



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 25 mai 2022
(OR. en)

9478/22

JAI 741
SCHENGEN 53
SCH-EVAL 61
FRONT 209
IXIM 135
MIGR 154
ASILE 65
ENFOPOL 291
COMIX 256

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	24 mai 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 301 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS - Rapport 2022 sur la situation dans l'espace Schengen

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 301 final.

p.j.: COM(2022) 301 final



Bruxelles, le 24.5.2022
COM(2022) 301 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Rapport 2022 sur la situation dans l'espace Schengen

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Rapport 2022 sur la situation dans l'espace Schengen

L'espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures (l'«espace Schengen») est une réalisation historique de la construction européenne. Depuis sa création en 1985, il a modifié la réalité quotidienne de millions de personnes. Le projet Schengen a fait tomber les barrières, rapproché les citoyens et renforcé les économies européennes. La rapidité avec laquelle les personnes, les biens et les services circulent dans l'UE contribue à stimuler la compétitivité européenne et à générer des emplois et de la croissance.

La création de l'espace Schengen a également unifié le continent en créant un espace sans frontières, emblématique pour tous les Européens. Cet espace bénéficie d'un soutien massif de la population¹. Pour toute une génération d'Européens, l'idée d'être soumis à des vérifications aux frontières intérieures de l'UE n'est guère imaginable. Grâce à Schengen, les citoyens peuvent voyager sans entrave d'un État membre à l'autre pour explorer, faire des études ou travailler. En outre, comme la pandémie de COVID-19 l'a récemment démontré de façon éclatante, le coût induit par l'absence d'espace Schengen serait extrêmement élevé².

Toutefois, ces dernières années, plusieurs crises ont montré que cette réalisation ne pouvait être tenue pour acquise. L'espace Schengen a été confronté à un premier test majeur en 2015, avec la crise migratoire et un certain nombre de menaces graves pour la sécurité. Plus récemment, de nouveaux défis sont apparus avec la pandémie et avec les nombreuses arrivées de personnes fuyant la guerre en Ukraine.

Grâce à la détermination de l'UE et des États membres et aux progrès réalisés ces dernières années, Schengen a prouvé sa résilience et est ressorti plus fort de ces défis. Même si des difficultés subsistent, Schengen fonctionne globalement bien. Ce constat est confirmé par les résultats des évaluations régulières de Schengen, qui ne révèlent que peu de défaillances systémiques, ainsi que par d'autres outils que nous avons mis en place pour évaluer le fonctionnement de l'espace Schengen et les capacités nationales de contrôle aux frontières dans les États membres.

Ces dernières années, le système Schengen a été mis à l'épreuve par diverses crises, qui ont conduit à des débats politiques ponctuels autour de Schengen. Il est devenu plus évident que jamais que les succès de Schengen ne doivent pas être tenus pour acquis. Tous les défis récents ont mis en lumière la nécessité de prendre des mesures décisives pour améliorer la structure de gouvernance de l'espace Schengen afin de préserver son bon fonctionnement. La Commission a mis en place en novembre 2020 un forum Schengen annuel, première étape vers la promotion d'un débat politique inclusif consacré à la construction d'un espace Schengen plus fort fondé sur la confiance mutuelle. Les échanges politiques de haut niveau ont confirmé la nécessité, réitérée lors du deuxième forum Schengen en mai 2021, d'une gouvernance plus forte pour Schengen.

Dans ce contexte, la Commission a élaboré un nouveau modèle de gouvernance pour l'espace Schengen sous la forme d'un «cycle Schengen» garantissant un «bilan de santé» régulier sur la situation de Schengen. À la suite des travaux du Conseil JAI de Lille, ces idées ont commencé à se concrétiser avec la tenue du premier Conseil Schengen le 3 mars 2022. Schengen, projet commun, requiert une réponse commune aux défis actuels et futurs et l'engagement des États membres, des institutions de l'UE et des agences concernées. Le nouveau règlement réformant le mécanisme

¹ Eurobaromètre hiver 2021/2022.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf (en anglais).

d'évaluation et de contrôle de Schengen est destiné à contribuer davantage à cet objectif en garantissant une détection rapide des lacunes et des procédures de suivi efficaces.

*Cette gouvernance renforcée est cruciale pour donner suite à l'ambitieux programme défini pour Schengen dans la **stratégie Schengen présentée par la Commission en juin 2021**. L'adoption urgente du cadre législatif renforcé et la mise en œuvre de ce dernier sont nécessaires pour rendre l'espace Schengen plus robuste et plus résilient.*

*Le présent **rapport sur la situation dans l'espace Schengen** recense les éléments clés du nouveau modèle de gouvernance pour l'espace Schengen, fait le point sur la mise en œuvre de la stratégie Schengen dans son ensemble ainsi que dans ses différentes composantes et définit les priorités pour l'espace Schengen en 2022/2023. Il répond également à l'obligation juridique de la Commission³ de rendre compte de la situation en ce qui concerne l'absence de contrôles aux frontières intérieures, des résultats des évaluations de Schengen et de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations. Le présent rapport sert de modèle pour l'avenir: en tant que première étape du cycle annuel Schengen, chaque futur rapport devrait lancer un exercice annuel de présentation de la situation dans l'espace Schengen, dans l'optique de définir les priorités pour l'année à venir et d'assurer des débats sur les progrès réalisés à la fin d'une année donnée. Le rapport sur la situation dans l'espace Schengen devrait servir de base à un dialogue politique accru ainsi qu'à un meilleur contrôle et à une meilleure application de l'acquis de Schengen.*

1. Renforcer la gouvernance de l'espace Schengen

Un espace qui dépend de la confiance mutuelle entre les États membres et, en définitive, de la mise en œuvre correcte et efficace du cadre juridique de Schengen nécessite une gouvernance forte et structurée. À la suite des débats menés lors des premier⁴ et deuxième⁵ forums Schengen⁶, et en vue de véritablement renforcer Schengen à long terme, un nouveau modèle de gouvernance Schengen a été mis en place. Lors du premier Conseil Schengen de mars 2022, les États membres ont confirmé une nouvelle fois cette nécessité et ont approuvé le **cycle Schengen** présenté par la Commission. Ce cycle prévoit un «bilan de santé» régulier de l'espace Schengen, permettant de repérer les problèmes à un stade précoce afin d'assurer une prise de responsabilité commune et de promouvoir l'adoption de mesures appropriées.

Le point de départ du cycle annuel Schengen est le rapport annuel sur la situation dans l'espace Schengen, par lequel la Commission lance le processus de gouvernance en recensant les principaux défis pour l'espace Schengen et en définissant les actions prioritaires qui doivent être menées tant au niveau national qu'au niveau européen. Dans le cadre du cycle Schengen, la Commission présentera régulièrement un baromètre Schengen⁷, en vue de rendre compte de l'évolution de la situation dans l'espace Schengen.

³ Le présent rapport répond à l'obligation juridique de la Commission de présenter des rapports en application de l'article 20 du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et de l'article 33 du code frontières Schengen [règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes]. Il vise également à établir le lien avec d'autres rapports similaires, qui ont permis à ce jour de faire le point sur divers éléments liés à la situation dans l'espace Schengen, avec la communication «Revenir à l'esprit de Schengen», avec les rapports réguliers sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, avec les rapports sur la migration et l'asile, avec le rapport sur les vérifications systématiques, avec le(s) rapport(s) sur l'interopérabilité ou encore avec le rapport sur l'état d'avancement de l'union de la sécurité.

⁴ Le 30 novembre 2020.

⁵ Le 17 mai 2021.

⁶ La Commission a créé le forum Schengen afin de stimuler une coopération plus concrète et de favoriser la confiance mutuelle dans le but de donner un élan politique en faisant le bilan des réalisations accomplies et des obstacles rencontrés et en traçant la voie à suivre pour l'espace Schengen.

⁷ La Commission a présenté un baromètre Schengen lors du premier Conseil Schengen en mars 2022.

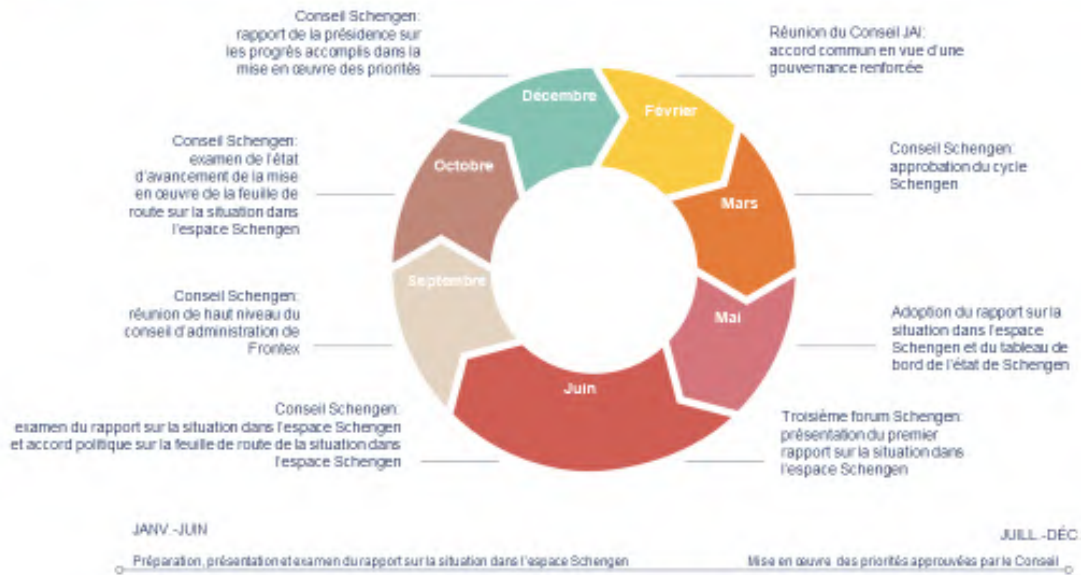
Les débats interinstitutionnels au sein du **forum Schengen** et les délibérations politiques lors du **Conseil Schengen de juin**⁸ donneront l'impulsion politique nécessaire sur les questions stratégiques clés. La mise en œuvre des actions prioritaires nécessitera l'engagement de tous. Le modèle de gouvernance Schengen fournit un cadre permettant d'assurer un suivi approprié, avec des échanges réguliers sur les défis communs, des solutions coordonnées et le partage de bonnes pratiques afin d'ouvrir la voie à une mise en œuvre efficace et en temps utile des mesures requises. Au cours des dernières phases, à la fin de l'année, les discussions porteront sur le suivi de la manière dont les principaux défis pour Schengen ont été relevés, avec, entre autres, des orientations concernant les opérations menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes («Frontex»). Cette approche contribuera à garantir un engagement politique plus fort en faveur de la gouvernance européenne commune de l'espace Schengen et à définir les étapes nécessaires pour le cycle annuel suivant.

Le nouveau **mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen**, proposé par la Commission en juin 2021 et récemment adopté par le Conseil, jouera un rôle crucial dans ce nouveau modèle de gouvernance Schengen. Ce sera le mécanisme clé pour recenser les défis auxquels les États membres sont confrontés et pour assurer des mesures correctives rapides. Il permettra d'éviter que les problèmes de mise en œuvre, et notamment les cas de déficiences graves, n'aient des répercussions dans l'ensemble de l'espace Schengen. La mise en œuvre rapide de cette réforme garantira que l'espace Schengen est doté d'un instrument plus efficace, plus stratégique et plus flexible pour relever les nouveaux défis, réagir aux réalités changeantes et s'adapter aux nouvelles circonstances. La Commission prend d'ores et déjà les mesures nécessaires pour en assurer l'application effective et en temps utile.

