici à la fin de 2027. La Commission coopérera avec Frontex pour poursuivre le suivi et, en collaboration avec les États membres, assurer l'exécution de la feuille de route convenue en interne pour la mise en œuvre du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de 2019.

¹⁷ Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (JO L 295 du 14.11.2019, p. 1) (ci-après le «règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes»).

¹⁸ Règlement (UE) 2019/1896, article 8. La mise en œuvre effective de la gestion européenne intégrée des frontières par le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes devrait être assurée grâce à un cycle stratégique d'orientation politique pluriannuel.

Depuis 2017¹⁹, le code frontières Schengen exige que toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité, fassent l'objet de **vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes à l'entrée et à la sortie de l'espace Schengen**, afin qu'il soit vérifié qu'elles ne représentent pas une menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure. Toutefois, plusieurs difficultés ont été recensées lors de l'application de ces nouvelles règles et il convient d'y remédier. Si les nouvelles règles prévoient des dérogations aux vérifications systématiques sous certaines conditions, une mise en œuvre incohérente de ces exceptions peut nuire à l'efficacité de l'instrument. Pour satisfaire aux normes de sécurité les plus élevées, il est essentiel que les États membres procèdent aux frontières extérieures à des vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes pour tous les voyageurs et appliquent les dérogations éventuelles de manière uniforme. En outre, il convient d'améliorer la consultation des notices et diffusions d'Interpol pertinentes pour la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité lors des vérifications de première ligne aux frontières. Afin de soutenir ces deux objectifs, d'ici à la fin de 2021, la Commission élaborera, en collaboration avec les États membres, des orientations visant à garantir l'application uniforme des règles et l'utilisation limitée des dérogations éventuelles.

En outre, la Commission a proposé des mesures supplémentaires pour renforcer la gestion des frontières extérieures, en présentant notamment, en septembre 2020, une proposition de **filtrage préalable** des ressortissants de pays tiers entrant irrégulièrement aux frontières extérieures²⁰. Une fois adoptées, les règles seront applicables à tous les ressortissants de pays tiers qui franchissent une frontière extérieure sans autorisation. Cela constituera une première étape dans l'ensemble des systèmes d'asile et de retour et permettra d'accélérer le processus visant à déterminer le statut d'une personne et le type de procédure qui devrait s'appliquer à sa situation. Le filtrage préalable à l'entrée renforcera encore la gestion des frontières extérieures de l'Union dans le plein respect de toutes les obligations en matière de droits fondamentaux. La Commission invite donc le Parlement européen et le Conseil à faire avancer les négociations en vue d'une adoption rapide du règlement.

Le **respect intégral des droits fondamentaux**, y compris les droits de l'enfant, par tous les acteurs concernés et à toutes les frontières, est indissociable d'une gestion des frontières de pointe. Compte tenu du rôle accru de Frontex, le nouveau règlement renforce également sensiblement le cadre des droits fondamentaux de l'Agence. Un nouvel **officier aux droits fondamentaux de Frontex** a récemment été désigné et son action sera soutenue par 40 contrôleurs des droits fondamentaux sur le terrain, en toute indépendance. Les droits fondamentaux constitueront également une composante essentielle du cycle stratégique d'orientation politique pluriannuel pour la gestion européenne intégrée des frontières. En outre, Frontex, en coopération avec l'Agence des droits fondamentaux et en s'appuyant sur les

¹⁹ Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen) en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures (JO L 74 du 18.3.2017, p. 1).

²⁰ Proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures, 23 septembre 2020, COM(2020) 612.

travaux de cette dernière, devrait fournir de **nouvelles orientations sur le traitement des vérifications aux frontières et l'exercice de la surveillance des frontières**, en particulier en mer.

En vertu de la proposition de la Commission relative à un filtrage préalable des ressortissants de pays tiers entrant irrégulièrement aux frontières extérieures, tous les États membres devront mettre en place un mécanisme national de suivi afin de renforcer la protection des droits fondamentaux et de garantir l'efficacité des enquêtes sur les violations éventuelles. L'Agence des droits fondamentaux élaborera des **lignes directrices relatives à ce mécanisme de suivi** et aidera les États membres, à leur demande, à mettre au point leurs mécanismes nationaux de suivi.

La mise en œuvre de l'un des systèmes de gestion des frontières les plus avancés au monde sur le plan technologique

Des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne les systèmes d'information de l'Union, à des fins de sécurité intérieure, de migration et de santé, tant aux frontières extérieures qu'à l'intérieur de l'espace Schengen. À partir de ce qui n'était initialement qu'un système d'information unique, le système d'information Schengen, l'Union a créé une architecture informatique européenne commune, comprenant de nouveaux systèmes interconnectés à des fins de gestion des frontières, de migration et de répression. 2021 est une année cruciale pour le développement de ces nouveaux systèmes d'information et l'architecture informatique globale.

Les essais concernant le système d'entrée/de sortie (EES)²¹ ont commencé en mars de cette année et se poursuivront jusqu'à la fin de 2021, en vue de rendre le système d'entrée/de sortie pleinement opérationnel à partir du deuxième trimestre de 2022. Le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)²² sera opérationnel à la fin de 2022. En outre, la mise en œuvre du système d'information Schengen (SIS) révisé²³ et du système d'information sur les visas révisé devrait être achevée d'ici à la fin de 2021 et à la fin de 2023, respectivement. La pleine interopérabilité de la nouvelle architecture informatique devrait être mise en place d'ici à la fin de 2023. L'interopérabilité permettra de connecter tous les systèmes européens relatifs aux frontières, à la migration, à la sécurité et à la justice et

²¹ Le système d'entrée/de sortie (EES) sera un système informatique automatisé permettant d'enregistrer les voyageurs provenant de pays tiers, qu'ils soient titulaires d'un visa de court séjour ou qu'il soient exemptés de l'obligation de visa, chaque fois qu'ils franchissent une frontière extérieure de l'UE. Voir https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en.

²² L'ETIAS sera un système informatique largement automatisé, créé afin de détecter les risques en matière de sécurité ou de migration irrégulière ou les risques épidémiques élevés que présentent les visiteurs exemptés de l'obligation de visa se rendant dans des États de l'espace Schengen, tout en facilitant le franchissement des frontières pour la grande majorité des voyageurs qui ne présentent pas de tels risques. Voir https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en.

²³ Le système d'information Schengen (SIS) est le système de partage d'informations le plus important et le plus utilisé en Europe pour la sécurité et la gestion des frontières. Voir https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en.

garantira que tous ces systèmes se «parlent» les uns aux autres, qu'aucun contrôle n'est omis en raison d'informations non connectées et que les autorités nationales disposent des renseignements complets, fiables et exacts dont elles ont besoin, dans le plein respect des exigences en matière de protection des données. Il s'agira également d'un moyen essentiel de faciliter les déplacements des voyageurs de bonne foi.

Parvenir à la mise en œuvre intégrale de tous les systèmes informatiques, nouveaux ou mis à jour, ainsi qu'à leur interopérabilité dans les délais prévus est loin d'être une tâche facile. Les États membres, la Commission et eu-LISA ont montré leur pleine détermination à atteindre cet objectif. En outre, la Commission et eu-LISA ont apporté – et continueront d'apporter – un soutien opérationnel aux États membres. Les progrès sont suivis de près à l'aide d'un système de suivi (tableau de bord) et des outils ont été mis en place pour garantir une réaction rapide à tout nouveau problème éventuel. Les systèmes informatiques ne peuvent être mis en service que si tous les États membres et pays associés à l'espace Schengen sont prêts en même temps. Tout retard dans un seul pays empêcherait le lancement des systèmes partout dans l'espace Schengen. En outre, compte tenu de l'interdépendance des systèmes, un retard dans la mise en œuvre d'un système pourrait bouleverser le calendrier général de l'ensemble de l'architecture du système informatique. Nous avons la responsabilité commune de réaliser ce projet ambitieux dans les délais, afin de disposer d'outils pleinement opérationnels qui soient prêts à répondre à des défis soudains et en constante évolution.

