



Bruxelles, le 26.5.2014
COM(2014) 292 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Cinquième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen
1er novembre 2013 – 30 avril 2014**

1. INTRODUCTION

Ainsi qu'elle l'a annoncé dans sa communication du 16 septembre 2011 sur le renforcement de la gouvernance Schengen¹ et après avoir reçu l'appui du Conseil le 8 mars 2012, la Commission présente des rapports semestriels au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Le cinquième rapport couvre la période comprise entre le 1^{er} novembre 2013 et le 30 avril 2014.

2. ÉTAT DE LA SITUATION

2.1. Situation aux frontières extérieures de l'espace Schengen

Durant la période comprise entre novembre 2013 et février 2014 (mois pour lesquels les données étaient disponibles au moment de la rédaction du présent rapport), le nombre de détections de franchissements irréguliers de frontières a diminué par rapport aux quatre mois antérieurs à la période de référence (juillet à octobre 2013). Cette baisse peut être considérée comme normale compte tenu des fluctuations saisonnières des flux de migration irrégulière. Toutefois, par comparaison avec la période novembre 2012-février 2013, le nombre de franchissements irréguliers détectés a augmenté de 96 %, pour atteindre 25 936². L'Italie, la Grèce, la Hongrie, l'Espagne et la Bulgarie ont enregistré les nombres les plus élevés d'arrestations de novembre 2013 à février 2014. Au total, le nombre de franchissements irréguliers détectés en 2013 s'est élevé à 107 365, soit 48 % de plus qu'en 2012. Le nombre de détections et par conséquent la pression aux frontières restent élevés et pourraient même croître encore davantage, étant donné que les mois traditionnellement calmes de la période de référence ont enregistré un nombre de migrants en situation irrégulière parmi les plus élevés jamais enregistrés pour cette période de l'année. Le total pour 2013 est comparable aux niveaux de 2009-2010, mais inférieur aux chiffres rapportés durant le printemps arabe en 2011. Les personnes détectées (pour l'ensemble de l'année 2013) étaient essentiellement originaires de Syrie, d'Érythrée, d'Afghanistan et d'Albanie.

La Méditerranée centrale a été la principale route migratoire empruntée durant l'année 2013, le nombre de détections ayant pratiquement quadruplé (pour atteindre plus de 40 000) par rapport à 2012³. Pour les quatre premiers mois de la période de référence pour laquelle les statistiques sont disponibles (novembre 2013-février 2014), le nombre de détections enregistrées a pratiquement quadruplé par rapport à l'année précédente (9 175 détections contre 2 177). Si le nombre de détections était plus faible en novembre 2013 qu'en novembre 2012, il a excédé en décembre 2013 de près de cinq fois les niveaux enregistrés au

¹ COM(2011) 561 final.

² Sauf mention contraire, les données fournies dans la section 2 sont extraites du système d'échange d'informations du réseau d'analyse des risques de Frontex et couvrent l'espace Schengen de même que les pays candidats à Schengen. Les données n'englobent que les ressortissants de pays tiers détectés aux frontières extérieures (à l'exception des frontières extérieures temporaires) alors qu'ils franchissaient ou tentaient de franchir illégalement la frontière entre deux points de passage frontaliers. Les chiffres pour la Croatie sont inclus à partir la date de son adhésion à l'UE.

³ Il est à noter que les chiffres concernant cette route mentionnés ici et ci-dessous excluent les Pouilles et la Calabre.

cours du même mois en 2012, tandis qu'en janvier et février 2014, les chiffres ont été respectivement 58 et 61 fois plus élevés que pour les mêmes mois l'année précédente⁴.

En tant que présidente de la task-force pour la Méditerranée, la Commission a publié, le 4 décembre 2013, sa communication⁵ présentant des lignes d'action que devraient adopter les États membres, les institutions de l'Union européenne et les autres organes de l'UE. Cette communication comprend également des mesures pour renforcer la surveillance des frontières, destinées à améliorer le tableau de situation maritime, à protéger les migrants et à sauver des vies. La mise en œuvre de ces mesures devrait permettre de préserver l'intégrité des frontières extérieures de l'UE dans la Méditerranée.

La route de la Méditerranée orientale était la seconde route la plus fréquentée en 2013. Si, en 2013, les détections aux frontières bulgares sur cette route ont été près de sept fois plus nombreuses qu'en 2012, le niveau annuel de détections sur la route de la Méditerranée orientale a diminué d'un tiers grâce à la baisse enregistrée sur la frontière terrestre gréco-turque, qui peut être attribuée aux efforts et aux opérations menés de façon constante aux frontières grecques⁶. Le taux de détection à la frontière bulgare a baissé de manière drastique au cours du dernier mois de 2013 et au début de 2014, en raison des effets saisonniers ainsi que du déploiement de ressources supplémentaires par la Bulgarie.