Le **coordinateur Schengen** de la Commission pilotera et coordonnera le cycle Schengen, en concertation avec les États membres.

⁸ Initiative de la présidence française du Conseil de l'UE, le Conseil Schengen a été établi dans le cadre du Conseil «Justice et affaires intérieures» sous la forme d'un comité mixte (c'est-à-dire qu'y participent également les pays associés à l'espace Schengen, à savoir l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein) et est destiné à débattre à un niveau politique élevé des questions liées à l'espace Schengen et à rassembler autour de la table tous les acteurs concernés, notamment les agences.

Gouvernance renforcée de Schengen: LE PREMIER CYCLE SCHENGEN 2022



9

⁹ À partir de 2023, le cycle Schengen sera lancé en février, avec l'adoption du rapport sur la situation dans l'espace Schengen.

Encadré 1. Premier cycle Schengen – priorités pour 2022/2023

Les principales actions prioritaires pour l'espace Schengen sont les suivantes:

1. renforcer la gestion des **frontières extérieures**;
2. veiller à ce que les **contrôles aux frontières intérieures** constituent des mesures de **dernier recours**, maintenues pendant une durée limitée et accompagnées de mesures d'atténuation, le cas échéant;
3. renforcer la **sécurité** intérieure grâce à une coopération policière accrue au sein de l'UE.

Pour atteindre ces objectifs, une mise en œuvre rapide des actions prioritaires suivantes est indispensable:

- adoption et mise en œuvre de la politique stratégique pluriannuelle pour la **gestion européenne intégrée des frontières**;
- exécution de vérifications systématiques aux frontières extérieures sur tous les voyageurs;
- mise en œuvre de la **nouvelle architecture informatique** et de **l'interopérabilité pour la gestion des frontières** dans les temps, d'ici 2023;
- application du nouveau **mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen**;
- mise en œuvre complète des mandats de **Frontex** et d'**Europol**;
- amélioration des systèmes nationaux de retour;
- pleine utilisation des outils de **coopération policière transfrontalière** disponibles;
- levée de tous les **contrôles aux frontières intérieures** mis en place de longue date.

Une autre priorité essentielle pour améliorer le cadre législatif consiste à adopter rapidement les propositions présentées par la Commission, et notamment:

- la modification du **code frontières Schengen**;
- les propositions relatives à la **coopération policière**;
- la proposition relative au **filtrage**.

2. Progrès réalisés dans le cadre de la stratégie Schengen

Avec la stratégie Schengen, la Commission a défini les mesures visant à assurer le bon fonctionnement de l'espace Schengen. Depuis son adoption en juin 2021, la Commission a tenu son engagement et a veillé à faire progresser rapidement les outils destinés à sous-tendre l'espace Schengen. Les trois piliers sur lesquels repose l'espace Schengen sont les suivants: une **gestion efficace des frontières extérieures, des mesures compensant l'absence de contrôles aux frontières intérieures** et une **gouvernance solide**. Tous ont été renforcés et dotés d'outils actualisés pour leur permettre de faire face efficacement aux nouvelles circonstances. Il est maintenant temps de donner suite aux propositions et engagements en suspens, avec la participation des États Membres et d'autres parties prenantes indispensables pour assurer une prise de responsabilité commune.

La mise en œuvre de l'un des systèmes de gestion des frontières les plus avancés au monde sur le plan technologique demeure un objectif prioritaire. Au cours de l'année écoulée, les États membres, l'eu-LISA¹⁰ et la Commission ont redoublé d'efforts pour mettre en œuvre la **nouvelle architecture informatique et l'interopérabilité** dans les délais convenus. À présent, il est capital de veiller à ce que toutes les parties prenantes prennent les mesures nécessaires dans le cadre de leurs responsabilités pour éviter de nouveaux retards qui compromettraient le calendrier global¹¹

¹⁰ L'Eu-LISA est l'agence de l'Union européenne qui gère les opérations des systèmes d'information à grande échelle et les questions relatives à la liberté, à la justice et à la sécurité.

¹¹ La mise en service du nouveau système d'information Schengen (SIS) est prévue pour septembre 2022; la Commission adoptera une décision fixant la date exacte de l'application intégrale des nouveaux règlements dès que les conditions seront remplies [article 66 du règlement (UE) 2018/1861 et article 79 du règlement (UE) 2018/1862]. La mise en service du système d'entrée/de sortie (EES) a été reportée à novembre 2022. La mise en service du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) est prévue pour mai 2023.

de la mise en place pleine et entière de la nouvelle architecture et de l'interopérabilité d'ici fin 2023. Des retards de livraisons, des points de passage frontaliers mal équipés et des problèmes d'ordre qualitatif pourraient entraîner un effet domino sur d'autres systèmes et fonctionnalités.

D'importantes mesures ont été prises pour moderniser et rendre plus efficaces l'introduction et le traitement des demandes de visa tout en renforçant la sécurité de l'espace Schengen. Les documents numériques sont à la fois plus efficaces et plus sûrs. Le 27 avril 2022, la Commission a présenté une proposition relative à la **numérisation des procédures de visa**.

En décembre 2021, la Commission a adopté un ensemble de propositions sur Schengen et la coopération policière. La proposition de révision du **code frontières Schengen**¹² vise à clarifier les règles relatives à la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures et au recours à des mesures de substitution. Elle propose également de mettre en place des outils communs pour une gestion plus efficace des frontières extérieures dans les situations de crise, par exemple en cas de crise de santé publique ou dans une situation où des migrants sont instrumentalisés à des fins politiques.

Ces mesures sont complétées par des propositions législatives visant à renforcer la sécurité intérieure de l'Union européenne conformément à la stratégie de l'union de la sécurité. Les **propositions relatives à la coopération policière**¹³ offrent un cadre juridique cohérent au niveau de l'Union, qui garantira aux autorités répressives un accès adéquat aux informations détenues par d'autres États membres pour lutter contre la criminalité et le terrorisme. Une coopération policière efficace et fluide permettra de renforcer la prévention et la détection des infractions pénales dans l'UE, ainsi que les enquêtes en la matière, ce qui favorisera la sécurité pour tous ceux qui vivent et se déplacent dans l'espace Schengen. Les normes communes applicables aux patrouilles conjointes faciliteront le travail entre les agents de police qui participent et agissent sur le territoire d'autres pays de l'UE, en promouvant également une culture policière commune de l'UE. Des progrès rapides sur leur approbation contribueront au bon fonctionnement de l'espace Schengen. Le processus de négociation devrait être achevé en 2023.

Le renforcement de la sécurité dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures nécessite des frontières extérieures sûres. Depuis 2017, les États membres et les pays associés à l'espace Schengen sont tenus d'effectuer des **vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes à l'égard de toutes les personnes franchissant les frontières extérieures de l'Union**¹⁴, y compris les personnes jouissant du droit à la libre circulation. Cette mesure visait à renforcer la sécurité intérieure de l'UE, après qu'il avait été constaté que, parmi les combattants terroristes étrangers rentrant dans l'UE, se trouvaient des citoyens de l'UE. Le rapport au Parlement européen et au Conseil analyse la mise en œuvre et l'incidence de ces vérifications systématiques. Il conclut que l'application de vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes à l'égard des personnes jouissant du droit à la libre circulation en vertu de la législation européenne a comblé un important vide réglementaire, malgré les difficultés rencontrées par les États membres dans la mise en œuvre de ces règles. La Commission compte remédier à ces difficultés et soutenir les États membres par des «mesures non contraignantes», à la

¹² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, COM(2021) 891, 14.12.2021.

¹³ Elles comprennent une proposition de recommandation du Conseil relative à la coopération policière opérationnelle (COM/2021/780 final), une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres (COM/2021/782 final) et une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'échange automatisé de données dans le cadre de la coopération policière (COM/2021/784 final).

¹⁴ Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 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).

faveur notamment de la prochaine révision du manuel pratique à l'intention des garde-frontières¹⁵, que les autorités compétentes des États membres utilisent pour les vérifications aux frontières portant sur les personnes.

Encadré 2. Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes – principaux faits nouveaux

- Des progrès importants ont été accomplis pour rendre opérationnel le règlement de 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹⁶.
- Depuis le 1^{er} janvier 2021, Frontex soutient les États membres dans la protection des frontières extérieures et dans les opérations de retour par l'intermédiaire du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Composé aujourd'hui de plus de 6 000 agents, le contingent permanent atteindra sa pleine capacité de 10 000 agents d'ici 2027. Actuellement, Frontex déploie chaque jour, en moyenne, 2 000 agents aux frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes et à l'appui des retours.
- Un nouveau cycle stratégique d'orientation politique visera à garantir une utilisation efficace et cohérente du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, qui réunira plus de 120 000 garde-frontières et garde-côtes et experts en matière de retour des États membres et de Frontex. Ce cadre permettra de mieux relier divers instruments et politiques et visera à combler les lacunes entre la protection des frontières, la sécurité, les retours et la migration, tout en assurant la protection des droits fondamentaux.
- À l'issue de la consultation du Parlement européen et du Conseil lancée ce jour, la Commission prévoit d'adopter, d'ici fin 2022, la première politique stratégique pluriannuelle pour la gestion européenne intégrée des frontières, qui sera mise en œuvre et complétée par l'intermédiaire des stratégies adoptées par Frontex et les autorités nationales.
- Un pilotage stratégique supplémentaire sera assuré lors d'une réunion de haut niveau du conseil d'administration de l'Agence. Les réunions du Conseil Schengen sont également l'occasion d'examiner une fois par an, au niveau politique, des questions liées à la mise en œuvre de la gestion européenne intégrée des frontières par le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, y compris Frontex.
- Le 21 décembre 2021, la Commission a également adopté un modèle d'arrangements de travail devant être utilisé par Frontex dans le cadre de sa coopération avec les pays tiers et un modèle d'accord sur le statut pour réglementer le déploiement d'équipes du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dans des pays tiers.
- S'agissant des retours, Frontex a également accompli d'importants progrès dans le développement de ses capacités d'appui aux États Membres en matière de retour et de réintégration. Un directeur général adjoint pour les retours et les opérations est ainsi entré en fonction en février 2022 et supervise une nouvelle division des retours.
- Un soutien renforcé est fourni aux États membres dans le domaine du retour volontaire, et les services de réintégration conjoints de Frontex ont été déployés pour fournir un soutien à la réintégration aux États membres à partir d'avril 2022.
- Frontex progresse dans la mise en place de ses capacités d'organisation des opérations de retour à l'initiative de l'Agence, avec un premier vol réussi organisé à destination de l'Albanie en janvier 2022.
- L'Agence a subi d'importants changements structurels avec l'entrée en fonction de trois directeurs exécutifs adjoints respectivement en novembre 2021, janvier 2022 et février 2022.
- Tous les principaux éléments constitutifs d'un système de surveillance pleinement opérationnel ont été mis en place afin que les activités de Frontex soient conformes aux droits fondamentaux. Un nouvel officier aux droits fondamentaux et un officier aux droits fondamentaux adjoint ont ainsi pris leurs fonctions respectivement en juin 2021 et en mars 2022. Ils sont soutenus dans

¹⁵ C(2019) 7131 final du 8.10.2019.