L'architecture informatique doit également être achevée dès que possible, en particulier en y ajoutant le système Eurodac révisé. Dans le cadre du nouveau pacte sur la migration et l'asile, la Commission a proposé en septembre 2020 un système **Eurodac** modernisé²⁴, qui contribuera, entre autres, à suivre les déplacements non autorisés, à lutter contre la migration irrégulière et à améliorer le retour. La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à faire avancer les négociations en vue d'adopter cette proposition dès que possible.

Vers une dématérialisation des procédures aux frontières extérieures

Une fois que les déplacements internationaux ne subiront plus les affres de la pandémie de COVID-19, on pourra s'attendre à de fortes augmentations des flux de passagers. Cette évolution donnera un nouvel élan au processus de dématérialisation, déjà entamé avant la pandémie, et nécessitera la mise au point de moyens innovants pour faciliter et accélérer les contrôles aux frontières aux ports d'entrée internationaux. Les documents numériques sont à la fois plus efficaces et plus sûrs. D'ici la fin de 2021, la Commission **présentera une proposition de règlement relatif à la dématérialisation de la procédure de visa**, afin que la procédure de visa Schengen devienne entièrement numérisée. Puis, en 2023, après avoir effectué une évaluation approfondie et procédé aux consultations nécessaires, la Commission a l'intention de présenter une **proposition de règlement relatif à la dématérialisation des documents de voyage et à la facilitation des déplacements**.

²⁴ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques, COM(2020) 614 final.

Coopération avec les pays tiers

La protection des frontières extérieures de l'Union nécessite également une coopération et un partenariat étroits avec les pays voisins et partenaires. Cette coopération est en effet un élément inhérent à la gestion européenne intégrée des frontières. Des partenariats solides, globaux, mutuellement avantageux et adaptés, dans le droit fil du nouveau pacte sur la migration et l'asile, contribuent à une meilleure gestion de la migration et au renforcement de la coopération en matière de gestion des frontières. Ainsi qu'il est également souligné dans la communication conjointe intitulée «Un partenariat renouvelé avec le voisinage méridional»²⁵, un engagement ferme et réciproque, en particulier, de **renforcer la capacité de gestion des frontières par les pays tiers et d'intensifier les efforts de lutte contre les réseaux criminels à l'origine du trafic de migrants et de la traite des êtres humains** est essentiel. Cette priorité sera encore renforcée par le prochain plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2021 - 2025).

Le nouveau pacte indique que l'Union devrait utiliser tous les outils à sa disposition pour apporter un soutien opérationnel aux nouveaux partenariats, notamment grâce à une participation beaucoup plus importante des agences de l'Union. L'Union européenne a également la responsabilité de défendre et de promouvoir auprès des pays tiers ses normes élevées en matière de protection des frontières, y compris sous l'angle des droits fondamentaux. Les agences de l'Union devraient également collaborer plus intensivement avec les pays partenaires. Grâce au renforcement de son mandat, Frontex peut apporter un soutien opérationnel et technique particulier et coopérer avec les pays tiers. La coopération avec les Balkans occidentaux, notamment dans le cadre d'accords sur le statut conclus entre l'UE et des partenaires des Balkans occidentaux²⁶, permettra aux garde-frontières de Frontex de collaborer avec les garde-frontières nationaux sur le territoire d'un pays partenaire. Frontex peut aussi désormais apporter un soutien pratique pour développer la capacité de gestion des frontières des partenaires et coopérer avec ces derniers afin d'optimiser le retour volontaire. Qui plus est, la Commission encouragera l'échange d'informations entre les États membres et les pays partenaires voisins en présentant une **recommandation aux États membres de dispositions types relatives à l'échange d'informations** sur la connaissance de la situation, devant être utilisées dans les accords bilatéraux et multilatéraux avec des pays tiers. Elle

²⁵ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - «Un partenariat renouvelé avec le voisinage méridional: un nouveau programme pour la Méditerranée», 9 février 2021, JOIN(2021) 2 final.

²⁶ L'accord sur le statut avec l'Albanie est entré en vigueur le 1^{er} mai 2019 et, dès le 22 mai 2019, des équipes Frontex ont été déployées. L'accord avec le Monténégro, signé en octobre 2019, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020. Une opération conjointe a débuté le 15 juillet 2020. Signé en novembre 2019, l'accord avec la Serbie a été ratifié lors d'une session extraordinaire du Parlement national le 25 février 2021. Le Parlement européen et le Conseil ont tous deux approuvé l'accord respectivement les 11 et 25 mai 2020. Les opérations devraient commencer le 16 juin 2021. Un accord sur le statut qui permettrait le déploiement d'équipes européennes de garde-frontières à la frontière entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine a été paraphé il y a deux ans, en janvier 2019; il doit encore être signé par la Bosnie-Herzégovine. L'accord avec la Macédoine du Nord est également en attente de signature.

élaborera également un nouveau **modèle d'accord sur le statut** qui servira de base à Frontex pour mener des opérations conjointes dans des pays tiers, **et un modèle d'arrangement de travail** afin d'harmoniser le cadre de la coopération pratique avec ces pays. Cela contribuera à garantir une forme unifiée de coopération avec les partenaires extérieurs de l'UE.

Actions clés visant à améliorer la gestion des frontières extérieures

La Commission présentera:

- un document d'orientation politique (T4 2021) suivi d'une communication instituant la politique stratégique pluriannuelle pour la gestion européenne intégrée des frontières (2022);
- une proposition de règlement relatif à la dématérialisation de la procédure de visa (T4 2021);
- une proposition de règlement relatif à la dématérialisation des documents de voyage et à la facilitation des déplacements (2023);
- un rapport sur la mise en œuvre des vérifications systématiques dans les bases de données (T4 2021);
- des orientations sur les vérifications systématiques effectuées dans les bases de données pertinentes, à l'entrée et à la sortie de l'espace Schengen (T4 2021);
- un plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025) (T3 2021);
- une recommandation aux États membres concernant des dispositions types relatives à l'échange d'informations sur la connaissance de la situation, devant être utilisées dans les accords bilatéraux et multilatéraux avec des pays tiers (T3 2021);
- un modèle d'accord sur le statut et un modèle d'arrangement de travail avec des pays tiers (T3 2021).

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes devrait:

- adopter la stratégie technique et opérationnelle pour la gestion intégrée des frontières;
- continuer à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en place, d'ici à 2027, le contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes;
- élaborer de nouvelles orientations sur le traitement des vérifications aux frontières et l'exercice de la surveillance des frontières.

Les États membres devraient:

- continuer à prendre toutes les mesures nécessaires pour respecter les délais légaux de mise en œuvre de la nouvelle architecture informatique, en étroite coopération avec la Commission et l'eu-LISA.

Le Parlement européen et le Conseil sont invités à faire progresser les négociations en vue d'adopter promptement:

- la proposition de règlement établissant un filtrage préalable à l'entrée;
- la proposition de règlement Eurodac.