Cependant, chacun des quatre premiers mois de la période de référence indique une recrudescence du nombre de détections sur la route de la Méditerranée orientale par rapport à l'année précédente. Il faudra voir par la suite si cette tendance persiste et si des mesures supplémentaires doivent être prises pour remédier à la situation.

La Commission prévoit d'adresser des recommandations à la Bulgarie et à l'Italie concernant le déclenchement du mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise sur la base de l'article 33 du règlement Dublin III⁷, afin d'aider ces États membres à se préparer à faire face aux situations de pression qu'ils rencontrent fréquemment, à faire preuve de solidarité et à aider les demandeurs d'asile dans le besoin.

La route des Balkans occidentaux a été la troisième route la plus empruntée, le nombre de franchissements ayant plus que triplé en 2013 par rapport à 2012. Les pressions les plus importantes dans cette région ont à nouveau été enregistrées à la frontière hongroise. En ce qui concerne les données disponibles pour la période de référence, le nombre de détections sur la route des Balkans occidentaux a presque doublé par rapport à l'année précédente.

⁴ Les taux de détection plus élevés sont en partie imputables à l'opération Mare Nostrum lancée par la Marine italienne en octobre 2013.

⁵ Communication de la Commission sur les travaux de la task-force pour la Méditerranée, 4 décembre 2013, COM(2013) 869 final.

⁶ En 2013, le taux de franchissements irréguliers des frontières grecques ne s'est établi qu'à un peu plus de la moitié du niveau de 2012, alors que sur cette route particulière il a baissé de 12 %.

⁷ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

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

Au cours des quatre premiers mois de la période de référence pour lesquels des données étaient disponibles, le niveau de détection des migrants en situation de séjour irrégulier⁸ n'était que légèrement supérieur à celui enregistré à la même période en 2012-2013 (109 712 détections, soit une hausse d'environ 9 %). Les chiffres les plus importants pour cette période ont été rapportés par l'Allemagne, suivie de la Suède, de la France, de l'Espagne et de la Belgique.

Ainsi qu'il avait été prévu, Frontex, à l'initiative de la Commission et sur la base des informations disponibles fournies par les États membres, a produit une analyse des risques spécifiquement axée sur les mouvements de migrants au sein de l'UE/espace Schengen. Les résultats montrent que le voyage de la plupart des migrants en situation irrégulière ne se termine pas une fois les frontières extérieures franchies, mais se poursuit jusqu'à la destination, ailleurs dans l'espace Schengen. L'analyse est centrée sur les nationalités les plus fréquemment rencontrées⁹ dans le contexte de la migration irrégulière, chacune de ces nationalités se caractérisant par des tendances distinctes en termes de déplacements secondaires.

Un autre développement majeur, début 2014, a été le lancement, par le réseau d'analyse des risques de Frontex, de la collecte régulière des indicateurs de ces déplacements à compter de janvier 2014. Au moment de la rédaction du présent rapport, douze États membres n'avaient pas encore envoyé leurs chiffres et les données de la plupart des autres États membres étaient incomplètes. C'est pourquoi aucune conclusion ne peut être tirée à ce stade quant aux données.

Un autre élément à relever dans ce contexte est le fait que les empreintes digitales de certains migrants ne sont pas prélevées comme le prévoit le règlement Eurodac. Certains migrants peuvent en effet vouloir éviter un éventuel transfert ultérieur d'une autre région de l'espace Schengen vers l'État membre de première entrée en vertu des procédures de Dublin. Cependant, en pareil cas, il conviendrait d'expliquer clairement aux migrants qu'ils sont légalement tenus de se soumettre à ce relevé d'empreintes et qu'un refus n'est pas sans conséquences juridiques. Plus précisément, s'ils demandent l'asile, ce refus implique que l'examen de leur demande peut être accéléré. S'ils ne demandent pas l'asile, ils doivent être traités en tant que migrants irréguliers et la directive «retour» s'applique à leur égard. Leur refus de fournir des empreintes digitales peut être un indice de fuite probable, qui peut justifier un placement en rétention à la suite d'un examen individuel de la situation de chacun d'eux.

⁸ Comme indiqué ci-dessus, les données concernent l'espace Schengen ainsi que les pays candidats à Schengen.