¹⁶ 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).

leur travail par 20 contrôleurs des droits fondamentaux, dont le nombre passera à 46 d'ici à la fin de l'été.

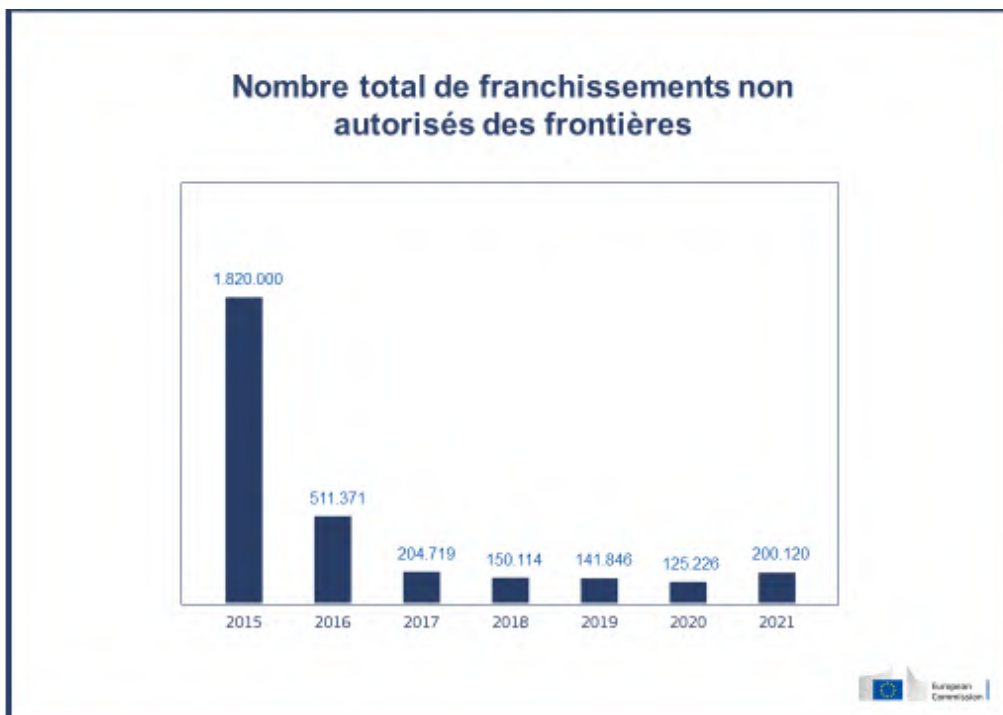
- Frontex s'acquitte d'une tâche d'une importance cruciale qui consiste à aider les États membres à gérer les frontières extérieures communes de l'Union européenne. Afin d'assurer la pleine continuité de l'Agence, la Commission procédera rapidement au recrutement d'un nouveau directeur exécutif.
- Le conseil d'administration de Frontex continuera à exercer un contrôle encore plus étroit sur la gestion interne de l'Agence et sur ses activités. Parallèlement, compte tenu de sa mission élargie et de ses ressources considérablement renforcées, l'Agence devrait être à même de rendre pleinement compte de son action devant les institutions de l'UE. Dans la perspective de la prochaine évaluation du fonctionnement de l'Agence, la Commission engagera un dialogue avec le Parlement européen et le Conseil en ce qui concerne la gouvernance de l'Agence.

3. Situation dans l'espace Schengen

3.1. Situation aux frontières extérieures

Chaque année, des centaines de millions de personnes franchissent les frontières extérieures de l'UE, ce qui fait de l'UE la destination la plus accueillante au monde. Aujourd'hui, environ 1,3 milliard de personnes originaires de quelque 60 pays du monde peuvent bénéficier du régime d'exemption de visa pour se rendre dans l'Union européenne.

Bien que la grande majorité des ressortissants de pays tiers arrivent dans l'UE de manière autorisée, la migration irrégulière reste un défi. En 2021, Frontex a fait état de 200 000 franchissements non autorisés des frontières. Au cours de cette même année, les arrivées irrégulières en Lituanie, en Pologne et en Lettonie ont été plus de dix fois supérieures à celles de 2020 en raison de **l'instrumentalisation** de migrants à des fins politiques par le régime biélorusse. Toutefois, grâce à l'action résolue et décisive de l'UE, la situation s'est maintenant stabilisée et le nombre d'arrivées en provenance de Biélorussie a considérablement diminué.



En ce qui concerne les tendances, la **route de la Méditerranée centrale, avec l'Italie comme principal pays de destination**, a une fois encore été la voie migratoire la plus empruntée pour la migration irrégulière vers l'UE en 2021 (34 % des franchissements non autorisés de frontières signalés). Cette tendance s'est poursuivie en 2022: au 8 mai 2022, près de 11 800 arrivées ont été

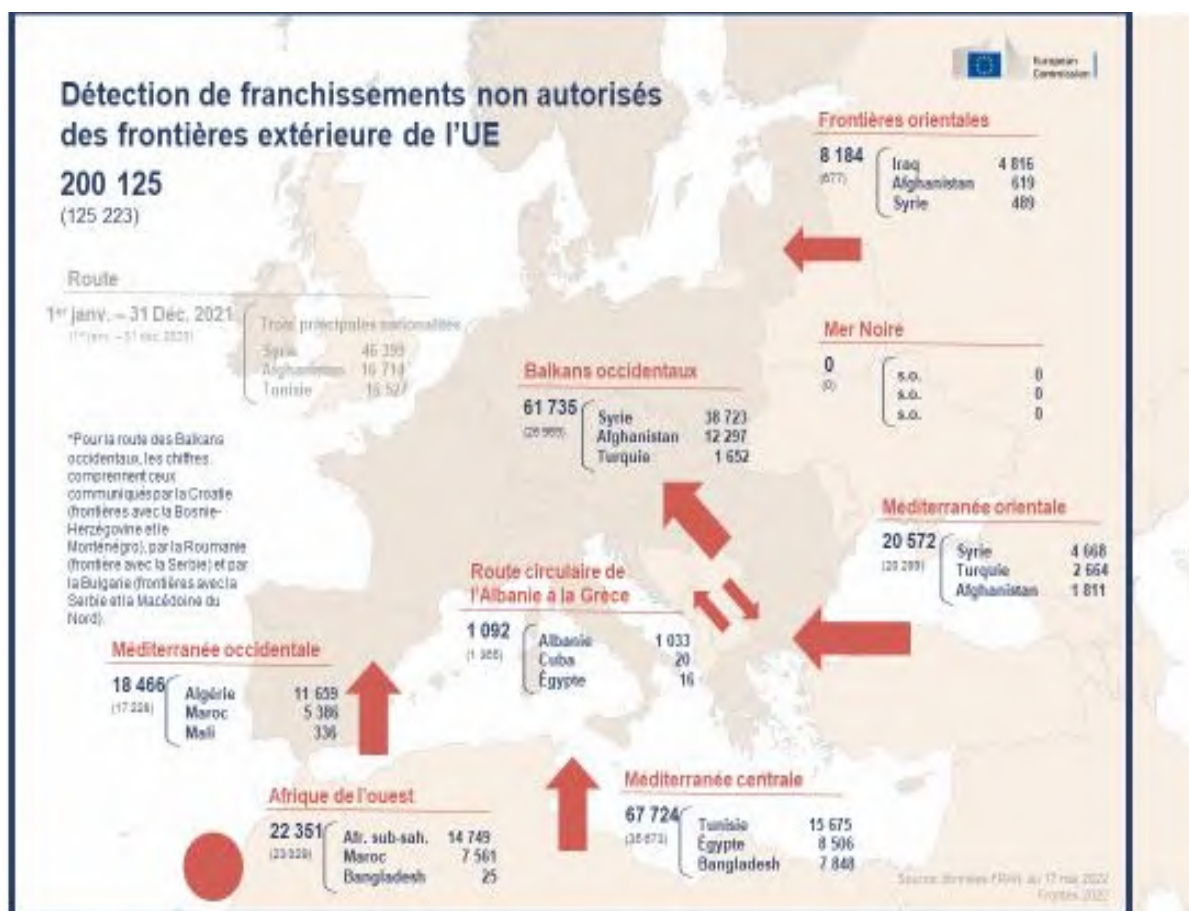
signalées sur cette route, soit une baisse de 7,6 % par rapport à la même période l'an dernier. Le nombre total de franchissements non autorisés de frontières en 2022, au 8 mai, s'élevait à 11 797 pour l'Italie et à seulement 1 pour Malte. Les arrivées en Espagne par les routes de la **Méditerranée occidentale** et de **l'Afrique de l'Ouest** sont également restées nombreuses: au 8 mai 2022, 10 475 franchissements non autorisés de frontières ont été enregistrés, soit 32 % de plus qu'au cours de la même période de 2021. Alors que les arrivées en Espagne continentale ont diminué en 2022 par rapport à la même période de 2021, elles ont sensiblement augmenté (53 %) dans les îles Canaries.

Alors que la pression migratoire a continué à diminuer en **Grèce**, les arrivées à **Chypre** ont nettement augmenté (de 123 %) en 2021 par rapport à 2020. En 2022, au 8 mai, 3 031 arrivées ont été signalées en Grèce (soit une augmentation de 24 % par rapport à la même période de 2021) et 6 755 à Chypre (soit une augmentation de 142 %).

La pression a également augmenté sur la **route des Balkans occidentaux** où 19 029 entrées irrégulières ont été signalées au cours des trois premiers mois de 2022, soit une augmentation de 125 % par rapport à la même période de l'année précédente.

Les arrivées irrégulières d'**Afghanistan** dans l'UE ont augmenté depuis la prise de contrôle des Talibans en août 2021, mais sont restées à des niveaux modérés.

Selon Europol¹⁷, plus de 90 % des migrants en situation irrégulière qui arrivent dans l'UE ont recours à des passeurs, que ce soit pour une partie ou pour la totalité de leur voyage. Deux tiers d'entre eux ne remplissent pas les critères pour bénéficier d'une protection internationale en première instance et devront, à terme, être renvoyés.



¹⁷ [Aide à l'entrée et au séjour irréguliers Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/aide-a-l-entree-et-au-sejour-irreguliers) (en anglais).

Encadré 3. L'agression russe de l'Ukraine – le plus grand déplacement de population en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale et la réaction immédiate de l'UE

Depuis le début de l'invasion militaire de l'Ukraine par la Russie, environ 6 millions de personnes sont entrées dans l'Union européenne en provenance d'Ukraine et de Moldavie, dont 200 000 ressortissants de pays tiers non ukrainiens. Les Ukrainiens titulaires d'un passeport biométrique arrivent en tant que voyageurs exemptés de l'obligation de visa et rejoignent souvent des membres de leur famille ou des amis dans différents États membres.