3. MESURES DE RENFORCEMENT DE L'ESPACE SCHENGEN AU NIVEAU INTERNE ET MESURES COMPLEMENTAIRES AU SERVICE D'UN ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE

L'espace Schengen repose sur un cadre juridique solide, composé de mesures soutenant la coopération opérationnelle et l'échange d'informations entre autorités policières et judiciaires en matière pénale ainsi que de mesures dans les domaines de la politique des visas et de celle en matière de retour, mesures qui ont été élaborées pour compenser l'absence de contrôles aux frontières intérieures. Ces mesures, appelées collectivement l'acquis de Schengen, servent ensemble à soutenir l'espace de liberté, de sécurité et de justice²⁷ en promouvant la confiance mutuelle entre les États membres et en garantissant l'exercice effectif des libertés fondamentales au sein de l'Union européenne.

De surcroît, dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures, les États membres doivent coopérer très étroitement non seulement aux mesures liées à Schengen mais aussi à d'autres mesures complémentaires relevant des domaines de la sécurité et de la coopération policière et judiciaire ainsi que de la migration et de l'asile. Par ailleurs, le code des douanes de l'Union contribue à la sécurité dans l'espace Schengen par ses dispositions relatives à l'évaluation des risques pour la sécurité et par son régime de contrôle aux frontières extérieures qui sous-tendent la libre circulation des marchandises.

Prévenir et combattre les menaces pesant sur la sécurité, dont la grande criminalité organisée et le terrorisme

Ces dernières années, l'Union a instauré de nombreuses mesures concrètes pour continuer à combattre efficacement la grande criminalité organisée et le terrorisme et à renforcer la sécurité au sein de l'espace Schengen tout en garantissant et en préservant la possibilité de libre circulation sans vérifications aux frontières. La Commission œuvre avec le Parlement européen, le Conseil, les États membres ainsi qu'avec d'autres parties prenantes à la mise en œuvre complète des actions prévues dans les principales initiatives stratégiques en faveur de la sécurité présentées en juillet 2020, qui s'inscrivent dans la **stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité (2020-2025)**²⁸. Cette dernière stratégie est axée sur des domaines prioritaires afin de renforcer davantage la sécurité de toutes les personnes qui vivent en Europe, notamment en protégeant les Européens du terrorisme et de la criminalité organisée. Parmi ces initiatives, on peut citer:

- le **programme de lutte antiterroriste de l'UE**²⁹, qui met en évidence différents risques pesant sur notre sécurité intérieure et propose diverses mesures pour y remédier, compte tenu notamment de la menace que représente le retour des combattants terroristes étrangers;

²⁷ Article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

²⁸ Communication de la Commission relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM(2020) 605 final, 24 juillet 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en.

²⁹ COM(2020) 795 final.

- la **stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité**³⁰, qui expose une série de mesures visant à renforcer la coopération entre services répressifs et autorités judiciaires et à lutter contre les structures de la criminalité organisée et contre les formes de criminalité hautement prioritaires ou celles en plein essor, dont le trafic de drogues, le trafic d'armes à feu ou encore la criminalité environnementale ou la contrefaçon, et
- la **stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains**³¹, qui met l'accent sur la prévention de cette forme de criminalité, la traduction des trafiquants en justice et l'offre aux victimes d'une protection et de moyens d'agir.

Toutes les mesures énoncées dans ces stratégies forment une composante importante d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Elles sont essentielles à une meilleure sécurité au sein de l'espace Schengen. Il est indispensable que ces mesures soient mises en œuvre de manière efficace afin de prévenir et de combattre les menaces pesant sur la sécurité et, ainsi, de consolider la confiance entre les États membres. De même, lors de la mise en œuvre et de l'application de ces mesures, il est primordial que les États membres respectent pleinement les droits fondamentaux, y compris les droits de l'enfant, et les exigences pertinentes en matière de protection des données.

Une mise en œuvre efficace des grandes priorités définies par la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité repose également sur la poursuite d'une coopération étroite avec les pays des Balkans occidentaux et du grand voisinage de l'Union.

Approfondir la coopération entre autorités policières et judiciaires

Dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures, les policiers d'un État membre devraient avoir accès aux mêmes informations que celles dont disposent leurs homologues dans un autre État membre. Ils devraient coopérer efficacement et, par défaut, dans l'Europe entière. C'est pourquoi un volet important des mesures qui sous-tendent la sécurité dans un espace interdépendant sans contrôles aux frontières intérieures est la **coopération policière**, qui varie encore grandement d'un État membre à l'autre ainsi qu'au niveau international. En raison de ces disparités, les criminels et les groupes criminels continuent de sévir sans relâche dans plusieurs États membres, tirant parti de l'existence des différents ressorts nationaux³².

Pour être efficaces, en tant qu'Union, dans la lutte contre la grande criminalité organisée, nous devons passer d'une coopération entre services répressifs fondée principalement sur des instruments non contraignants à des partenariats systématiques contraignants. L'amélioration

³⁰ COM(2021) 170 final.

³¹ COM(2021) 171 final.

³² Voir l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'UE, publiée par Europol (12 avril 2021): «*Criminal activities in border regions take advantage of the natural delineations of individual law enforcement jurisdictions which create options to evade law enforcement and provide proximity to multiple markets.*» (Traduction libre: «Les activités criminelles exercées dans les régions frontalières exploitent les délimitations naturelles des compétences des différents services répressifs, lesquelles font naître des possibilités de se soustraire à la police et à la justice et offrent la proximité de plusieurs marchés»). D'après Europol, plus de 70 % des organisations criminelles sont présentes dans plus de trois États membres.

de la coopération policière peut également élargir l'éventail des solutions autres que les contrôles aux frontières intérieures dont disposent les États membres. À cette fin, la Commission présentera, vers la fin de cette année, une proposition législative relative à un **code de coopération policière européen**. Ce code à venir offrira un cadre juridique cohérent au niveau de l'UE qui garantira aux autorités répressives un accès équivalent aux informations détenues par d'autres États membres lorsqu'elles en auront besoin pour lutter contre la criminalité et le terrorisme.

Afin que l'**échange d'informations** soit intensifié, le code de coopération policière européen formalisera et clarifiera les procédures de partage de l'information entre États membres, notamment à des fins d'enquête, y compris le rôle du «point de contact unique» pour cet échange, et fera pleinement usage du canal d'échange d'informations d'Europol³³. Ce code sera complété par une proposition visant à renforcer l'échange automatisé d'importantes catégories de données au titre des décisions **Prüm** du Conseil³⁴. Grâce à ce nouveau cadre juridique, les échanges, entre États membres, de données ADN et dactyloscopiques ainsi que d'informations sur l'immatriculation des véhicules gagneront en efficacité et en rapidité, ce qui permettra aux autorités nationales de déterminer si des données sont disponibles dans d'autres États membres et, le cas échéant, d'y avoir accès rapidement. La Commission étudie aussi actuellement la nécessité d'élargir ces échanges à de nouvelles catégories de données, telles que photos, permis de conduire, casiers judiciaires et informations balistiques.