⁹ À savoir les Syriens, les Érythréens et les Somaliens, les Afghans et les Pakistanais, les Algériens et les Marocains, les ressortissants des Balkans occidentaux et les Ukrainiens.

3. APPLICATION DE L'ACQUIS DE SCHENGEN

3.1. Cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

L'article 23 du code frontières Schengen¹⁰ prévoit qu'un État membre peut exceptionnellement, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures. Au cours de la période du 1^{er} novembre 2013 au 30 avril 2014, deux cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures ont été signalés: celui de la Pologne du 8 au 23 novembre (en raison de la 19^e session de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), de la 9^e session de la Conférence des parties agissant comme réunion des parties au Protocole de Kyoto et de la 39^e session des organes subsidiaires) et celui des Pays-Bas du 14 au 28 mars 2014 (en raison du sommet sur la sécurité nucléaire à La Haye). Actuellement, les résultats de cette réintroduction temporaire sont disponibles pour la Pologne, où 38 491 personnes ont été soumises à un contrôle, ce qui a débouché sur 65 refus d'entrée et sur 54 arrestations. Aucun des refus d'entrée n'était lié aux événements des Nations unies concernés.

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

Deux volets de l'acquis de Schengen font fréquemment l'objet d'allégations de violations; l'un concerne le fait de déterminer si la mise en œuvre de contrôles de police à proximité de la frontière intérieure a un effet équivalent à celui de vérifications aux frontières (article 21 du code frontières Schengen), et l'autre concerne l'obligation de supprimer les obstacles qui empêchent un trafic routier fluide, tels que les limitations de vitesse, aux points de passage routiers aux frontières intérieures (article 22 du code frontière Schengen). Au cours de la période comprise entre le 1^{er} novembre 2013 et le 30 avril 2014, la Commission a sollicité des informations quant à d'éventuelles violations de l'article 21 et/ou de l'article 22 du code frontières Schengen dans le cadre de deux nouveaux dossiers (concernant l'Italie et la Slovaquie), tandis qu'elle a clos deux autres dossiers (concernant l'Espagne et la Suède) et a poursuivi l'instruction de trois dossiers en cours (concernant l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique).

Au cours de la même période, à la suite des mesures prises par les autorités autrichiennes et slovaques, la Commission a clos deux procédures d'infraction visant l'Autriche et la Slovaquie pour non-respect des obligations prévues à l'article 22 du code frontières Schengen. La Commission estime à présent que la situation au point de passage frontalier de Kittsee-Jarovce est conforme au droit de l'Union, l'Autriche et la Slovaquie ayant éliminé les derniers obstacles à la fluidité du trafic, et notamment les limites de vitesse qui n'étaient pas exclusivement justifiées par des motifs tenant à la sécurité routière.

Le 20 février 2014, elle a adressé à la République tchèque un avis motivé l'invitant à modifier sa législation afin de s'assurer que des sanctions ne soient pas imposées aux compagnies aériennes lorsqu'elles transportent des ressortissants étrangers ne possédant pas les documents

¹⁰ Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), modifié par le règlement (UE) n° 610/2013.

de voyage requis sur des vols à l'intérieur de l'espace Schengen. Le fait d'imposer ces règles (qui étaient destinées aux vols franchissant la frontière extérieure¹¹) pour les vols à l'intérieur de l'espace Schengen oblige les compagnies aériennes à procéder à des contrôles systématiques sur les personnes franchissant les frontières intérieures, ce qui va à l'encontre de la législation européenne relative à la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

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

Le 2 décembre 2013, le système européen de surveillance des frontières est devenu opérationnel dans 19 États membres de l'espace Schengen situés aux frontières extérieures méridionales et orientales. EUROSUR améliorera la capacité des États membres à partager et coordonner les ressources et à réagir aux incidents et situations se produisant aux frontières extérieures. Tous les États membres qui ont adhéré à l'Eurosur en 2013 ont pleinement mis en place des centres nationaux de coordination. Frontex a connecté ces centres au réseau de communication Eurosur et connectera les centres des onze pays restants en 2014. L'Agence a également entamé une collaboration avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et le Centre satellitaire de l'Union européenne en vue de la fourniture de services et d'informations au niveau de l'UE, notamment de systèmes de comptes rendus des navires et d'images satellites.