L'UE a géré efficacement les conséquences de grande ampleur de cette situation en s'appuyant sur des mesures relevant de l'acquis de Schengen ou allant au-delà de celui-ci:

- compte tenu de la situation exceptionnelle aux frontières de l'Union avec l'Ukraine, la Commission a présenté des lignes directrices opérationnelles¹⁸ visant à aider les garde-frontières des États membres à gérer **efficacement les arrivées aux frontières**, tout en maintenant un niveau élevé de sécurité;
- le 4 mars 2022, le Conseil, sur proposition de la Commission, a adopté à l'unanimité et pour la première fois, la décision d'exécution¹⁹ introduisant une protection temporaire²⁰ en raison d'un afflux massif de personnes fuyant l'Ukraine à cause de la guerre;
- l'activité du réseau soutenant le mécanisme de préparation et de gestion des crises de l'Union²¹ a été intensifiée pour garantir un échange constant d'informations et une réponse coordonnée aux défis posés par de tels événements;
- la Commission a également mis en place la **plateforme de solidarité**, qui réunit les États membres et les pays associés à l'espace Schengen, des agences de l'UE et des organisations internationales, avec la participation de l'Ukraine et de la Moldavie, afin de coordonner le soutien apporté aux personnes fuyant la guerre en Ukraine et aux pays qui les accueillent;
- lors du Conseil «Justice et affaires intérieures» extraordinaire du 28 mars, la Commission a présenté un plan d'action en dix points²², convenu à l'avance avec la présidence française du Conseil de l'UE, afin de faciliter une coordination européenne renforcée en ce qui concerne l'accueil des personnes fuyant la guerre en Ukraine;
- **les agences de l'UE** ont rapidement fourni un appui concret.
 - **Frontex** a immédiatement déployé du personnel supplémentaire aux frontières de l'UE avec l'Ukraine, dans le cadre de l'opération conjointe Terra²³ déjà existante, mais également en réponse à la demande de certains États membres. Depuis le 27 avril 2022, 297 agents du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes sont déployés aux frontières extérieures orientales de l'Union (avec, entre autres, l'Ukraine, la Moldavie, la Russie et la Biélorussie). Frontex a également aidé 718 ressortissants de pays tiers fuyant la guerre à retourner en toute sécurité dans leur pays d'origine.
 - Frontex soutient activement sur le terrain les efforts déployés par les autorités moldaves pour relever le double défi de la régulation de l'afflux et du départ ultérieur de certaines de

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=FR)

¹⁹ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.

²⁰ La protection temporaire donne aux personnes fuyant la guerre le droit à un titre de séjour, l'accès à un hébergement approprié, au marché du travail, aux soins médicaux, à l'aide sociale, à l'éducation et à la possibilité pour les familles d'être regroupées dans certaines circonstances, sans préjudice du droit d'accès à la procédure d'asile.

²¹ Recommandation (UE) 2020/1366 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à un mécanisme de l'Union européenne de préparation et de gestion de crise en matière de migration (plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration).

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en (en anglais).

²³ L'opération conjointe Terra 2022 organisée par Frontex se déroule dans 12 États membres de l'UE et couvre 62 points de passage frontaliers. Au total, plus de 450 agents du contingent permanent de 28 pays de l'UE et de l'espace Schengen viennent en appui aux autorités nationales dans la gestion des frontières. L'objectif de l'opération consiste à renforcer le contrôle aux frontières terrestres de l'UE, à aider les pays à lutter contre la criminalité transfrontalière et à renforcer la sécurité intérieure de l'UE.

milliers de réfugiés fuyant la guerre en Ukraine. Après la conclusion, en un temps record, d'un accord sur le statut avec la Moldavie, au 27 avril, 70 agents du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes sont déployés en Moldavie.

- Des experts et des agents invités d'**Europol** déployés aux frontières extérieures de l'UE apportent leur concours aux États membres, renforcent les contrôles de sécurité secondaires et analysent les informations criminelles afin de pouvoir étayer des enquêtes et établir un bilan complet en matière de renseignement criminel et une analyse consolidée des données.
- L'**Agence des droits fondamentaux de l'UE** s'est rendue dans tous les États membres limitrophes de l'Ukraine et de la Moldavie, pour observer et analyser la situation en matière de droits fondamentaux aux points de passage frontaliers et dans les centres d'enregistrement/d'accueil;
- à la suite de la proposition de la Commission, le Conseil a adopté une **suspension partielle de l'application de l'accord UE-Russie de facilitation des visas** à partir du 25 février 2022.

Dans l'ensemble, l'existence même d'un espace Schengen sans frontières a fourni à l'Europe une occasion unique de relever de manière cohérente les défis qui se posent, aussi bien en donnant à celles et ceux qui fuient la guerre la possibilité de bénéficier d'une protection dans le pays qui leur convient le mieux qu'en facilitant les offres de solidarité et les transferts des États membres de première ligne vers d'autres pays.

3.2. Situation aux frontières intérieures

Depuis septembre 2015, les vérifications aux frontières intérieures ont été réintroduites plus de 280 fois. Il existe trois principales justifications pour lesquelles les États membres ont notifié à la Commission la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières dans l'espace Schengen: 1. contrôles réintroduits en conjonction avec la crise des réfugiés de 2015 pour cause de mouvements secondaires, 2. contrôles réintroduits pour lutter contre le terrorisme, et 3. contrôles introduits pour limiter la propagation de la COVID-19.

Au fil des ans, la Commission a maintenu un dialogue politique et technique étroit avec les États membres qui ont institué des contrôles durables à leurs frontières intérieures, afin de comprendre la situation et d'examiner avec ces États la possibilité de recourir à d'autres mesures spécifiques. En 2017, la Commission a proposé de modifier les règles en vigueur, s'appuyant pour cela sur ses recommandations²⁴ adoptées la même année en vue d'ouvrir la voie à une levée des contrôles durables aux frontières intérieures. Cette proposition n'a toutefois pas reçu un appui suffisant au Conseil. À la lumière de ces débats et sur la base de consultations avec les États membres et les parties prenantes²⁵, la Commission a présenté, en décembre 2021, de nouvelles modifications du code frontières Schengen, qui remplaçaient sa proposition précédente. Les modifications ciblées proposées s'appuient sur les enseignements tirés ainsi que sur les expériences acquises pendant la pandémie de COVID-19; elles répondent en outre aux préoccupations exprimées par les États membres tout en préservant l'esprit de l'espace Schengen, où tout contrôle aux frontières intérieures devrait rester une mesure de dernier recours.

²⁴ 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, C(2017) 3349 (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, C(2017) 6560 (JO L 259 du 7.10.2017, p. 25).

²⁵ Comme indiqué à l'annexe 2 de l'analyse d'impact qui accompagne la proposition COM(2021) 891, une consultation des parties intéressées a eu lieu entre novembre 2020 et février 2021, qui a regroupé principalement des parties intéressées ciblées dans le cadre du forum Schengen et d'ateliers thématiques organisés en fonction du sujet et des parties intéressées concernées. Il s'agissait d'États membres, du Parlement européen, de transporteurs et d'ONG.

Dans l'arrêt qu'elle a rendu récemment dans les affaires jointes C-368/20 et C-369/20²⁶, la Cour de justice a souligné qu'à titre exceptionnel, la possibilité de réintroduire un contrôle aux frontières intérieures devait être interprétée de manière restrictive²⁷. La Commission et le Conseil ont entamé des discussions avec les États membres sur les implications de cet arrêt. Dans l'intervalle, la Commission réévalue les dernières notifications en date de contrôles aux frontières intérieures à la lumière de l'arrêt.

Encadré 4. Conséquences de la COVID-19

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence la nécessité de disposer, 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. Au début de la pandémie, des contrôles aux frontières intérieures ont été rétablis par la majorité des États membres, la coordination commune entre ces derniers n'intervenant qu'ultérieurement, ce qui a parfois compromis le bon fonctionnement du marché unique. En réaction, la Commission en a appelé au Conseil afin que celui-ci adopte une décision coordonnée²⁸ concernant des restrictions aux déplacements non essentiels effectués au départ de pays tiers à destination de l'espace Schengen. Cet appel a été suivi par tous les États membres de l'UE (à l'exception de l'Irlande) et par tous les pays associés à l'espace Schengen puis a été inclus dans une recommandation du Conseil²⁹. Toutefois, les États membres ont appliqué cette recommandation de façons très différentes, mettant ainsi en péril le fonctionnement général de l'espace Schengen. Les mesures de coordination ponctuelles mises en place par la Commission au cours des deux dernières années ont contribué à une gestion plus ordonnée de la crise. La Commission a également collaboré avec les États membres pour inventorier leurs besoins en vue de lutter efficacement contre la pandémie, notamment dans le contexte du dispositif intégré du Conseil pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR). Toutefois, la crise a également mis en lumière la nécessité d'un cadre juridique spécifique pour de telles actions aux frontières extérieures en cas de situations analogues futures, et cela fait partie de la proposition de modification du code frontières Schengen présentée par la Commission et adoptée en décembre 2021. La situation de pandémie a également perturbé la planification et la mise en œuvre du processus d'évaluation et de contrôle de Schengen, notamment dans le domaine de la politique commune de visas.

3.3. Achèvement de l'espace Schengen

Depuis 2011, la Commission plaide activement en faveur de l'achèvement de l'espace Schengen, exhortant les États membres à prendre rapidement les mesures nécessaires pour permettre aux États membres de l'UE qui ne font pas encore pleinement partie de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures d'y adhérer. Cela renforcera la sécurité dans l'ensemble de l'UE.

Au cours des derniers mois, d'importantes mesures politiques ont été prises. En décembre 2021, le Conseil a reconnu³⁰ que la Croatie remplissait les conditions nécessaires à l'application de toutes les parties de l'acquis de Schengen. Il appartient maintenant au Conseil de présenter un projet de

²⁶ L'arrêt porte sur la légalité des prolongations des contrôles aux frontières intérieures au-delà des délais fixés dans le code frontières Schengen et apporte des éclaircissements importants à cet égard.

²⁷ Voir le point 69 de l'arrêt C-368/20.

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, 30.6.2020.

³⁰ Conclusions du Conseil sur le respect des conditions nécessaires à l'application intégrale de l'acquis de Schengen en Croatie.

décision³¹ sur la levée des contrôles aux frontières intérieures et de consulter le Parlement européen.

En outre, la Roumanie et la Bulgarie attendent également la décision du Conseil, tout en continuant d'appliquer activement l'acquis de Schengen, notamment en ce qui concerne la gestion des frontières extérieures avec l'Ukraine. Depuis 2011, la Commission confirme que la Bulgarie et la Roumanie remplissent les conditions nécessaires pour adhérer à l'espace Schengen. Dans le contexte de la réforme du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen, ces deux États membres ont fait une déclaration commune³² au Conseil soulignant leur engagement à appliquer correctement l'acquis de Schengen et à contribuer au bon fonctionnement de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures. Pour étayer cet engagement et renforcer la confiance mutuelle, ils ont invité, sur une base volontaire, une équipe placée sous la coordination de la Commission à venir évaluer l'application des derniers développements de l'acquis de Schengen depuis les évaluations de 2011, l'accent étant mis sur la gestion des frontières extérieures et sur la coopération policière. La Commission est prête à coordonner et à mettre en œuvre ces évaluations volontaires. La Commission invite de nouveau le Conseil à prendre les mesures nécessaires pour consolider l'espace Schengen en adoptant la décision permettant à la Bulgarie, à la Croatie et à la Roumanie d'en faire officiellement partie³³.