Pour ce qui est de la **coopération opérationnelle dans l'ensemble de l'UE**, le code de coopération policière européen traitera de la nécessité de définir des normes communes qui permettent aux policiers de coopérer efficacement avec leurs homologues dans les pays voisins. S'appuyant sur les bonnes pratiques instituées dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale entre États membres, les policiers devraient être en mesure d'effectuer des opérations conjointes et des patrouilles communes dans les zones frontalières. Étant donné que les criminels et les terroristes sévissent dans plusieurs États membres, les autorités policières devraient, en tant que de besoin, pouvoir les surveiller et les arrêter lors de poursuites transfrontalières par-delà les territoires nationaux. Compte tenu du rôle des États membres dans le domaine de la sécurité intérieure et de la souplesse qui est nécessaire pour coopérer à l'échelle régionale, le code de coopération policière européen visera à clarifier et à harmoniser les règles d'engagement dans les opérations répressives transfrontalières. L'approfondissement de la coopération policière opérationnelle dans l'Union exigera un engagement politique fort de la part de tous les acteurs concernés.

En décembre 2020, la Commission a également présenté une proposition visant à **renforcer le mandat d'Europol**³⁵, par exemple en permettant à cette agence d'aider, par l'analyse de mégadonnées, les enquêtes menées au niveau national. La Commission exhorte le Parlement

³³ «Application de réseau d'échange sécurisé d'informations» d'Europol.

³⁴ Décision 2008/615/JAI du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, et décision 2008/616/JAI du Conseil concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI.

³⁵ COM(2020) 796 final du 9.12.2020.

européen et le Conseil à faire avancer les négociations en vue d'une adoption rapide du nouveau règlement.

Il est également essentiel de continuer à développer les outils récemment adoptés, qui se trouvent entre les mains des services répressifs. Une utilisation accrue des informations préalables sur les passagers (données API) combinées aux dossiers passagers (PNR) peut sensiblement améliorer la sécurité pour un coût relativement faible et sans perturber les flux de voyageurs. En application du règlement relatif aux données PNR, les États membres recueillent les noms des passagers pour l'ensemble des vols, vols intra-UE compris. Par contre, au titre de la directive API³⁶, les données API ne sont collectées systématiquement que pour les vols à destination de l'Union en provenance de pays tiers. C'est la raison pour laquelle la Commission prépare actuellement une proposition législative visant à étendre l'utilisation des **informations préalables sur les passagers (API) de sorte que les vols intra-Schengen soient également inclus**. Ce changement étofferait la panoplie de mesures compensatoires dont disposent les États membres, ce qui permettrait aux autorités répressives de suivre une approche axée sur les données et fondée sur les risques au sein de l'espace Schengen.

La confiance entre les États membres repose non seulement sur une coopération policière renforcée, mais aussi sur une étroite coopération judiciaire. Un outil important pour accélérer et faciliter la remise au sein de l'UE est le mandat d'arrêt européen (MAE), qui est l'instrument clé de la coopération judiciaire en matière pénale. Il est essentiel de mettre intégralement en œuvre les actions clés exposées dans les conclusions du Conseil sur le MAE de décembre 2020³⁷ ainsi que dans le rapport du Parlement européen sur le même sujet de janvier 2021³⁸, afin d'améliorer le fonctionnement de cet instrument. La Commission **mettra à jour le manuel relatif au MAE** et fournira des orientations à l'intention des praticiens sur la manière de traiter les demandes de recherche et d'extradition potentiellement abusives émanant de pays tiers. Par l'intermédiaire d'un groupe de coordination nouvellement constitué, elle collabore avec des praticiens du droit afin d'accélérer l'échange d'informations sur le MAE. Enfin, la Commission suit de près la mise en œuvre correcte de la décision-cadre relative au MAE, engageant des procédures d'infraction, s'il y a lieu.

De surcroît, les domaines de coopération judiciaire axés sur la coordination des poursuites transfrontières, pour lesquelles l'Union a entre-temps élaboré une série d'instruments législatifs, tels que la décision d'enquête européenne, et créé une agence de l'Union, Eurojust, pour faciliter cette coordination, sont également pertinents. Il est essentiel qu'Eurojust continue à développer sa capacité d'assistance aux autorités nationales dans les enquêtes et poursuites transfrontières en recourant à des technologies informatiques modernes et à des communications sécurisées, y compris par l'intermédiaire d'E-Codex, et en établissant des

³⁶ Directive 2004/82/CE du 29 avril 2004 du Conseil concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers (JO L 261 du 6.8.2004, p. 24).

³⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/fr/pdf>.

³⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_FR.html.

connexions «concordance/non concordance» avec d'autres agences compétentes en matière de justice et d'affaires intérieures. De même, les équipes communes d'enquête (ECE) devraient également bénéficier d'outils numériques en traitant l'information par l'intermédiaire d'une plateforme informatique collaborative sécurisée. La Commission s'emploie à assurer une dématérialisation plus générale des instruments de coopération judiciaire pour faciliter encore davantage cette évolution³⁹.

Besoin de systèmes à l'épreuve du temps: tirer le meilleur parti des technologies d'aujourd'hui et de demain

L'utilisation de technologies en appui à la coopération policière transfrontalière et aux services répressifs connaît une évolution rapide ces dernières années, offrant de nouvelles possibilités pour prévenir, détecter et combattre les menaces transfrontalières et potentielles dans les différents pays. En outre, les technologies modernes sont notamment moins coûteuses et pourraient se révéler efficaces dans la réalisation d'objectifs analogues aux vérifications aux frontières physiques temporaires. Outre les contrôles de police que les États membres peuvent effectuer dans les zones frontalières (en l'absence de contrôles aux frontières intérieures), ils peuvent également déployer des technologies de ce type, par exemple dans les aéroports ou les gares ferroviaires en tant que zones présentant un risque accru.

Il est en outre essentiel de poursuivre le développement, le déploiement et l'utilisation de l'intelligence artificielle pour permettre aux services répressifs de s'adapter au volume et à la complexité des données dans le cadre des enquêtes menées de nos jours et de rester au fait de l'usage que les criminels font des technologies modernes. L'un des objectifs de la proposition de règlement concernant l'intelligence artificielle présentée par la Commission⁴⁰ est de favoriser le développement d'une intelligence artificielle sûre et légale qui respecte les droits fondamentaux. L'intelligence artificielle exige l'accès à des jeux de données de haute qualité. La création en temps utile d'espaces européens des données contribuera à la conception, à l'entraînement et à l'évaluation d'outils d'intelligence artificielle à des fins répressives.

Ces dernières années, des investissements considérables ont été réalisés dans la recherche et l'innovation au service de la sécurité et de la facilitation des déplacements aux niveaux de l'UE et des États membres⁴¹ et plusieurs de ces derniers mettent en œuvre des systèmes

³⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne - Une panoplie de possibilités», COM(2020) 710 final, 2 décembre 2020.

⁴⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union, présentée le 21 avril 2021 par la Commission, COM(2021) 206 final. Cette proposition classe un certain nombre d'utilisations de l'intelligence artificielle dans le domaine de la migration et dans le domaine répressif comme étant à haut risque.

⁴¹ La Commission finance ces travaux de recherche au travers du programme de travail d'«Horizon Europe» dans le domaine de la sécurité civile pour la société: de 2007 à 2020, l'UE a investi près de 3 milliards d'euros dans la recherche en matière de sécurité, quelque 700 projets ayant été lancés au

performants à cet égard⁴². La Commission continuera à soutenir les États membres dans l'adoption et l'utilisation des nouvelles technologies. Dans le même temps, il est essentiel de continuer à investir dans la recherche des possibilités que les technologies du futur peuvent offrir. La Commission encouragera les discussions tant techniques que politiques sur ces questions afin d'explorer tout le potentiel des technologies modernes tout en garantissant le strict respect des droits fondamentaux, et d'assurer l'échange de bonnes pratiques et de connaissances entre les États membres.