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

Le code frontières Schengen requiert que les mesures de contrôle des frontières soient proportionnées aux objectifs poursuivis et non discriminatoires. Dans l'exercice de leurs fonctions, les gardes-frontières doivent respecter pleinement la dignité humaine et agir dans le respect total de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et du droit international applicable, y compris concernant l'accès à la protection internationale et le principe de non-refoulement. En décembre 2013, la Commission a ouvert une enquête à l'encontre de la Grèce concernant des allégations de maltraitance grave au cours d'opérations de surveillance des frontières et de pratiques de refoulement à la frontière extérieure. De même, en février 2014, elle est entrée en contact avec la Bulgarie afin d'examiner des allégations de pratiques de refoulement par les autorités bulgares. Par ailleurs, en avril 2014, elle a pris contact avec la Grèce et la Bulgarie pour discuter de l'opération menée au point de passage frontalier à la frontière gréco-bulgare qui, selon certaines allégations, n'aurait pas été réalisée conformément aux exigences requises au titre du code frontières Schengen.

À la suite du référendum organisé en Suisse le 9 février 2014 concernant la limitation quantitative de l'immigration, les autorités suisses soumettront leurs propositions sur les modalités de mise en œuvre des résultats de ce référendum. La Commission analysera ensuite les implications potentielles de ces résultats sur la participation de la Suisse à l'espace Schengen.

En 2013, la Commission a reçu des plaintes au sujet des délais d'attente excessifs causés par les contrôles effectués par les autorités espagnoles à la frontière avec Gibraltar. Au vu du nombre important de plaintes, elle a publié un accusé de réception au Journal officiel de

¹¹ Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 et directive 2001/51/CE du Conseil.

l'Union européenne (2013/C 246/07). À la suite d'une visite sur place et tout en reconnaissant la difficulté de la gestion du point de passage de La Línea de la Concepción, la Commission a, le 15 novembre 2013, adressé des recommandations tant à l'Espagne qu'au Royaume-Uni afin qu'ils remédient au problème du trafic à cette frontière et à celui de la contrebande de tabac. Plus spécifiquement, le Royaume-Uni et Gibraltar ont été invités à prendre des mesures afin de lutter plus efficacement contre la contrebande de tabac, notamment par l'élaboration d'un profilage basé sur les risques et l'introduction de contrôles non systématiques fondés sur une analyse des risques à la sortie de Gibraltar, et en améliorant la législation de Gibraltar. L'Espagne a été invitée à prendre des mesures pour améliorer l'organisation du trafic, entre autres par la modernisation du point de passage, pour optimiser le profilage basé sur les risques et pour renforcer l'échange d'informations sur la contrebande de tabac avec les autorités de Gibraltar. La Commission est résolue à continuer de surveiller la situation à cette frontière, et notamment la façon dont les deux États membres mettent en œuvre les recommandations dans la pratique.

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

Le délai prévu pour la mise en œuvre de la directive «retour» (2008/115/CE) a expiré le 24 décembre 2010. Tous les pays, à l'exception de l'Islande, ont signalé avoir transposé intégralement cet instrument dans leur droit interne. La majorité des problèmes de transposition constatés ont été résolus par une modification des dispositions législatives applicables des États membres concernés. La Commission continue d'effectuer un suivi systématique de toutes les lacunes recensées et elle lance une enquête si nécessaire.

Le 27 mars 2014, la Commission a présenté son premier rapport sur la mise en œuvre dans le cadre d'une communication relative à la politique de l'UE en matière de retour, qui a conclu que la directive contribuait à la promotion du strict respect des droits fondamentaux par le biais de procédures de retour aussi efficaces qu'équitables et respectueuses de la dignité humaine. Les cas où les migrants ne se voient pas attribuer de statut juridique clair ont été réduits et le départ volontaire est largement admis en tant que forme principale de retour. Enfin, la durabilité des retours a été améliorée par la mise en place croissante de mesures de réintégration.

Ces changements positifs ont été confirmés à la fois par des acteurs de la société civile (ONG actives dans le domaine de l'immigration) et par des organes internationaux (notamment dans les rapports de la Commission du droit international des Nations unies).

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

La Commission surveille l'application du régime relatif au petit trafic frontalier depuis son entrée en vigueur en 2006. En ce qui concerne le rapport précédent, la Commission a clos ses enquêtes ouvertes à l'encontre de quatre États membres (Hongrie, Lettonie, Pologne et Slovaquie) au sujet des accords bilatéraux qu'ils avaient conclus avec les pays tiers de leur voisinage, après avoir reçu de leur part les informations demandées concernant toute évolution ultérieure. Parallèlement, elle a poursuivi ses enquêtes concernant la Slovénie ainsi

que deux procédures d'infraction, une à l'encontre de la Lettonie et l'autre à l'encontre de la Pologne.