Le processus d'évaluation de Schengen visant à évaluer l'état de préparation à l'adhésion à l'espace Schengen est également en cours pour Chypre. Le 3 mai 2022, sur proposition de la Commission, le Parlement européen a adopté à une large majorité le rapport sur l'application des dispositions de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen à Chypre. Au cours d'une prochaine étape, le Conseil devrait adopter, au cours du second semestre de 2022, une décision relative à l'application des dispositions de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen à Chypre, qui sera suivie d'une évaluation du fonctionnement du système.

4. Priorités découlant des évaluations de Schengen

Outre une gouvernance solide, un espace Schengen performant repose sur la mise en œuvre correcte et en temps utile de l'acquis de Schengen. Par ces règles, il est fait en sorte que tous les États membres appliquent des critères uniformes en matière de contrôles à l'entrée et à la sortie aux frontières extérieures communes, développent la coopération entre les garde-frontières, la police nationale et les autorités judiciaires, utilisent des systèmes d'échange d'informations adéquats et mettent en œuvre une politique commune en matière de retour. Ces règles garantissent des conditions d'entrée harmonisées et une politique commune de visas afin de maintenir un niveau élevé de sécurité intérieure et la possibilité de voyager sans être soumis à des contrôles aux frontières intérieures. Compte tenu de la grande quantité de données à caractère personnel qui sont traitées, le respect des exigences en matière de protection des données est primordial. La mise en œuvre correcte de toutes ces règles non seulement préserve la sécurité des citoyens dans un espace sans frontières intérieures, mais crée également des synergies entre les autorités nationales.

Le soutien financier au titre du financement de l'UE (fonds pour la sécurité intérieure, instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas et fonds «Asile, migration et intégration») facilite également la mise en œuvre correcte de l'acquis de Schengen. La Commission veille à ce que les États membres disposent de ressources suffisantes pour mettre en œuvre les recommandations

³¹ Cette décision doit être adoptée à l'unanimité de ses membres représentant les États membres qui appliquent déjà les dispositions pertinentes et de l'État membre adhérent.

³² Compte rendu sommaire – Comité des représentants permanents, 28 février, 2 et 4 mars 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>, point 26 (en anglais).

³³ Comme l'exigent les actes d'adhésion respectifs, le Conseil, statuant à l'unanimité, prendra sa décision, après consultation du Parlement européen.

ayant des implications financières découlant des évaluations de Schengen. Compte tenu du calendrier des évaluations, les États membres sont donc encouragés à affecter les ressources nécessaires dans le cadre de leurs programmes nationaux afin que la priorité soit donnée aux manquements constatés dans les rapports d'évaluation, surtout lorsque des manquements graves ont été relevés.

Si les évaluations de Schengen réalisées au cours des dernières années ont montré qu'en règle générale, les États membres mettent correctement en œuvre l'acquis de Schengen, il subsiste néanmoins des lacunes majeures et des actions devant faire l'objet d'un traitement prioritaire. Les manquements constatés ne doivent pas être considérés isolément, mais dans le cadre de leur interaction avec les divers domaines couverts par le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen et compte tenu du fait qu'ils sont susceptibles d'affaiblir l'espace Schengen. Certains de ces manquements sont de nature horizontale dans différents domaines d'action et, en raison de leurs multiples implications, peuvent avoir une incidence plus importante sur le bon fonctionnement de l'espace Schengen.

Au cours du premier cycle des évaluations de Schengen (2015-2019), de graves manquements ont été relevés lors de dix évaluations portant sur trois domaines³⁴ et, pour la période 2020-2021, un autre cas a été repéré dans un quatrième domaine d'action³⁵. Ces graves manquements sont liés dans certains cas à des déficiences mettant en péril le fonctionnement général de l'espace Schengen ou, dans d'autres cas, représentent un risque sérieux pour les droits fondamentaux. Lorsque des manquements graves ont été observés, les États membres sont étroitement surveillés, afin d'assurer la mise en œuvre rapide de mesures correctives, notamment par la réalisation de nouvelles inspections. La réforme du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen permettra de renforcer le système de contrôle et, partant, d'accélérer le processus dans son ensemble, en particulier en cas de graves manquements pour lesquels une procédure accélérée spécifique est prévue.

4.1. Gestion des frontières extérieures

Les frontières extérieures doivent être protégées et gérées efficacement, en veillant à ce que les droits des personnes en quête d'une protection soient pleinement respectés. Le franchissement fluide des frontières doit aller de pair avec la garantie d'un niveau élevé de sécurité. Des procédures de vérification aux frontières efficaces et axées sur la sécurité, fondées sur des informations complètes préalables à l'arrivée et sur l'interrogation de bases de données pertinentes afin de garantir des vérifications systématiques de toutes les personnes franchissant les frontières extérieures sont la règle. Les États membres sont également tenus de mettre en place un mécanisme global de surveillance des frontières extérieures et de surveillance efficace des frontières afin de garantir une connaissance complète de la situation et d'apporter une réponse adéquate, y compris en sauvant des vies en mer.

L'instrumentalisation de migrants à des fins politiques pose un défi particulier. La Commission a, à cet égard, présenté des propositions spécifiques en décembre 2021, à l'invitation du Conseil européen: la modification du code frontières Schengen prévoyant une définition de

³⁴ Rapport 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 final] et analyse d'impact réalisée dans le cadre de la préparation de la proposition de réforme du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen (SWD/2021/119 final).

³⁵ Au cours du premier cycle d'évaluation, le mécanisme a relevé de graves manquements lors de dix évaluations portant sur trois domaines: la gestion des frontières extérieures (Grèce, Islande, Espagne et Suède); la politique commune de visas (Finlande et Pays-Bas); le système d'information Schengen (Belgique, France, Espagne et Royaume-Uni). Pour la période 2020-2021, le mécanisme a relevé de graves manquements dans le domaine du retour pour la Grèce.

l'instrumentalisation de la migration³⁶ et un nouvel instrument traitant des situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile³⁷. L'adoption de ces propositions devrait fournir un cadre solide pour les cas d'instrumentalisation à l'avenir et rendre inutile le recours à des mesures ponctuelles au titre de l'article 78, paragraphe 3, du TFUE³⁸.

La gestion européenne intégrée des frontières relève de la responsabilité partagée de tous les États membres et des pays associés à l'espace Schengen, des institutions et agences de l'Union. Dans ce contexte, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes joue un rôle clé car il réunit les autorités nationales compétentes et Frontex. Tout manquement aux frontières extérieures d'un pays peut avoir une incidence sur l'ensemble des États membres et, par conséquent, mettre en péril le fonctionnement de l'espace Schengen. Par conséquent, la gestion des frontières des États membres doit être intégrée, afin de mettre en place une gestion efficace, efficiente et coordonnée des frontières extérieures de l'Union.

Les évaluations de Schengen ont révélé qu'au cours des dernières années, les États membres avaient considérablement investi pour mieux protéger les frontières extérieures, ce qui s'est traduit par des améliorations au cours du deuxième cycle d'évaluation (à partir de 2020) et par un niveau adéquat de gestion des frontières extérieures en général. Les évaluations ont toutefois mis en évidence certaines lacunes, dont l'une est qu'il n'existe généralement **pas de gouvernance stratégique et de planification adéquates des capacités nationales** en matière de gestion intégrée des frontières. Il en résulte une coopération interinstitutionnelle moindre, un chevauchement des compétences entre les différentes autorités chargées des frontières extérieures et une répartition dispersée des ressources. Cela concerne en particulier la planification à long terme **des ressources humaines et de la formation**, ainsi que le recours systématique aux systèmes d'information pour le contrôle aux frontières, en ce compris un **faible niveau de connectivité** dans certains lieux pour assurer des vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes. Les divergences d'exécution ainsi que la qualité des analyses des risques et des évaluations de la vulnérabilité dans les États membres sont préoccupantes.

En ce qui concerne le contrôle aux frontières (vérifications aux frontières et surveillance des frontières), les évaluations de Schengen ont montré que, d'une manière générale, l'application de l'acquis de Schengen par les États membres est adéquate. L'évaluation de Schengen a également mis en évidence les bonnes pratiques et les activités innovantes mises en œuvre par les États membres pour appliquer efficacement les critères de Schengen. Malgré les progrès globalement satisfaisants, il subsiste des lacunes récurrentes dans la surveillance des frontières extérieures et des procédures de vérification aux frontières déficientes à certains points de passage frontaliers. Le contrôle aux frontières est effectué conformément à une analyse approfondie des risques dans la plupart des États membres; toutefois, des carences demeurent dans la manière dont certains États membres mettent en œuvre le modèle européen d'analyse des risques pour le contrôle aux frontières³⁹, ce qui se traduit par une connaissance insuffisante de la situation, une planification dispersée des ressources et des actions opérationnelles inadéquates.

À certains points de passage frontaliers, les vérifications aux frontières ne sont pas effectuées systématiquement et ne répondent pas aux normes. Cette situation est principalement due à l'insuffisance des ressources humaines, à l'absence de garde-frontières correctement formés et à

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

³⁸ Le 1^{er} décembre 2021, la Commission a adopté une proposition de décision du Conseil fondée sur l'article 78, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui vise à soutenir la Lettonie, la Lituanie et la Pologne en prévoyant les mesures et le soutien opérationnel nécessaires pour gérer de manière ordonnée et digne l'arrivée de personnes instrumentalisées par la Biélorussie, dans le plein respect des droits fondamentaux.

³⁹ Le modèle d'analyse commune et intégrée des risques, <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/> (en anglais)

une mauvaise connectivité aux bases de données, ce qui empêche que des vérifications soient effectuées de manière uniforme et systématique dans les bases de données pertinentes, y compris le système d'information Schengen et la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus (base de données SLTD), entraînant ainsi d'importantes failles en matière de sécurité. Cela pourrait représenter une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres ou de l'Union européenne dans son ensemble.

Cette situation est encore aggravée par la mise en œuvre et l'application insuffisantes, dans certains États membres, des directives concernant, respectivement, la responsabilité des transporteurs⁴⁰ et **l'information préalable sur les passagers**⁴¹. Pour lutter contre l'immigration irrégulière et assurer des contrôles efficaces aux frontières, les transporteurs aériens doivent transmettre, à la demande des autorités chargées des vérifications des personnes aux frontières extérieures, avant la fin de l'enregistrement, des renseignements relatifs aux passagers qu'ils vont transporter vers un point de passage frontalier autorisé par lequel ces personnes entreront sur le territoire d'un État membre. Lorsque cela n'est pas fait, les garde-frontières ne disposent pas de toutes les informations nécessaires pour effectuer des contrôles adéquats aux frontières. Une révision de la directive concernant l'information préalable sur les passagers est envisagée d'ici fin 2022⁴², afin de combler les lacunes qui ont également été observées lors de l'évaluation de 2020 et de garantir les conditions d'une mise en œuvre adéquate.

Plusieurs États membres présentent un **tableau de situation national fragmenté**, des capacités de détection réduites et des capacités de réaction limitées, surtout aux frontières maritimes et terrestres, en raison de l'absence de systèmes intégrés de surveillance des frontières, de l'insuffisance de la coordination et de la coopération entre leurs autorités nationales de contrôle aux frontières, ainsi que de **la mise en œuvre éparse du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)**⁴³, qui a des répercussions sur la qualité du contrôle aux frontières. Ces manquements pourraient nuire à l'efficacité opérationnelle de la gestion des frontières extérieures et à la capacité de réaction, mettant ainsi l'espace Schengen en péril. Cela est particulièrement vrai aux frontières maritimes et terrestres, en raison de capacités limitées et d'un manque de systèmes intégrés de surveillance des frontières, qui ont une incidence sur la qualité du contrôle aux frontières. Ces manquements pourraient nuire à l'efficacité opérationnelle de la gestion des frontières extérieures et à la capacité de réaction, mettant ainsi l'espace Schengen en péril.