Une politique commune en matière de migration et d'asile

Les circonstances particulièrement exceptionnelles qui ont caractérisé la crise des réfugiés de 2015 ont mis à rude épreuve l'espace sans contrôles aux frontières intérieures, mettant au jour d'importantes lacunes dans le système de gestion de la migration de l'Union, notamment en ce qui concerne la solidarité et la responsabilité. Toutes les solutions proposées dans le **nouveau pacte sur la migration et l'asile** contribueront à une gestion efficace de la migration, à une coopération plus étroite et à un partage des responsabilités entre les États membres, renforçant ainsi l'espace Schengen. Ce nouveau pacte vise à combler les écarts entre les contrôles aux frontières extérieures et les procédures d'asile et de retour dans les États membres en définissant un **processus fluide à la frontière, applicable à tous les ressortissants de pays tiers qui la franchissent sans autorisation**. Couplé à la proposition établissant un filtrage préalable à l'entrée, le pacte permet de renforcer les liens entre les procédures d'asile et de retour aux frontières extérieures. Les nouvelles procédures à la frontière ainsi que d'autres mesures mentionnées dans le pacte devraient contribuer à renforcer la gestion des frontières extérieures et aider à prévenir et à réduire la fuite et les déplacements non autorisés au sein de l'espace Schengen.

Parallèlement, le pacte propose un **mécanisme de solidarité permanent** afin de soutenir les États membres qui connaissent les plus grandes difficultés du point de vue des arrivées irrégulières aux frontières extérieures. La solidarité serait obligatoire et adaptée à ce qui est nécessaire sur le terrain. Les possibilités de solidarité engloberaient la relocalisation, complétée par des programmes de «prise en charge des retours», dans le cadre desquels un État membre s'engage à apporter son soutien à des opérations de retour; en outre, dans certaines circonstances, la solidarité peut comporter d'autres contributions, telles que des contributions au renforcement des capacités en matière d'asile, des capacités d'accueil, un soutien opérationnel ou encore un dialogue avec les pays tiers d'origine ou de transit concernés. Un système de migration et d'asile commun considéré dans son ensemble et l'assurance qu'il existe un système solide pour faire face aux arrivées irrégulières renforceront la confiance mutuelle et, par voie de conséquence, soutiendront l'espace Schengen.

cours de cette période et ayant porté sur des questions très diverses de sécurité, dont la gestion des frontières et la facilitation des déplacements.

⁴² Un tel système est, par exemple, le système @MIGO-BORAS, projet phare des Pays-Bas. Il permet la reconnaissance électronique des plaques d'immatriculation, la vérification des bases de données pertinentes et le déploiement de patrouilles de la Maréchaussée Royale pour la réalisation de contrôles aléatoires.

Actions clés visant à renforcer l'espace Schengen sur le plan interne

La Commission:

- présentera une proposition législative relative à un code de coopération policière européen (T4 2021);
- présentera une proposition de règlement relatif à l'obligation de communiquer les données préalables sur les passagers (API) (2022);
- entamera des consultations afin d'étudier l'utilisation de technologies comme solution de substitution aux contrôles aux frontières (T3 2021);
- mettra à jour le manuel relatif au mandat d'arrêt européen (T4 2021).

Les États membres devraient:

- mettre intégralement en œuvre les initiatives existantes en matière de sécurité et faire pleinement usage des instruments dont ils disposent déjà en matière répressive.

Le Parlement européen et le Conseil sont invités à faire progresser les négociations en vue d'adopter promptement:

- la proposition visant à renforcer le mandat d'Europol;
- les propositions relevant du nouveau pacte sur la migration et l'asile.

4. UNE PREPARATION ACCRUE ET UNE GOUVERNANCE AMELIOREE POUR FAVORISER LA CONFIANCE

L'espace Schengen est étayé par un ensemble important de mesures qui compensent l'absence de contrôles aux frontières intérieures mais ces mesures ne valent que ce que vaut leur mise en œuvre. Nous avons besoin pour cela d'un système de gouvernance solide, outillé pour faire face aux défis qui se poseront à l'échelle de l'espace Schengen, ainsi que d'un dialogue politique, d'un suivi et d'un contrôle de l'application renforcés.

Un dialogue politique au service du consensus et de la coopération

La Commission a créé le forum Schengen afin de promouvoir un dialogue politique régulier et structuré entre les acteurs qui contribuent à garantir le bon fonctionnement de l'espace Schengen. Deux éditions du forum, auxquelles ont participé des membres du Parlement européen et des ministres de l'intérieur, ont déjà eu lieu le 30 novembre 2020 et le 17 mai 2021. Le forum s'est révélé être une plateforme utile pour imprimer une direction politique aux principaux éléments figurant dans la présente stratégie, et pour renforcer la confiance.

Forte de cette expérience, la **Commission continuera d'organiser régulièrement des forums Schengen** afin de débattre de la situation dans l'espace Schengen au niveau politique et d'encourager la poursuite de la réflexion et de la coopération en ce qui concerne les réponses qu'il conviendra d'apporter pour relever les défis actuels et à venir. Il est prévu que le prochain forum ait lieu avant la fin de l'année 2021.

Il importe que le débat politique couvre complètement l'ensemble des éléments de l'architecture complexe qui soutient le bon fonctionnement de l'espace Schengen. À cette fin, la Commission va relancer l'adoption du **«rapport sur la situation dans l'espace Schengen»** qui servira de base aux débats au sein du forum annuel. Le rapport résumera la situation relative à l'absence de contrôles aux frontières intérieures, les résultats des évaluations de Schengen et l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations. La Commission intégrera dans ces rapports un «tableau de bord de la situation dans l'espace Schengen» afin d'évaluer de manière interconnectée la mise en œuvre de l'acquis de Schengen dans les différents domaines d'action et de mieux aider les États membres à remédier aux difficultés éventuelles.

Préparation: moderniser et adapter nos systèmes

Le rétablissement de contrôles aux frontières intérieures pose problème depuis plusieurs années, bien avant le début de la pandémie de COVID-19. Dans plusieurs États membres, des contrôles sont en place sans interruption depuis 2015. Cette situation a mis en lumière la nécessité d'une coordination accrue au niveau européen en ce qui concerne ces contrôles aux frontières intérieures, afin de garantir leur proportionnalité. À cet effet, la Commission avait présenté, en 2017, une modification du code frontières Schengen⁴³ qui, bien que les parties prenantes admettent la nécessité de résoudre le problème, n'a pas reçu un soutien suffisant pour que les colégislateurs puissent faire aboutir les négociations.

L'expérience de la pandémie de COVID-19 a en outre montré que nous avons besoin, dans les situations de crise, d'un cadre stable pour la coordination et la prise de décision aux frontières extérieures et au sein de l'espace Schengen. La capacité de faire face, de manière totalement coordonnée, aux futures pandémies ou à d'autres menaces similaires touchant simultanément une partie ou la totalité des États membres sera le marqueur de la résilience de l'espace Schengen. En effet, l'action d'un seul État membre à la frontière extérieure commune de l'Union ou au sein de l'espace Schengen a une incidence sur tous les autres États membres.

La Commission européenne a réagi promptement dans périmètre de compétence, en ouvrant rapidement des «voies réservées» au transit des marchandises essentielles et en adoptant deux séries de lignes directrices sur, respectivement, la libre circulation des travailleurs⁴⁴ et l'aide d'urgence en matière de coopération transfrontière dans le domaine des soins de santé⁴⁵, ainsi que diverses autres lignes directrices et recommandations relatives à la gestion des frontières

⁴³ COM(2017) 571 final.