Le 17 février 2014, la Commission a adopté un rapport sur la mise en œuvre de l'extension exceptionnelle de la zone couverte par le régime relatif au petit trafic frontalier à la région de Kaliningrad de la Fédération de Russie et à certains districts administratifs polonais¹². Ce rapport porte sur la mise en œuvre pratique de cet accord, y compris le nombre de franchissements au titre de ce régime, les dispositions organisationnelles et les défis qu'elle soulève. Il conclut que ce régime semble bien fonctionner, tout en précisant qu'étant donné son entrée en vigueur récente, toute évaluation est limitée. Le rapport a été favorablement reçu par le Conseil, qui attend le prochain rapport prévu dans deux ans, lorsque davantage de données seront disponibles.

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

Dans le cadre du mécanisme actuel d'évaluation de Schengen¹³, des experts nationaux, le secrétariat général du Conseil et la Commission évaluent régulièrement l'application de l'acquis de Schengen par les États membres.

Au cours de la période comprise entre le 1^{er} novembre 2013 et le 30 avril 2014, des évaluations Schengen ont été réalisées concernant la coopération policière en Suisse et le SIS/Sirene en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Hongrie et en Pologne. Pour ce qui est du SIS/Sirene, les États membres évalués ont généralement accompli des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du SIS II. Les rapports sont en cours de finalisation et contiendront des commentaires positifs et négatifs et des recommandations, notamment sur le recours plus systématique aux nouvelles catégories de signalements et fonctionnalités. Ils mettent spécifiquement l'accent sur l'usage plus efficace du SIS II aux frontières extérieures.

Les préparatifs sont en cours en ce qui concerne le nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen. Conformément au règlement (UE) n° 1053/2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen¹⁴, le comité Schengen a été établi et convoqué pour la première fois le 17 janvier 2014, afin de discuter de la mise en œuvre pratique du nouveau mécanisme. Ce même règlement prévoit l'établissement du programme d'évaluation pluriannuel au plus tard le 27 mai 2014. On s'attend à ce que les premières évaluations dans le cadre du nouveau mécanisme soient menées à partir de janvier 2015.

¹² COM(2014) 74 final du 17.2.2014. Rapport sur la mise en œuvre et le fonctionnement du règlement (UE) n° 1342/2011 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1931/2006 aux fins d'inclure la région de Kaliningrad et certains districts administratifs polonais dans la zone à considérer comme la zone frontalière et concernant l'accord bilatéral conclu à cet égard entre la Pologne et la Fédération de Russie.

¹³ SCH/Com ex (98) 26 déf.

¹⁴ JO L 295 du 6.11.2013, p. 27.

3.6. Suppression des contrôles aux frontières intérieures avec la Bulgarie et la Roumanie

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

4. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

4.1. Utilisation du système d'information Schengen

Dans de nombreux États membres, le lancement du SIS II a coïncidé avec le déploiement de nouveaux systèmes d'utilisateurs finaux ou un perfectionnement sensible des systèmes existants, ce qui a entraîné une amélioration globale des applications nationales destinées aux agents des services répressifs. Bon nombre des États membres ont appliqué des solutions permettant plusieurs recherches en parallèle dans le SIS II sur la base de critères différents (par exemple, en cas de tracteur volé, la recherche simultanée des signalements concernant des véhicules et des signalements concernant des équipements industriels). Concernant le nombre de signalements concordants obtenus (résultats positifs de recherches dans le SIS II), les États membres observent actuellement, après une période de rodage, une tendance globalement positive, le niveau de concordances excédant de 3,5 % celui obtenu avec le SIS 1+.

Bien que le piratage informatique du N.SIS danois en 2011 ait affecté le système antérieur au SIS II, la Commission a réalisé une évaluation complète de l'efficacité des mesures de sécurité nationale en collaboration avec les experts de l'agence eu-LISA, les États membres et le Contrôleur européen de la protection des données. Les recommandations seront disponibles au deuxième trimestre de 2014.

La Commission a continué de surveiller étroitement la mise en œuvre du SIS II par les États membres, en accordant une attention particulière aux nouvelles catégories de signalements et fonctionnalités, étant donné que de nombreux États membres n'ont pas encore mis pleinement en œuvre ces caractéristiques dans leurs systèmes d'utilisateurs finaux. Elle veille en particulier à la suppression en temps utile, par les États membres, des signalements dans le SIS II, car la présence de signalements qui ne sont plus pertinents peut causer des désagréments et un préjudice aux personnes concernées. Les principales raisons des retards dans la suppression des signalements sont l'absence de procédures et de contrôle par les autorités nationales responsables ainsi que l'absence de dispositions juridiques claires sur le moment approprié pour supprimer un signalement. En outre, la Commission a remarqué que certains États membres ne joignaient pas systématiquement le mandat d'arrêt européen aux signalements pour arrestation, comme ils devraient le faire. Cela pourrait compromettre la validité d'un signalement. Elle a dès lors fait part de ce problème aux États membres concernés afin qu'ils remédient à la situation. Au besoin, elle ouvrira également des enquêtes à l'encontre des États membres qui ne se conforment pas aux exigences légales.