Le respect des droits fondamentaux, et en particulier du principe de non-refoulement, est un principe clé dans la gestion des frontières extérieures de l'UE. En 2020, des observateurs de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ont commencé à participer aux évaluations de Schengen dans le domaine des frontières extérieures. Ils ont contribué à déceler des manquements et à formuler des recommandations d'amélioration. Les allégations de violations de droits fondamentaux aux frontières extérieures sont toujours préoccupantes. Une évaluation efficace de toutes les violations alléguées et des enquêtes rapides et indépendantes, s'il y a lieu, sont essentielles pour garantir la protection des droits fondamentaux aux frontières extérieures. Les mécanismes indépendants de contrôle du respect des droits fondamentaux sont une bonne pratique à cet égard, que la Commission continuera de soutenir et de financer. Le respect des droits fondamentaux est un aspect couvert par le nouveau mécanisme d'évaluation et de contrôle

⁴⁰ Directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

⁴¹ Directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers.

⁴² Voir l'annexe I du programme de travail de la Commission pour 2022, COM(2021) 645 du 19.10.2021.

⁴³ Le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) est un cadre pour l'échange d'informations et pour la coopération entre les États membres et Frontex pour améliorer la connaissance de la situation et accroître la capacité de réaction aux frontières extérieures.

de Schengen, qui garantira l'adoption de mesures pour prévenir tout manquement et y remédier, le cas échéant.

Encadré 5. Priorités pour la gestion des frontières extérieures de l'Union

- Mettre en œuvre efficacement la gestion européenne intégrée des frontières.
- Accroître le recours à l'analyse des risques dans le contrôle aux frontières et la pleine intégration des résultats d'évaluations de la vulnérabilité dans la planification et les opérations du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.
- Améliorer la qualité des vérifications aux frontières en appliquant des procédures fondées sur les informations et en intensifiant l'utilisation des informations préalables à l'arrivée grâce à la mise en œuvre des systèmes d'information pour le contrôle aux frontières, y compris l'adoption par la Commission d'une proposition de révision de la directive concernant l'information préalable sur les passagers.
- Renforcer les systèmes nationaux intégrés de surveillance des frontières et la coopération interservices.
- Mettre en place des systèmes nationaux solides de formation au contrôle aux frontières⁴⁴.
- Mettre en place des mécanismes nationaux de contrôle du respect des droits fondamentaux.

4.2. Politique des visas

L'espace Schengen ne peut fonctionner efficacement sans une politique commune de visas. Il s'agit d'un outil destiné à faciliter l'entrée des visiteurs en situation régulière, tels que les touristes et les personnes en voyage d'affaires, tout en prévenant les risques en matière de sécurité et les risques de migration irrégulière vers l'Union. Le code des visas⁴⁵ fixe des procédures et des conditions harmonisées pour le traitement des demandes de visa et la délivrance des visas, tandis que le système d'information sur les visas⁴⁶ permet aux consulats, aux garde-frontières, aux services répressifs, aux autorités chargées de l'immigration et aux autres autorités compétentes d'avoir accès aux données concernant les demandeurs de visa.

Les restrictions de voyage liées à la pandémie de COVID-19 ont entraîné une baisse massive des demandes de visa Schengen. Alors qu'avant la pandémie, les consulats des États participant à l'espace Schengen avaient reçu 16 millions de demandes de visa en 2018 et 17 millions en 2019, le nombre de demandes est tombé à 3 millions en 2020 et à 2,5 millions en 2021.

La pandémie a également limité la réalisation des évaluations de Schengen dans ce domaine d'action, étant donné que ces évaluations ont lieu dans les consulats des États membres dans les pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa. Seules deux évaluations ont pu être effectuées en 2020 et 2021. Toutefois, de nombreux États Membres ont bien progressé dans la mise en œuvre de leurs plans d'action respectifs liés aux évaluations précédentes. La clôture de 12 plans d'action au cours des deux dernières années montre qu'un nombre important des manquements constatés ont été corrigés avec succès.

Les États membres mettent en œuvre de manière adéquate, dans une large mesure, la politique commune de visas en prenant des décisions qui, dans l'ensemble, sont dûment justifiées quant à la question de savoir si un visa doit être délivré ou refusé. Parmi les principaux sujets de préoccupation, citons les points suivants:

⁴⁴ Le tronc commun de la formation de base des garde-frontières et des garde-côtes dans l'UE est le seul programme établissant les normes d'apprentissage de base au niveau opérationnel de la garde-frontières dans les États membres de l'Union européenne. La Commission et Frontex n'ont cessé d'encourager les États membres à en faire usage.

⁴⁵ Règlement (CE) n° 810/2009 (JO L 243 du 15.9.2009, p. 1).

⁴⁶ Règlement (CE) n° 767/2008 (JO L 218 du 13.8.2008, p. 60).

- les pratiques des États membres divergent encore lorsqu'il s'agit de déterminer la validité des visas ou les pièces justificatives demandées, malgré les règles relatives à la validité des visas inscrites dans le code des visas et les listes harmonisées juridiquement contraignantes de pièces justificatives adoptées par la Commission;
- une formation insuffisante et une pénurie de personnel qui entraînent des erreurs de procédure;
- le recours à des prestataires de services extérieurs est généralisé, mais la surveillance de leurs activités est insuffisante;
- l'utilisation du système d'information sur les visas n'est pas optimale en raison de la qualité parfois insuffisante des données qui y sont saisies, du fait que les systèmes nationaux de traitement des dossiers ne sont pas toujours adaptés au flux de travail du code des visas et du système d'information sur les visas, de l'absence de formation informatique appropriée et de la connaissance limitée de certains avantages et fonctionnalités du système.

Dans le cadre du processus de suivi des évaluations précédentes, la Commission a demandé à plusieurs reprises aux États membres de résoudre ces problèmes, et un soutien financier suffisant a été mis à disposition au titre de l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas du fonds pour la gestion intégrée des frontières (2021-2027) pour appuyer les actions pertinentes.

Le 27 avril 2022, la Commission a présenté une proposition relative à la **numérisation des procédures de visa** afin de moderniser et de rendre plus efficaces l'introduction et le traitement des demandes de visa tout en renforçant la sécurité de l'espace Schengen. Le même jour, la Commission a proposé de supprimer l'obligation de visa pour les ressortissants du Koweït et du Qatar. Dans les mois à venir, elle procédera à une évaluation de la révision du code des visas entrée en vigueur en février 2020. Elle continuera à surveiller de près les pays tiers dont les ressortissants se sont vu octroyer l'exemption de visa pour l'accès à l'UE, notamment dans le cadre du rapport sur le mécanisme de suspension de l'exemption de visa⁴⁷, et elle continuera également à coopérer étroitement avec les États membres concernés et avec les États-Unis pour parvenir à une pleine réciprocité en matière d'exemption de visa pour les États membres restants, à savoir la Bulgarie, Chypre et la Roumanie. En outre, la Commission, en coordination avec les États membres, suit de près les programmes de citoyenneté par investissement gérés par des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa, étant donné que les bénéficiaires de ces programmes peuvent accéder librement à l'espace Schengen. Récemment, sur proposition de la Commission, le Conseil a décidé de suspendre temporairement l'exemption de visa pour les titulaires de passeports du Vanuatu délivrés après 2015 en raison des risques liés au programme de citoyenneté par investissement de ce pays tiers⁴⁸. Les États membres devront continuer à travailler en étroite coopération avec l'eu-LISA et la Commission pour mettre à niveau leurs systèmes informatiques de traitement des demandes de visa afin de se conformer à la mise à niveau du système d'information sur les visas. Les évaluations de Schengen dans ce domaine d'action reprendront en juin 2022, compte étant dûment tenu de l'évolution de la situation épidémiologique.

Encadré 6. Priorités de la politique des visas

⁴⁷ La Commission doit faire rapport chaque année au Parlement européen et au Conseil sur le respect permanent des critères d'exemption de visa par les pays dont les ressortissants ont été exemptés de l'obligation de visa il y a moins de sept ans, à la suite de l'aboutissement d'un dialogue sur la libéralisation du régime des visas (République d'Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, République de Macédoine du Nord, République de Serbie, Géorgie, République de Moldavie et Ukraine). Le quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa a été adopté le 4 août 2021 [COM(2021) 602].

⁴⁸ UE 2022/366.

- Progrès rapides dans les négociations sur la proposition relative à la numérisation des procédures de visa.
- Progrès rapides dans les négociations sur la proposition d'exemption de visa pour les ressortissants du Koweït et du Qatar.
- Préparation de la mise en œuvre du système d'information sur les visas qui a été révisé.
- Intensification du contrôle des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa pour accéder à l'UE.
- Renforcement du suivi des programmes de citoyenneté par investissement et des programmes de résidence par investissement gérés par des pays tiers, conformément à la recommandation C/2022/2028⁴⁹.
- Reprise des évaluations de Schengen à partir de juin 2022.

4.3. Retour des personnes n'ayant pas légalement le droit de séjourner dans l'UE

L'intensification des efforts visant à réduire la migration irrégulière à destination de l'UE et à mieux protéger les frontières extérieures devrait aller de pair avec l'adoption de mesures visant à assurer le **retour** effectif des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire des États membres. Chaque année, environ 400 000 ressortissants de pays tiers se voient ordonner de partir, mais seulement 140 000 d'entre eux (moins en 2020, en raison également des mesures restrictives visant à endiguer la pandémie) retournent effectivement dans un pays tiers, dont environ 45 % sont des retours volontaires. L'amélioration de l'efficacité des systèmes de retour des États membres est également un aspect important des travaux entrepris pour établir un système commun de l'UE en matière de retour, comme le prévoit le pacte sur la migration et l'asile, par la combinaison de structures plus solides dans l'UE, et notamment un cadre juridique renforcé avec la refonte de la directive «retour», et d'une coopération plus efficace avec les pays tiers. En outre, conformément à la stratégie de l'Union en matière de retour volontaire et de réintégration adoptée en avril 2021, une approche plus uniforme et coordonnée entre les États membres pour libérer pleinement le potentiel du retour volontaire et de la réintégration est actuellement mise au point dans le but d'améliorer l'efficacité et la pérennité du système commun de l'Union en matière de retour, dans l'intérêt mutuel des personnes soumises à un retour, de l'Union et des pays tiers.

Les évaluations de Schengen ont montré des améliorations dans ce domaine, et la législation et les pratiques nationales des États membres sont désormais davantage conformes aux exigences de la directive «retour». Toutefois, des améliorations doivent encore être apportées pour que le strict respect des droits fondamentaux soit assuré. De graves manquements ont été constatés dans un État membre en raison de conditions de rétention inadéquates et de garanties procédurales insuffisantes.