⁴⁴ Communication de la Commission — Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19, C(2020)2051.

⁴⁵ Communication de la Commission — Lignes directrices relatives à l'aide d'urgence de l'Union européenne en matière de coopération transfrontière dans le domaine des soins de santé en liaison avec la crise de la COVID-19, C(2020)2153.

extérieures et intérieures, au fur et à mesure de l'évolution de la crise ⁴⁶. En outre, sur la base d'une proposition de la Commission, la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil⁴⁷ et sa modification (UE) 2021/119⁴⁸ ont défini une approche coordonnée pour restreindre la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19, tandis que la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil a traité la restriction des déplacements non essentiels vers l'Union⁴⁹.

Fort de l'expérience ainsi acquise, la Commission a l'intention de présenter, d'ici la fin de l'année, **une nouvelle proposition visant à modifier le code frontières Schengen**. Cette proposition devra tenir compte des enseignements tirés de la crise de la COVID-19 et s'inscrire dans la lignée des discussions relatives à la proposition de 2017, notamment lorsqu'il s'agit de préserver la possibilité, pour les États membres, de rétablir des contrôles aux frontières intérieures, tout en réaffirmant le principe selon lequel cela ne doit constituer qu'une mesure de dernier recours, à utiliser en cas de menace.

Pour faire face à tout futur problème à l'échelle de l'espace Schengen, un code frontières Schengen révisé traiterait les situations dans lesquelles surgirait une menace grave, notamment pour la santé publique, telle que celle créée par la pandémie de COVID-19. Dans de telles circonstances, il importe d'assurer une coordination et une coopération étroite au niveau de l'Union, assorties des garanties nécessaires, afin que le rétablissement des vérifications aux frontières intérieures demeure une mesure de dernier recours. La Commission et les États membres pourraient ainsi avoir une vue d'ensemble des circonstances qui rendent nécessaire le rétablissement de tels contrôles aux frontières. Le code révisé répondrait aussi au besoin de coordonner les mesures restreignant les déplacements vers l'UE, car il mettrait à profit l'expérience acquise en affrontant la grave menace pour la santé publique que représentait la pandémie, au cours de laquelle les États membres ont appliqué la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil de manière divergente, et il fournirait un cadre souple pour réagir aux crises.

⁴⁶ Par ex. les lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels [COM(2020)1753 final], les lignes directrices relatives à la protection de la santé, au rapatriement et aux modalités de déplacement des gens de mer, des passagers et des autres personnes à bord des navires [C(2020)3100 final] et la communication intitulée «COVID-19: restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE», COM(2020)115.

⁴⁷ Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 337 du 14.10.2020, p. 3). Le 1^{er} février 2021, le Conseil a adopté, sur proposition de la Commission, des modifications de la recommandation (UE) 2020/1475, en raison d'un niveau très élevé de transmission communautaire dans l'ensemble de l'UE, potentiellement lié à la contagiosité accrue de nouveaux variants préoccupants du SARS-CoV-2. Le 31 mai 2021, la Commission a présenté une proposition modifiant la présente recommandation, en raison de l'amélioration de la situation épidémiologique ainsi que de l'introduction prochaine du certificat COVID numérique européen.

⁴⁸ Recommandation (UE) 2021/119 du Conseil du 1^{er} février 2021 modifiant la recommandation (UE) 2020/1475 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 36 I du 2.2.2021, p. 1).

⁴⁹ Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction (JO L 208 I du 1.7.2020, p. 1).

La crise de la COVID-19 a mis en évidence la fragilité de tout le fonctionnement du marché intérieur. Au mois de juin, la Commission présentera une communication sur les enseignements tirés de cette crise, qui permettra de réfléchir aux moyens de mieux se préparer aux crises sanitaires, de devenir plus résilients et d'être mieux à même d'y réagir à l'avenir. Le cadre juridique actuel du marché unique n'est en effet pas suffisamment adapté aux situations de crise. Dans sa communication intitulée «Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020»⁵⁰, la Commission annonçait qu'elle proposerait la création d'un instrument d'urgence pour le marché unique, qui fournirait une solution structurelle pour assurer la libre circulation des personnes, des marchandises et des services en cas de crise future. Cet instrument devrait garantir davantage de partage d'informations, de coordination et de solidarité entre les États membres lorsqu'ils adoptent des mesures liées à une crise.

Parmi toutes les lignes directrices et recommandations adoptées pour la pandémie de COVID-19, la Commission a notamment adopté le **système des «voies réservées»**, pour remédier à l'arrêt du trafic des marchandises aux frontières intérieures en mars 2020⁵¹, et l'a perfectionné en octobre 2020 en s'appuyant sur l'expérience acquise⁵². L'objectif était que les chaînes d'approvisionnement à l'échelle de l'UE continuent à fonctionner en toutes circonstances. En application des principes régissant les voies réservées, les États membres ont été invités à désigner tous les points de passage frontaliers intérieurs concernés sur le réseau transeuropéen de transport (TEN-T) comme des passages frontaliers en «voie réservée», ouverts à tous les véhicules de transport de marchandises, quelle que soit la nature de leur cargaison. Le franchissement de la frontière, y compris les vérifications et le contrôle sanitaire, ne devrait pas prendre plus de 15 minutes et les restrictions telles que la quarantaine obligatoire ou les tests devraient être levées pour les travailleurs du secteur des transports, sans pour autant remettre en cause la nécessité pour les autorités nationales de prendre des mesures proportionnées et spécialement adaptées pour réduire au minimum le risque de contagion. Afin de mieux nous préparer aux crises futures et pour le cas où le contrôle aux frontières intérieures redeviendrait inévitable, malgré les mesures actuellement mises en place, la Commission codifiera les **mesures d'atténuation** pertinentes des lignes directrices et recommandations adoptées pour la COVID-19 **dans le manuel pratique à l'intention des garde-frontières**, qui devrait devenir un premier point de référence pour ces derniers dans une situation de crise. Cela permettrait aussi la libre circulation des professionnels et offrirait des garanties pour le détachement transfrontalier de travailleurs en temps de crise (notamment ceux des secteurs du transport et de la santé).

⁵⁰ Communication de la Commission - Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020: construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe, COM(2021)350 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.

⁵¹ Communication de la Commission sur la mise en œuvre des voies réservées prévues par les lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels 2020/C 96 I/01, C(2020) 1897 (JO C 96I du 24.3.2020, p. 1).

⁵² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur le réaménagement des voies réservées dans les transports afin d'assurer la continuité de l'activité économique pendant la période de résurgence de la pandémie de COVID-19, COM(2020)685 final.

En outre, le **système des voies réservées devrait maintenant être incorporé** dans un cadre qui pourrait être activé en cas de nouvelle crise. La Commission a l'intention de présenter, d'ici la fin de l'année, un plan d'urgence à cet effet, qui s'inscrira dans l'initiative plus large relative à un instrument d'urgence pour le marché unique. En ce qui concerne les aspects liés au transport et à la mobilité, cette initiative tirera des enseignements de la pandémie actuelle et répondra aux besoins du transport européen de marchandises et de passagers en cas de pandémie. Elle s'attachera à garantir la libre circulation du transport des marchandises et des travailleurs du secteur des transports, et à clarifier le transport de passagers. Elle aura pour objectif de mieux préparer le système de transport de l'UE aux événements tels que les pandémies et de préserver l'intégrité du marché unique.