Le SIS II s'est avéré être un outil important pour retracer les itinéraires des terroristes et des groupes criminels mobiles, même en cas de changement d'identité ou d'utilisation de faux

documents d'identité personnels. La Commission et les États membres collaborent étroitement afin d'exploiter pleinement les possibilités offertes par une catégorie de signalements spéciale dans le SIS II, qui permet d'effectuer un contrôle spécifique et discret des personnes et de certains types d'objets. À la suite de l'intervention efficace de la Commission, qui a proposé des solutions en vue d'un recours plus intensif à cette catégorie de signalements, les statistiques indiquent une hausse de plus de 30 % du nombre de ces signalements.

4.2. Utilisation du système d'information sur les visas

Depuis la fin de la précédente période de référence (31 octobre 2013), le VIS est devenu opérationnel le 14 novembre 2013 dans la neuvième région (Asie centrale), la dixième région (Asie du Sud-Est) et la onzième région (territoire palestinien occupé)¹⁵.

L'ordre dans lequel sera déployé le VIS dans la troisième série de régions a été déterminé en septembre 2013¹⁶. Le VIS devrait entrer en service dans les douzième, treizième, quatrième et quinzième régions (Amérique centrale, Amérique du Nord, Caraïbes et Australasie) le 15 mai 2014 et dans la seizième région (Balkans occidentaux et Turquie) le 25 septembre 2014.

Le VIS fonctionne correctement et au 1^{er} octobre 2013, il avait traité 4,8 millions de demandes de visas Schengen, donnant lieu à la délivrance de près de quatre millions de visas. En dépit des efforts constants des États membres, le principal sujet de préoccupation reste les effets à moyen et long terme de la qualité non optimale de données (tant biométriques qu'alphanumériques) introduites dans le système par les autorités consulaires nationales. Cette situation peut survenir en cas de données incomplètes (par exemple, lorsque différentes demandes de visa introduites pour la même personne ou les mêmes membres de la famille voyageant ensemble ne sont pas liées) ou de données non structurées (c'est-à-dire des données qui ne sont pas au format adéquat), ou encore lorsque la qualité des empreintes digitales est insuffisante. Il peut alors arriver que des données non fiables soient mises à la disposition des personnes chargées de prendre les décisions et que les consultations des autres États membres préalables à la délivrance des visas soient rendues compliquées,

L'utilisation des empreintes digitales pour vérifier l'identité des titulaires de visas aux points de passage frontaliers de l'espace Schengen deviendra obligatoire en octobre 2014. Bien que certains États membres effectuent déjà un certain nombre de ces vérifications, il est crucial que tous respectent ce délai. Les données dont dispose l'agence eu-LISA révèlent que pour la période allant de novembre 2013 à janvier 2014, les postes situés à la frontière extérieure ont procédé au total à 152 262 vérifications d'identité par empreintes digitales dans le VIS¹⁷.

¹⁵ Décision d'exécution de la Commission du 8 novembre 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une neuvième, une dixième et une onzième région (2013/642/UE).

¹⁶ Décision d'exécution de la Commission du 30 septembre 2013 déterminant la troisième et dernière série de régions pour le début des activités du système d'information sur les visas (VIS) (2013/493/UE).

¹⁷ Ces vérifications ont essentiellement été effectuées par six États membres, les autres États membres n'ayant réalisé aucune vérification de ce type, ou moins de cent par mois. À titre de comparaison,

4.3. Politique des visas et accords de réadmission

Modification du règlement (CE) n° 539/2001 introduisant un nouveau mécanisme de suspension et un mécanisme de réciprocité révisé

Le 11 décembre 2013, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 prévoyant notamment un nouveau mécanisme de suspension et un mécanisme de réciprocité révisé¹⁸. Ce règlement modifié est entré en vigueur le 9 janvier 2014.