En outre, s'agissant de l'efficacité des systèmes de retour, les États membres ne prennent pas tous systématiquement des décisions de retour à l'encontre des ressortissants de pays tiers qui n'ont pas légalement le droit de séjourner dans l'UE. Des pratiques divergentes existent en ce qui concerne les interdictions d'entrée, qui ne sont pas systématiquement imposées lorsque les ressortissants de pays tiers ne respectent pas l'obligation de retour, ce qui limite leur effet dissuasif.

L'**exécution effective des décisions de retour reste problématique**, qui subit également l'influence de la coopération limitée des pays tiers en matière de réadmission. Malgré ces défis externes, il existe des obstacles au sein des systèmes nationaux, mis au jour par les évaluations de Schengen, qui entravent l'efficacité des systèmes de retour des États membres. En outre, il faut améliorer la collecte de données dans le domaine du retour pour permettre une meilleure élaboration, mise en œuvre et évaluation des politiques. Les principaux problèmes recensés dans un certain nombre d'États membres concernent:

⁴⁹ C(2022) 724 final.

- les ressources limitées/insuffisantes consacrées au retour, en matière tant de personnel que d'infrastructure;
- l'absence ou l'inefficacité d'un contrôle de la mise en œuvre des décisions de retour, notamment au moyen de systèmes informatiques de gestion des dossiers de retour;
- la disponibilité et l'utilisation limitées des programmes de retour volontaire et de réintégration (y compris en ce qui concerne les conseils en matière de retour);
- le recours limité à des solutions de substitution à la rétention pour prévenir la fuite, et le manque de capacités de rétention spécialisées.

La Commission collabore étroitement avec les États membres pour assurer la mise en œuvre intégrale des règles en matière de retour et le suivi, s'il y a lieu, y compris au moyen de procédures d'infraction. Une attention particulière est accordée à la mise en œuvre des procédures de retour, telles que la prise de décisions de retour et leur exécution effective, ainsi qu'au respect des droits des migrants – en particulier des enfants et des personnes vulnérables – à toutes les étapes du processus de retour.

Le 2 mars 2022, la Commission a nommé le premier coordinateur de l'UE chargé des retours. Le coordinateur chargé des retours harmonisera les volets de la politique de l'UE en matière de retour, en s'appuyant sur les expériences positives des États membres en matière de gestion des retours et en facilitant une mise en œuvre homogène et interconnectée du processus de retour. La Commission est en train de mettre en place le réseau de haut niveau pour les retours, qui aidera le coordinateur chargé des retours à faciliter la coopération pratique entre les États membres, la Commission et Frontex, et servira d'espace de confiance pour des échanges et un dialogue constructifs à haut niveau sur les questions liées au retour.

Encadré 7. Priorités de la politique de retour

- Adoption rapide du cadre juridique renouvelé en matière de retour fondé sur la refonte de la directive «retour».
- Promotion du retour volontaire et de la réintégration en tant que partie intégrante d'un système commun de l'UE en matière de retour, conformément à la stratégie de l'UE en matière de retour volontaire et de réintégration.
- Pleine exploitation du soutien opérationnel et pratique que Frontex peut apporter dans ce domaine.

4.4. Coopération policière⁵⁰

Dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures, une **coopération policière** solide entre les États membres est indispensable pour garantir la sécurité et la confiance dans l'espace Schengen, et dans les régions frontalières en particulier. Il ressort de l'évaluation 2021 de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union (SOCTA UE) publiée par Europol que près de 70 % des réseaux criminels organisés sont actifs dans plus de trois États membres. Les policiers doivent pouvoir coopérer efficacement, rapidement et systématiquement dans toute l'Union européenne pour lutter contre la criminalité transnationale.

Les évaluations de Schengen qui ont été menées à ce jour dans le domaine de la coopération policière ont mis en évidence le fait que, même si les États membres respectent en général l'acquis de Schengen du point de vue juridique, **un certain nombre d'obstacles empêchent de recourir**

⁵⁰ La «coopération policière» associe toutes les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière (article 87 du TFUE).

en pratique à certains des instruments de coopération policière transfrontalière dont disposent les États membres.

La coopération policière transfrontalière, telle que définie dans la proposition de recommandation du Conseil sur la coopération policière opérationnelle, est rendue plus complexe par la coexistence dans de nombreux États membres de différents corps de police, par exemple une police à statut militaire, une police à statut civil, des polices nationale, régionale ou locale. Il est indispensable que chaque État membre organise sa coordination interne de telle sorte que tous les services concernés soient en mesure de prendre part à la coopération transfrontalière et internationale. À cette fin, presque tous les États membres ont désigné un seul service en tant que **point de contact unique**⁵¹ compétent pour l'ensemble de la coopération opérationnelle et de l'échange d'informations transfrontaliers et internationaux en matière répressive. Les points de contact uniques, pierres angulaires de la coopération transfrontalière en matière répressive et d'échange d'informations opérationnelles, souffrent d'un manque d'intégration et de formation sur mesure pour leur personnel, ce qui limite le bénéfice de la forte augmentation de l'échange d'informations au cours des dernières années.

Une coopération transfrontalière efficace nécessite des moyens de communication interopérables et un accès mobile aux bases de données pertinentes dans le respect des garanties nécessaires. Les systèmes techniques utilisés au niveau national devraient être disponibles pour l'échange d'informations transfrontalier sécurisé, dont des systèmes de messagerie électronique et radiocommunication sécurisés, notamment en cas de poursuites transfrontalières. En raison du manque d'outils techniques adéquats, dans la majorité des États membres, les policiers ont recours à des outils de radiocommunication non sécurisés ou à des téléphones mobiles afin de prendre contact avec leurs services de coordination respectifs pour des vérifications d'antécédents. Cela comporte un risque d'échec de la communication (fréquent en zones montagneuses) et de malentendus (par exemple dans le cas de problèmes de translittération). Les mêmes risques se posent en cas d'absence d'accès mobile adéquat aux bases de données pour les policiers sur le terrain. Lorsque les policiers contrôlent une personne lors d'une patrouille conjointe ou dans le cadre d'actions conjointes ciblées dans les zones frontalières, ils doivent avoir un accès immédiat et adéquat aux bases de données nationales et internationales auxquelles ils ont accès en vertu de la législation nationale. Si les informations disponibles ou les conduites à tenir ne s'affichent pas correctement, les criminels recherchés, par exemple, pourraient passer à travers les mailles du filet dans plusieurs pays. En plus des policiers sur le terrain, les enquêteurs ont également besoin d'un accès plus direct aux bases de données internationales pertinentes. Étant donné que la majorité des criminels sont actifs par-delà les frontières, une détection précoce des liens internationaux est cruciale pour le succès d'une enquête criminelle.

Enfin, la mesure dans laquelle les **activités policières opérationnelles transfrontalières** (telles que les poursuites ou l'observation transfrontalières) sont facilitées varie considérablement dans l'ensemble de l'UE. Si certains pays autorisent largement l'accès mutuel aux bases de données des services répressifs (y compris les douanes et les garde-frontières), d'autres imposent des limites géographiques ou temporelles trop étroites pour les poursuites transfrontalières ou ne permettent pas aux policiers étrangers d'appréhender des suspects sur leur territoire pendant ce type de poursuites.

⁵¹ Le «point de contact unique» (SPOC) désigne l'organe central national chargé de la coopération policière internationale visé à l'article 39, paragraphe 3, de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

La convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS)⁵², qui établit les principes fondamentaux de la coopération policière, et la décision-cadre suédoise 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs font toutes deux partie de l'acquis de Schengen. Les dispositions de la convention accordent une grande souplesse aux États parties dans la manière dont ils choisissent de l'appliquer. Dans la pratique, il est systématiquement recouru à des accords bilatéraux ou multilatéraux pour développer cette base commune⁵³. Il existe actuellement une soixantaine d'accords de ce type entre les États membres de l'UE.

Un défi majeur dans le domaine de la coopération policière tient au fait que le cadre législatif est fragmenté et laisse une grande latitude aux États membres dans la manière dont ils choisissent de le mettre en œuvre. Les propositions en matière de coopération policière⁵⁴ visent à remédier à cette situation et à renforcer la coopération policière en fournissant des canaux et des délais clairs pour l'échange d'informations et en renforçant le rôle d'Europol. La Commission se réjouit des progrès réalisés par le Conseil, qui ambitionne d'adopter son orientation générale sur la directive et le règlement en juin 2022, ainsi qu'à approuver la recommandation sur la coopération policière opérationnelle. Les trilogues sur ces propositions pourraient donc commencer dès cette année, les adoptions ultérieures étant attendues avant la fin de 2023.

Il est essentiel de continuer à développer les outils dont disposent les autorités policières. L'utilisation et l'échange d'informations préalables sur les passagers en combinaison avec les données des dossiers passagers ont déjà donné des résultats tangibles dans la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité. Une nouvelle initiative législative est en préparation pour également améliorer l'utilisation des informations préalables sur les passagers à des fins répressives en renforçant la sécurité juridique et en comblant les lacunes qui sont ressorties de l'évaluation de la directive concernant l'information préalable sur les passagers réalisée en 2020⁵⁵, tout en prévoyant les garanties nécessaires. Elle devrait être présentée d'ici la fin de 2022.

Encadré 8. Priorités pour la coopération policière

- Adoption rapide des propositions en matière de coopération policière et mise en œuvre de la recommandation relative à la coopération policière opérationnelle qui devrait être adoptée par le Conseil en juin.
- Adoption par la Commission, d'ici la fin de l'année 2022, d'une proposition de nouvelle mesure législative relative aux informations préalables sur les voyageurs renforçant leur utilisation à des fins répressives.
- Poursuite de l'intégration des canaux de coopération internationale, amélioration des systèmes de gestion des dossiers et automatisation des processus au sein des points de contact uniques (SPOC).
- Accès en ligne efficace et direct aux bases de données nationales, européennes et internationales en matière répressive pour le personnel des points de contact uniques, les enquêteurs et les agents de police sur le terrain, dans la mesure où cela est nécessaire à leurs tâches.
- Accès mobile efficace aux bases de données (inter)nationales pour les policiers sur le terrain, en particulier dans les régions frontalières.

⁵² Articles 39 à 47 de la convention d'application de l'accord de Schengen.

⁵³ Article 39, paragraphe 5, de la convention d'application de l'accord de Schengen.

⁵⁴ Elles comprennent une proposition de recommandation du Conseil relative à la coopération policière opérationnelle (COM/2021/780 final), une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres (COM/2021/782 final) et une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'échange automatisé de données dans le cadre de la coopération policière (COM/2021/784 final).

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=FR>

- Interopérabilité des outils de radiocommunication.

4.5. Système d'information Schengen

Le système d'information Schengen (SIS) est la principale mesure compensatoire à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, étant donné qu'il apporte un soutien essentiel à la politique de migration et de sécurité dans l'ensemble de l'espace Schengen et à ses frontières extérieures.

L'importance du SIS pour la sécurité et la gestion des frontières en Europe ne cesse de croître. Bien que l'utilisation du système ait été affectée par la crise de la COVID-19, compte tenu de la baisse associée des voyages et de la réduction du nombre de vérifications aux frontières effectuées pendant cette période, l'utilisation du SIS en Europe n'a depuis lors cessé de croître, pour atteindre un pic, fin 2021, de près de 90 millions de signalements⁵⁶ introduits par les États membres dans la base de données du système d'information Schengen⁵⁷. En décembre 2019, juste avant le début de la pandémie, le nombre de recherches dans le système d'information Schengen avait atteint un record de 6,6 milliards et on avait enregistré un niveau record de 283 713 réponses positives⁵⁸ (soit plus du double que les 128 598 réponses positives obtenues en 2014). En 2021, plus de 7 milliards de recherches ont été effectuées dans le SIS⁵⁹, et 222 967 réponses positives ont été renvoyées, contribuant à résoudre ce nombre de cas dans les pays européens qui utilisent le système.