La recommandation de la Commission relative à un **plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration**⁵³, adopté dans le cadre du nouveau pacte sur la migration et l'asile, contribuera elle aussi à la préparation et à la capacité de réaction aux situations migratoires difficiles auxquelles l'Union pourrait être confrontée. Le plan prévoit un suivi constant de la situation migratoire aux frontières extérieures de l'Union et dans les pays tiers concernés, ainsi qu'un échange d'informations en temps utile entre tous les acteurs concernés. Les travaux du réseau chargé du plan doivent désormais recevoir une concrétisation, avec la participation active de tous les acteurs, et en particulier des États membres et des agences concernées.

Contrôle renforcé et respect des règles

Le bon fonctionnement de l'espace Schengen dépend de la confiance mutuelle entre les États membres et, en définitive, de l'application correcte et efficace du cadre juridique de Schengen. Il s'agit d'un aspect essentiel car les manquements et le défaut d'application par un seul État membre risquent d'affecter tous les autres et, ensuite, de mettre l'espace Schengen en péril.

Le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen (ci-après, le «mécanisme»), instrument d'examen entre pairs, favorise une confiance mutuelle accrue entre les États membres. Il est en outre indispensable au bon fonctionnement de l'espace Schengen, car il recense et corrige les problèmes et il améliore l'application du cadre juridique par les États membres.

Un espace Schengen plus fort et résilient a besoin d'un mécanisme parfaitement adapté à sa finalité. Or le réexamen du mécanisme au bout de cinq ans a révélé des failles qui nuisent à son bon fonctionnement. Après de nombreuses consultations avec tous les acteurs concernés, qui ont abouti à une large convergence de vues, la Commission présente maintenant une

⁵³ Recommandation de la Commission relative à un mécanisme de l'UE de préparation et de gestion de crise en matière de migration (plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration), C(2020) 6469 final du 23 septembre 2020.

proposition de révision du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen. Cette dernière vise à rendre le mécanisme plus efficace, plus stratégique et mieux armé pour faire face aux réalités nouvelles et aux nouveaux défis. Elle devrait aussi accroître la faculté du mécanisme de faciliter le dialogue politique sur la situation dans l'espace Schengen, en se concentrant sur les domaines susceptibles de compromettre le fonctionnement de cet espace dans son ensemble.

La proposition accélère considérablement le processus d'évaluation, afin de détecter les failles et d'y remédier à temps. Elle instaure une procédure accélérée pour le cas où une évaluation révélerait des manquements risquant de mettre en péril le fonctionnement de l'espace Schengen. Dans le cadre de cette nouvelle procédure, l'État membre évalué devra immédiatement agir pour remédier aux manquements, avant même l'adoption du rapport d'évaluation, en informant sans délai la Commission et les États membres des mesures prises. En outre, la proposition concentre le pouvoir décisionnel du Conseil sur les cas les plus importants sur le plan politique et étoffe le rôle de surveillance du Parlement européen et du Conseil dans le processus.

La proposition crée un cadre souple afin d'intégrer dans les évaluations toutes les évolutions législatives récentes, telles que la nouvelle architecture informatique et le système d'entrée/de sortie, ainsi que le rôle accru des agences compétentes de l'UE. Elle renforce également les évaluations fondées sur les risques, pour avoir une meilleure vue d'ensemble de la performance des États membres et du fonctionnement de l'espace Schengen dans son ensemble. Elle apporte une flexibilité bienvenue pour réagir lorsqu'un nouveau problème surgit, tout en simplifiant les obligations procédurales actuelles et en éliminant les lourdeurs administratives. Elle clarifie les instruments existants, en crée de nouveaux, et allonge le cycle d'évaluation de cinq à sept ans, le tout pour exercer un contrôle plus étroit, plus affiné et plus stratégique des États membres.

Le mécanisme actuel continuera d'évaluer la manière dont les États membres mettent en œuvre et appliquent les obligations en matière de protection des données. De plus, afin de répondre aux préoccupations concernant la capacité limitée du mécanisme actuel à détecter certains types de violation des droits fondamentaux, la proposition renforce le rôle de l'Agence des droits fondamentaux et sa participation systématique aux évaluations, ainsi que le rôle des tiers, dont les médiateurs, et des autorités qui contrôlent le respect des droits fondamentaux. Pour rendre les inspections inopinées plus efficaces, la proposition prévoit la suppression du préavis systématique de 24 heures.

Au cours des dernières années, d'autres mécanismes de contrôle et de suivi de la qualité ont été créés au niveau de l'UE et des États membres, qui peuvent compléter le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen. La proposition prévoit d'**augmenter les synergies avec ces instruments, en particulier avec le processus d'évaluation de la vulnérabilité réalisée par Frontex.** Le but est d'exploiter au maximum les informations recueillies lors de cette évaluation de la vulnérabilité et d'éviter, autant que possible, les doubles emplois et les recommandations contradictoires. Parmi les exemples utiles, puisés dans d'autres domaines

d'action où des synergies accrues seront possibles, on peut citer la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles («EMPACT») ou la surveillance exercée par la Commission, avec l'aide d'eu-LISA, sur la mise en œuvre des systèmes informatiques concernés. Les résultats des mécanismes nationaux de contrôle de la qualité (encouragés dans le règlement instituant le corps européen de garde-frontières) et du mécanisme de contrôle indépendant prévu par la proposition introduisant un filtrage préalable des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures, seraient également pris en compte dans les évaluations.

Le mécanisme repose sur la bonne volonté des États membres pour mettre en œuvre les recommandations. Or, si l'un d'eux n'applique pas correctement la législation concernée et ne donne pas suite aux recommandations formulées, cela a un effet sur l'espace Schengen tout entier. Lorsque ce sera nécessaire et approprié, la Commission **exploitera plus systématiquement les synergies entre le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen et les procédures d'infraction**. À cette fin, elle adoptera une approche structurée, en appliquant des critères plus souples et transparents pour décider des circonstances susceptibles de déclencher une procédure d'infraction, conformément à la politique générale de la Commission en matière de respect et de mise en œuvre du droit de l'Union⁵⁴. Parmi les situations pouvant donner lieu à des poursuites figureraient, par exemple, la constatation d'une non-conformité importante susceptible d'avoir une incidence substantielle et immédiate sur le bon fonctionnement de l'espace Schengen, le cas où un État membre ne suivrait pas systématiquement des recommandations de remédier à des manquements qualifiés de «non conformes», ou l'existence de manquements persistants parce que le mécanisme n'a pas réussi à faire en sorte que l'État membre se mette en conformité avant la fin du cycle.

Par ailleurs, la Commission ouvrira un dialogue politique et technique étroit avec les États membres qui ont mis en place des contrôles durables à leurs frontières intérieures, afin de comprendre la situation et d'explorer avec ces États la possibilité de mesures spécifiques de coopération entre États membres limitrophes ou de coopération policière transfrontière renforcée. Si ces consultations confirment que les États membres prolongent les contrôles aux frontières intérieures de manière disproportionnée, sans intention de changer de ligne d'action, la Commission est prête à recourir aux moyens juridiques qui sont à sa disposition. Enfin, la Commission continuera d'évaluer le rétablissement de contrôles aux frontières intérieures lié à la COVID-19, afin de faire en sorte que cette mesure soit levée dès que la situation épidémiologique le permettra.