Le nouveau mécanisme de suspension

Conformément aux dispositions du nouveau mécanisme de suspension, celui-ci pourrait être utilisé comme mesure de dernier recours dans des situations où le régime d'exemption de l'obligation de visa mis en place avec un pays tiers a entraîné une hausse substantielle du nombre de migrants en situation irrégulière ou de demandeurs d'asile déboutés originaires de ce pays tiers, de sorte que des pressions particulières s'exerceraient sur le régime d'asile d'un État membre. Le mécanisme ne s'applique pas automatiquement: si un État membre demande son application, sur la base de critères clairs et stricts, la Commission devra examiner tous les facteurs pertinents, y compris tout impact potentiel sur les relations de l'UE avec le pays tiers concerné. Si après un examen de tous les faits et éléments pertinents, la Commission estime que l'exemption de l'obligation de visa devrait être suspendue pour les ressortissants d'un pays tiers spécifique, elle proposera à un comité où sont représentés tous les États membres un projet de décision suspendant l'exemption d'obligation de visa, sur lequel le comité sera amené à rendre un avis. Elle est également tenue d'organiser un débat politique avec le Parlement européen avant de proposer toute mesure de suspension.

Mécanisme de réciprocité révisé

Au cours des négociations législatives, le Parlement européen et plusieurs États membres ont appelé à un renforcement du mécanisme de réciprocité - qui s'applique dans le cas où un pays tiers dont les nationaux sont exemptés de l'obligation de visa introduit ou maintient une obligation de visa à l'égard des ressortissants d'un ou de plusieurs États membres - afin d'améliorer son efficacité et de garantir une plus grande solidarité entre les États membres.

Les principaux changements introduits par le mécanisme de réciprocité révisé sont que, pour une période de deux ans à compter de la notification d'un cas de non-réciprocité, la Commission peut à tout moment adopter un acte d'exécution portant suspension du régime d'exemption de l'obligation de visa à l'égard de certaines catégories de ressortissants du pays tiers concerné, pour une durée maximale de six mois, susceptible d'être prolongée de nouvelles périodes de six mois au maximum; si la Commission décide de ne pas adopter un

¹⁸ 6 159 564 vérifications ont été effectuées dans le VIS à l'aide de données alphanumériques (le numéro de vignette visa) au cours de la même période pour l'ensemble de l'espace Schengen.
Règlement (UE) n° 1289/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO L 347 du 20.12.2013.

tel acte, elle doit présenter un rapport exposant les raisons pour lesquelles elle ne propose pas de mesure. Par ailleurs, si dans les deux ans à compter de la notification de la non-réciprocité, le pays tiers n'a pas levé l'obligation de visa à l'égard des ressortissants du ou des États membres concernés, la Commission adoptera un acte délégué réinstaurant l'obligation de visa, pour une période de douze mois, à l'égard de tous les ressortissants dudit pays tiers. Le Parlement européen ou le Conseil peuvent s'opposer à l'entrée en vigueur de cet acte délégué.

Quoique favorable à l'adoption de la modification visant à accroître la crédibilité de la politique commune en matière de visas et la solidarité entre les États membres, la Commission estime que les pouvoirs qui lui sont conférés en ce qui concerne le mécanisme de réciprocité révisé ne sont pas conformes aux articles 290 et 291 du TFUE et elle a formé un recours en annulation de certaines dispositions du règlement (UE) n° 1289/2013, en accord avec ses déclarations formulées durant l'adoption de la modification par le Parlement européen¹⁹ et le Conseil.

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

D'après les données Eurostat, en 2013, le nombre total de demandes d'asile déposées par des ressortissants des cinq États des Balkans occidentaux dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa²⁰ dans l'espace Schengen et dans les pays candidats à Schengen a augmenté d'environ 12,5 % par rapport à 2012²¹. La situation a par conséquent continué d'affecter le fonctionnement du régime d'exemption de l'obligation de visa instauré entre les Balkans occidentaux et l'UE. Les afflux de demandeurs d'asile en 2013 ont suivi une tendance similaire à celle de 2012.

Les ressortissants des cinq États des Balkans occidentaux exemptés de l'obligation de visa représentaient près de 12 % de tous les demandeurs d'asile dans les États Schengen et les pays candidats à Schengen en 2013, contre 13,4 % en 2012. Quelque 93 % de ces demandes de 2013 ont été déposées dans les six pays Schengen les plus affectés, à savoir l'Allemagne, la France, la Suède, la Belgique, la Suisse et le Luxembourg. Dans l'espace Schengen et les pays candidats à Schengen, le taux global de reconnaissance²² en première instance des demandes de protection internationale émanant de citoyens des cinq pays des Balkans occidentaux s'est établi à moins de 2 % en 2013.