Sur la base des évaluations de Schengen effectuées, on peut conclure que, **d'une manière générale, les États membres mettent en œuvre et utilisent le système d'information Schengen de manière efficace et uniforme**. Des manquements graves ont certes été constatés en ce qui concerne la mise en œuvre du système d'information Schengen dans certains États membres, mais ceux-ci s'emploient activement et urgemment à y remédier.

Certains **manquements récurrents** ont été observés lors des évaluations:

- les États membres n'insèrent pas toutes les informations pertinentes dans le système d'information Schengen. Par exemple, les empreintes digitales et les photographies ne sont pas toujours jointes, même si ces données sont disponibles au niveau national. Dans certains cas, cela est dû à un manque d'outils techniques ou de procédures obligatoires au niveau national obligeant les autorités qui émettent le signalement à ajouter ces données lorsqu'elles sont disponibles;
- les informations disponibles dans un signalement donné du système d'information Schengen (par exemple, la photographie disponible d'une personne) ne s'affichent pas toutes aux utilisateurs finals, c'est-à-dire les policiers, les garde-frontières et les autres utilisateurs lorsqu'ils consultent le système. Il est donc difficile d'identifier correctement la personne faisant l'objet d'un signalement et d'exécuter la conduite requise;
- dans certains États membres, l'utilisation de nouveaux outils, tels que la fonctionnalité de recherche par empreintes digitales intégrée dans le SIS, ne progresse pas suffisamment. Cela a des conséquences importantes, conduisant à des failles de sécurité;

⁵⁶ On entend par «signalement» un ensemble de données introduites dans le système d'information Schengen pour permettre aux autorités compétentes d'identifier une personne ou un objet en vue de tenir une conduite particulière à son égard.

⁵⁷ Cela représente une augmentation de près de 20 millions de signalements supplémentaires par rapport aux données d'il y a quatre ans (71 millions en décembre 2016).

⁵⁸ Une «réponse positive» désigne une correspondance qui satisfait aux critères suivants: a) elle a été confirmée par: i) l'utilisateur final, ou ii) l'autorité compétente conformément aux procédures nationales, lorsque la correspondance en question était fondée sur la comparaison de données biométriques; b) une conduite complémentaire est demandée.

⁵⁹ 6,6 milliards de recherches ont été effectuées dans le SIS en 2019 et 7 milliards en 2021.

- les «bureaux SIRENE», ces structures administratives chargées de l'échange des informations supplémentaires concernant les signalements figurant dans le système d'information Schengen, sont au cœur même du fonctionnement dudit système, mais ils ne disposent pas toujours de ressources humaines et techniques suffisantes, notamment d'outils de gestion automatisée et intégrée des flux de travail, pour leur permettre d'échanger efficacement ces informations;
- le renforcement limité des ressources humaines et techniques au sein des bureaux SIRENE amène souvent ces structures à la limite de leurs capacités. La qualité et la rapidité de l'échange d'informations et la coopération opérationnelle entre les bureaux sont essentielles dans le suivi des réponses positives afin d'assurer, par exemple, la protection des personnes disparues et vulnérables;
- certains États membres n'ont pas connecté leur système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation au système d'information Schengen, ce qui limite la sécurité globale à l'intérieur de l'espace Schengen et aux frontières extérieures.

Encadré 9. Priorités pour le système d'information Schengen

- Mise en œuvre rapide, dès que possible, de la nouvelle mouture du système d'information Schengen, qui inclura de nouvelles catégories de signalements et apportera de nouvelles fonctionnalités qui permettront de renforcer davantage l'efficacité du système.
- Mise à disposition d'un personnel et de ressources adéquats dans les bureaux SIRENE des États membres, avec l'automatisation des flux de travail afin de traiter le grand nombre de réponses positives entrantes et d'assurer la qualité et la rapidité de l'échange d'informations et de la coopération.
- Pleine utilisation de la fonctionnalité de recherche par empreintes digitales intégrée dans le système d'information Schengen.

4.6. Protection des données

Les règles relatives à la protection des données à caractère personnel constituent un autre volet important de l'acquis de Schengen. Les dispositions particulières relatives à la protection des données à caractère personnel contenues dans l'acquis relatif au système d'information Schengen et au système d'information sur les visas et, à l'avenir, dans les nouveaux systèmes d'information (système d'entrée/de sortie, ETIAS, interopérabilité), les dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD)⁶⁰ auxquelles l'acquis concernant ces systèmes renvoie et la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif⁶¹ sont les principales exigences législatives applicables dans ce domaine.

L'évaluation des modalités de mise en œuvre et d'application, par les États membres, de l'acquis de Schengen, surtout en ce qui concerne le SIS et le VIS, au regard des exigences en matière de protection des données est une garantie fondamentale.

Bien qu'aucun manquement grave n'ait été relevé au cours de l'évaluation de Schengen et que le respect des actes applicables du droit de l'Union dans des cas particuliers doive être évalué au cas par cas, plusieurs **problèmes récurrents** doivent encore être résolus:

- certaines autorités nationales de protection des données (APD) manquent de ressources humaines et financières suffisantes, ce qui les empêche d'accomplir toutes leurs tâches liées au système d'information Schengen et au système d'information sur les visas;

⁶⁰ Règlement (UE) 2016/679 (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

⁶¹ Directive (UE) 2016/680 (JO L 119 du 4.5.2016, p. 89).

- certaines des autorités chargées de la protection des données risquent de subir, dans leur travail, une influence extérieure qui pourrait nuire à leur indépendance;
- les autorités chargées de la protection des données n'ont pas toutes reçu de pouvoirs effectifs en matière d'adoption de mesures correctrices à l'égard des autorités répressives;
- dans certains États membres, des inspections plus fréquentes et approfondies par les autorités de protection des données ont été jugées nécessaires afin de permettre à ces dernières de s'acquitter de leur mission de contrôle de la licéité du traitement des données figurant dans le système d'information Schengen et le système d'information sur les visas;
- souvent, les autorités chargées de la protection des données n'ont pas respecté l'obligation d'effectuer, au moins tous les quatre ans, des audits des opérations de traitement des données effectuées dans le système d'information Schengen et dans le système d'information sur les visas;
- des améliorations sont également souvent nécessaires pour ce qui est des informations relatives aux droits des personnes concernées par rapport au système d'information Schengen et au système d'information sur les visas ainsi que de la procédure à suivre pour faire valoir ces droits;
- dans certains cas, la durée de conservation des journaux des requêtes dans les systèmes d'information n'est toujours pas conforme à l'acquis de Schengen;
- il n'y a souvent pas d'autocontrôle proactif du respect de la protection des données par les responsables du traitement des données ni d'examen régulier des journaux;
- enfin, une formation régulière et continue sur la protection et la sécurité des données n'est pas toujours dispensée à tout le personnel opérationnel ayant accès aux systèmes d'information.

Encadré 10. Priorités pour la protection des données

- Les États membres devraient fournir aux autorités chargées de la protection des données des ressources suffisantes pour qu'elles puissent s'acquitter de l'ensemble de leurs tâches liées au système d'information Schengen et au système d'information sur les visas.
- Les autorités chargées de la protection des données devraient veiller à ce que les audits des opérations de traitement des données effectuées dans le système d'information Schengen et dans le système d'information sur les visas soient effectués au moins tous les quatre ans.
- Les autorités compétentes pour le système d'information Schengen et le système d'information sur les visas devraient donner suite aux recommandations, en particulier en ce qui concerne l'autocontrôle et la formation.
- Lors de la mise en œuvre des nouveaux systèmes d'information pour le contrôle aux frontières (système d'entrée/de sortie, ETIAS, interopérabilité), toutes les entités responsables devront intégralement respecter les principes de protection des données dès la phase de conception. Il convient de veiller à ce que les exigences en matière de protection des données soient pleinement intégrées et soient respectées dès le début de l'utilisation de ces systèmes.

5. Prochaines étapes

Certes, aujourd'hui, nous sommes mieux équipés pour relever les défis actuels et futurs, mais toute législation ou tout cadre n'a de valeur que si sa mise en œuvre est efficace et opportune.

Les évaluations de Schengen menées au cours des dernières années ont confirmé que les États membres mettent en œuvre de manière adéquate l'acquis de Schengen dans les différents domaines d'action et que le mécanisme a produit les effets escomptés. Toutefois, des lacunes et des manquements ont été décelés, et des progrès restent à faire dans certains domaines. Le présent rapport identifie les domaines prioritaires clés dans lesquels des améliorations urgentes s'imposent, et souligne qu'une mise en œuvre rapide et adéquate de tous les outils disponibles est nécessaire.

Avec le cycle Schengen, l'espace Schengen dispose désormais d'une gouvernance **renforcée et solide**, qui garantit une orientation politique pour une mise en œuvre adéquate et un suivi régulier de la législation. Après les premières étapes de la mise en œuvre du cycle, il est nécessaire de continuer à garantir des efforts conjoints et une appropriation commune du processus par les États membres ainsi que par les institutions et agences de l'UE en vue du prochain cycle annuel de 2023.

Il est essentiel de continuer à œuvrer en faveur d'une **gestion européenne intégrée des frontières pleinement efficace**, en rassemblant tous les acteurs concernés aux niveaux européen et national. Dans un espace sans contrôle aux frontières intérieures, une **coopération policière** solide entre les États membres associée à une mise en œuvre effective des systèmes d'information à grande échelle, dont le **système d'information Schengen**, de même qu'une **politique commune de visas et une politique en matière de retour qui soient efficaces**, sont indispensables.

En outre, il est essentiel de ne pas perdre de vue la mise en œuvre pleine et entière de la nouvelle architecture informatique d'ici fin 2023. L'UE a conçu l'un des systèmes de gestion des frontières les plus **avancés au monde sur le plan technologique**, et il nous faut réaliser cet ambitieux projet à temps.

Il est essentiel de **fournir des ressources et une formation suffisantes** à ceux qui mettent en œuvre et font respecter l'acquis de Schengen pour faire en sorte que nos engagements juridiques soient effectivement mis en œuvre dans la pratique. Dans ce contexte, les agences de l'UE jouent un rôle clé et il importe de veiller à ce que leurs mandats soient pleinement exploités.

Enfin, la mise en œuvre rapide et effective des **recommandations** formulées dans les évaluations de Schengen est essentielle.

Une adhésion politique plus forte, fondée sur le dialogue et un suivi régulier, garantira la mise en œuvre des priorités fixées pour l'espace Schengen. C'est pourquoi la Commission invite les États membres et les agences de l'UE à adopter les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ces priorités et à prendre les mesures de suivi nécessaires.

À cet égard, la Commission invite le Conseil Schengen à approuver en juin les éléments clés du nouveau modèle de gouvernance Schengen et les priorités pour la période 2022-2023 exposés dans le présent rapport. La Commission accompagnera de près ce processus, aux niveaux tant politique que technique, et rendra compte, à la fin du cycle annuel, des progrès accomplis et des actions de suivi.