Achèvement de l'espace Schengen

La Commission considère que l'achèvement de l'espace Schengen impose de prendre les mesures nécessaires pour répondre à l'attente légitime et l'obligation juridique qu'ont les États membres qui ne font pas encore partie intégrante de cet espace sans contrôles aux frontières

⁵⁴ Communication de la Commission intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats», C(2016) 8600 (JO C 18 du 19.1.2017, p. 10).

intérieures d'y adhérer. Les évaluations de la Bulgarie et de la Roumanie, réalisées dans le cadre du processus d'évaluation de Schengen, étaient positives dès 2010/2011. En ce qui concerne la Croatie, le 22 octobre 2019, la Commission a adopté une communication⁵⁵ dans laquelle elle concluait que ce pays avait pris les mesures indispensables pour remplir les conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen, ce qui a été reconfirmé après une nouvelle inspection ciblée aux frontières extérieures de la Croatie.

La Commission estime qu'il est grand temps de donner suite à ces évaluations positives et invite donc le Conseil à prendre les mesures nécessaires pour que **la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie fassent partie de l'espace sans contrôles aux frontières des États membres**. En effet, ces États membres appliquent la majeure partie de l'acquis de Schengen, mais sans bénéficier de tous les avantages liés à l'adhésion à l'espace Schengen, et il convient de remédier à cette situation.

Outre le fait que leur adhésion à l'espace Schengen constitue une attente légitime et une obligation juridique pour eux, la Commission est convaincue que l'adhésion à part entière de ces trois pays accroîtra la sécurité de l'Union dans son ensemble, parce que ces États membres pourront alors exploiter tous les outils disponibles, tels que ceux liés au système d'information sur les visas et à l'interopérabilité. Enfin, leur adhésion est essentielle pour renforcer la confiance mutuelle dans l'espace Schengen.

Il en sera de même pour **Chypre**, lorsque cet État aura achevé avec succès le processus d'évaluation de Schengen, actuellement en cours. Comme, du point de vue technique, le système national de Chypre est prêt à s'intégrer dans le système d'information Schengen, le Conseil pourrait bientôt décider d'accorder à ce pays un accès partiel audit système, ce qui constituerait une première étape importante.

Bien que ne faisant pas partie de l'espace Schengen, **l'Irlande** a accès au système d'information Schengen depuis mars 2021, à la suite de sa décision de participer à la partie de l'acquis de Schengen relative à ce système. C'est là un atout supplémentaire pour renforcer la sécurité dans toute l'Union.

Actions clés pour renforcer la préparation et la gouvernance de l'espace Schengen

Actuellement, la Commission:

- présente une proposition de règlement visant à réviser le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen.

La Commission:

- organisera régulièrement des forums Schengen et présentera des «rapports sur la situation dans l'espace Schengen»;

⁵⁵ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à la vérification de l'application intégrale de l'acquis de Schengen par la Croatie, COM(2019) 497 final du 22 octobre 2019.

- présentera une communication sur les enseignements tirés de la crise de la COVID-19 (T2 2021);
- ouvrira des dialogues politiques et techniques avec les États membres qui ont mis en place des contrôles durables à leurs frontières intérieures (T3 2021);
- présentera une proposition de règlement modifiant le code frontières Schengen (T4 2021);
- codifiera, dans le manuel pratique à l'intention des garde-frontières, les lignes directrices et recommandations adoptées dans le contexte de la COVID-19 (T4 2021);
- présentera un plan d'urgence prévoyant la réactivation du système de voies réservées en cas de nouvelle crise, dans le cas où le bon fonctionnement de la libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur serait menacé (T4 2021);
- proposera la création d'un instrument d'urgence pour le marché unique (2022).

La Commission, les États membres et les agences devraient:

- surveiller en permanence la situation migratoire aux frontières extérieures de l'UE et dans les pays tiers concernés, grâce au réseau chargé du plan pour les crises migratoires.

Le Conseil est invité à:

- prendre les mesures nécessaires pour que la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie (ainsi que Chypre, lorsqu'elle aura achevé avec succès le processus d'évaluation de Schengen, actuellement en cours) fassent partie de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures.

5. CONCLUSION

Il y a 36 ans, cinq États membres convenaient d'abolir entre eux les contrôles aux frontières. La levée de ces contrôles aux frontières intérieures a fait naître la responsabilité d'assurer la sécurité intérieure de l'Europe, à une époque où aucun des systèmes sur lesquels nous nous appuyons aujourd'hui n'existait. Ce qui existait, en revanche, c'était la confiance et la volonté de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures. La confiance et la volonté sont absolument essentielles au fonctionnement de cet espace de liberté, de sécurité et de justice. La confiance faite à chaque État membre pour qu'il applique des règles qui feront de l'Union un lieu sûr de libre circulation sans contrôle aux frontières, et la volonté de tous les acteurs impliqués de préserver et de renforcer l'architecture à la base de l'espace Schengen.

Avec les mesures proposées dans la présente stratégie, la Commission entend compléter la panoplie d'outils nécessaires au bon fonctionnement de l'espace Schengen, pour qu'il soit un espace de liberté, de sécurité et de justice. L'écosystème de règles devrait ainsi être rééquilibré et la confiance mutuelle entre les États membres en être renforcée, afin que tous leurs habitants, et notre économie, puissent à nouveau pleinement bénéficier d'un espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures.

Il est par ailleurs essentiel de continuer à travailler ensemble pour trouver des solutions aux crises immédiates telles que la pandémie de COVID-19, en mettant en œuvre, sans tarder et de manière harmonisée, les recommandations adoptées pour les déplacements vers l'UE ainsi que le certificat COVID numérique européen. Il est tout aussi indispensable de continuer à

collaborer avec nos partenaires des pays tiers pour soulager la pression à nos frontières extérieures et pour activer la coopération internationale, notamment avec les organisations internationales compétentes, en particulier l’OMS et l’OACI, pour combattre la pandémie de COVID-19 afin que nous puissions retrouver une vie normale.

La Commission présentera les propositions et initiatives décrites dans la présente stratégie et, s’il y a lieu, apportera une aide financière et opérationnelle aux États membres pour que la législation soit correctement appliquée. En même temps, elle invite le Parlement européen et le Conseil à adopter les propositions qui sont toujours en cours d’examen, telles que celles soumises dans le cadre du nouveau pacte sur la migration et l’asile, ainsi que la proposition de réforme du mécanisme d’évaluation et de contrôle de Schengen présentée simultanément à la présente stratégie.

Enfin, la Commission invite les États membres à mettre rapidement en œuvre toutes les initiatives déjà adoptées, en particulier la nouvelle architecture informatique et le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Ils compléteraient ainsi le travail accompli dans les domaines des frontières extérieures et de la sécurité intérieure, où toutes les mesures et initiatives déjà adoptées doivent maintenant être correctement mises en œuvre. Grâce à la prochaine proposition de révision du code frontières Schengen, la Commission répondra aussi au besoin de coordination en cas d’apparition de menaces affectant tout l’espace Schengen. Un plan d’urgence prévoyant la réactivation du système de voies réservées dans l’éventualité d’une nouvelle crise, au cas où le bon fonctionnement de la libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur serait menacé, sera également proposé. Toutes ces actions devraient permettre de susciter la confiance dans un vaste espace européen de liberté, de sécurité et de justice, dans lequel nos citoyens européens pourront circuler en toute liberté et en toute sécurité, et où l’application de contrôles aux frontières intérieures demeurera véritablement une mesure de dernier recours.