¹⁹. Voir <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130910+ITEM-011+DOC+XML+V0//FR>

²⁰ Depuis la fin 2009, les ressortissants de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du Monténégro et de la Serbie, titulaires d'un passeport biométrique, bénéficient de l'exemption de l'obligation de visa lorsqu'ils se rendent dans les États membres de l'UE, conformément au règlement (CE) n° 539/2001. Il en est de même pour les ressortissants d'Albanie, ainsi que de Bosnie-Herzégovine depuis le 15 décembre 2010.

²¹ Il est à noter que les données Eurostat pour 2012 ne couvrent pas la Croatie, car elle n'était pas encore membre de l'UE à l'époque.

²² Le taux de reconnaissance est calculé en tant que proportion des décisions de première instance accordant le statut prévu par la convention de Genève ou une protection subsidiaire par rapport au nombre total de décisions prises en première instance [ce nombre total de décisions prises en première instance comprend les décisions relatives à l'octroi du statut prévu par la convention de Genève ou d'une protection subsidiaire, ainsi que les décisions relatives à l'octroi d'autres statuts (par exemple, humanitaire), et les décisions rejetant la demande].

Les Serbes représentaient de loin le plus important groupe de demandeurs, tandis que la proportion de ressortissants albanais a nettement augmenté. Parmi les pays d'accueil les plus affectés, les destinations principales étaient l'Allemagne (le nombre de demandes déposées y ayant encore augmenté), suivie de la France et de la Suède.

Le 28 novembre 2013, la Commission a présenté le quatrième rapport de suivi de la libéralisation du régime des visas concernant les pays des Balkans occidentaux²³, qui présente l'évaluation des mesures mises en œuvre, décrit le fonctionnement du régime d'exemption de visa et formule des recommandations le concernant.

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

Afin de faciliter la réadmission de personnes séjournant irrégulièrement dans un État membre, un accord de réadmission avec la Turquie a été signé le 16 décembre 2013. À cette occasion, un dialogue sur la libéralisation du régime des visas a été engagé. Le Parlement européen a approuvé l'accord de réadmission le 26 février 2014 et le Conseil doit à présent adopter sa décision nécessaire à la conclusion de l'accord.

En ce qui concerne les accords facilitant la réadmission et la délivrance des visas conclus avec le Cap-Vert, ils entreront en vigueur dès la réception de la notification de l'achèvement des procédures de ratification par ce pays (les procédures de ratification par l'UE sont déjà achevées). L'approbation du Parlement européen concernant un accord de réadmission et un accord facilitant la délivrance des visas avec l'Arménie a été reçue le 9 octobre 2013, et les deux accords sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2014. L'accord de réadmission avec l'Azerbaïdjan a été signé le 28 février 2014 (l'accord facilitant la délivrance des visas avait déjà été signé en novembre 2013). Le Parlement européen a donné son approbation le 12 mars 2014 et les accords devraient entrer en vigueur avant l'été. En ce qui concerne la Biélorussie, qui avait été initialement invitée à ouvrir des négociations en 2011, les pourparlers ont été officiellement lancés le 29 janvier 2014 en vue de la conclusion d'un accord de réadmission et d'un accord facilitant la délivrance des visas. Une première série de négociations techniques devrait avoir lieu à la mi-juin 2014. Les négociations avec le Maroc sur un accord de réadmission reprendront les 11 et 12 juin parallèlement aux négociations sur un accord visant à faciliter la délivrance des visas.

En décembre 2013, les colégislateurs ont convenu d'instaurer un régime d'exemption de visa pour les ressortissants de la République de Moldavie titulaires d'un passeport biométrique moldave. À partir du 28 avril 2014, ils pourront voyager sans visa dans l'espace Schengen. En février 2014, ils sont parvenus à un accord sur une modification du règlement (CE) n° 539/2001 visant à dispenser de l'obligation de visa les ressortissants de 16 petits États insulaires des Caraïbes et du Pacifique, ainsi que des Émirats arabes unis, du Pérou et de la Colombie. Cette modification entrera en vigueur avant la mi-juin mais les ressortissants de ces pays ne pourront effectivement voyager sans visa que lorsque des accords d'exemption de

²³ COM(2013) 836 final.

visa entre l'UE et chacun de ces pays seront entrés en vigueur. Par ailleurs, en ce qui concerne la Colombie et le Pérou, la Commission devra présenter une évaluation du respect, par ces pays, des critères applicables avant de pouvoir demander l'autorisation de négocier avec eux un accord de ce type.