



Bruxelles, le 27.9.2017
COM(2017) 570 final

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

Préserver et renforcer Schengen

1. Introduction

L'espace Schengen (ci-après «Schengen») est la plus vaste zone de libre circulation au monde. Elle permet à plus de 400 millions de citoyens de l'Union européenne, ainsi qu'aux visiteurs, de se déplacer librement et aux biens et services de circuler sans obstacle. Schengen constitue l'une des principales réalisations de l'intégration européenne, et la Commission est résolue à garantir et à préserver la libre circulation des personnes qu'assure cet espace.

L'absence de contrôle aux frontières intérieures constitue l'essence même de Schengen. Dans un espace sans contrôle aux frontières intérieures, les menaces transfrontières pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure de cet espace sont une question d'intérêt commun. L'absence de contrôle aux frontières intérieures dans l'espace Schengen s'est toujours accompagnée de mesures dans les domaines des frontières extérieures, de la politique en matière de visas, du système d'information Schengen, de la protection des données, de la coopération policière, de la coopération judiciaire en matière pénale et des politiques antidrogues. Dans un espace de libre circulation des personnes, la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures reste exceptionnelle. Elle ne devrait intervenir qu'en dernier recours, pour une période de temps limitée et dans la mesure où les contrôles sont nécessaires et proportionnés au regard des menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure qui ont été mises en évidence.

Depuis sa création, l'espace Schengen a été confronté à différents types de problèmes et de menaces. La force de Schengen tient également à sa capacité d'apprentissage et d'adaptation. Le code frontières Schengen a déjà été modifié à plusieurs reprises pour qu'il continue de répondre aux objectifs auxquels il est destiné.

La pression exercée par l'afflux massif de migrants en situation irrégulière et la multiplication des attaques terroristes dans divers États membres ont mis en évidence des lacunes dans l'architecture de Schengen nécessitant des mesures supplémentaires. La Commission a pris des mesures importantes pour y remédier comme la feuille de route «Revenir à l'esprit de Schengen». En ce qui concerne la gestion des frontières et la sécurité aux frontières, la feuille de route prévoyait, pour les frontières extérieures communes européennes, un passage rapide à une responsabilité conjointe et une gestion communes des mesures, et notamment la création de la nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et la mise en place de vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes pour toutes les personnes franchissant les frontières extérieures. De réels progrès ont été accomplis dans la lutte contre le terrorisme grâce à une action en faveur d'une union de la sécurité réelle et effective. Le mécanisme d'évaluation de Schengen révisé mis en œuvre depuis 2014 est également devenu un moyen important de déceler les lacunes, y compris dans l'architecture de Schengen.

Le moment est venu d'évaluer les résultats obtenus grâce aux mesures prises par l'Union européenne pour remédier aux problèmes auxquels l'espace Schengen a été confronté au cours des deux dernières années. La communication de la Commission relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration¹, adoptée le 27 septembre, d'une part, fait état des principales réalisations et lacunes en ce qui concerne la mise en œuvre de cet agenda et, d'autre part, recense les principales actions prioritaires qui doivent être

¹ COM(2017) 558.

entreprises pour élaborer une politique européenne plus efficace, plus équitable et plus stable en matière d'asile et de migration. La présente communication tire des conclusions de la mise en œuvre de la feuille de route «Revenir à l'esprit de Schengen» et propose les prochaines étapes en vue du renforcement de l'espace Schengen, y compris l'adoption d'une recommandation relative à une meilleure application des règles actuelles et une proposition de mise à jour du code frontières Schengen en tenant compte des enjeux actuels auxquels l'Europe est confrontée.

Par ailleurs, un espace Schengen renforcé est également un espace qui permet de consolider la coopération en matière de sécurité et la confiance mutuelle entre le plus grand nombre possible d'États membres. Si nous entendons renforcer la protection de nos frontières extérieures, nous devons sans plus attendre ouvrir l'espace Schengen de libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie, puis rapidement à la Croatie lorsque le pays remplira tous les critères, comme l'a demandé le président Juncker dans son discours de 2017 sur l'état de l'Union.

2. État des lieux de l'espace Schengen

Dans un espace sans contrôle aux frontières intérieures, la décision de réintroduire temporairement ce contrôle ne peut intervenir que dans des circonstances exceptionnelles pour répondre à des situations qui ont de graves conséquences sur l'ordre public ou la sécurité intérieure de cet espace, ou de certaines de ses régions, ou d'un ou plusieurs États membres. De manière générale, le recours à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières montre que les États membres appliquent cette mesure de manière responsable. La simulation des coûts qu'entraînerait l'absence d'espace Schengen montre clairement qu'il s'agirait toujours d'une décision coûteuse pour l'économie².

Afflux massif et flux migratoires secondaires passant par la route de la Méditerranée orientale

L'année 2015 a été marquée par l'arrivée, dans l'Union, de flux de migrants sans précédent, ce qui a abouti à des mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière non enregistrés. La situation a amené plusieurs des États membres exposés à réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures conformément aux règles régissant l'espace Schengen. La persistance, dans plusieurs États membres, des menaces pour l'ordre public ou la sécurité intérieure découlant des flux secondaires de migrants en situation irrégulière a, pour la première fois, amené la Commission à déclencher la procédure spécifique visée à l'article 29 du code frontières Schengen. Cette mesure fait partie des mesures prévues par la Commission dans sa feuille de route visant à rétablir le fonctionnement normal de l'espace Schengen, décrite dans sa communication du

²Selon l'analyse de la Commission relative au coût direct de l'absence d'espace Schengen, c'est-à-dire la situation dans laquelle les contrôles aux frontières sont réintroduits pour une longue période, les retards aux frontières auraient une incidence considérable sur le transport transfrontalier (en particulier par route), le tourisme, les administrations publiques, les travailleurs transfrontaliers et les voyageurs. Pour ces catégories, les coûts directs estimés se situent entre 5 et 18 milliards d'EUR par an (soit 0,06 à 0,13 % du PIB), en fonction du temps perdu en raison des retards. Les coûts indirects à moyen terme de l'absence d'espace Schengen pourraient être considérablement plus élevés que ces coûts directs puisque les conséquences sur le commerce, les investissements et la mobilité au sein de l'Union seraient sans précédent si le démantèlement de l'espace Schengen devait mettre en péril l'intégration économique.

4 mars 2016³. La procédure visée à l'article 29 peut être utilisée en cas de circonstances exceptionnelles, lorsque les lacunes dans la gestion des frontières extérieures, constatées lors d'une évaluation Schengen, menacent le bon fonctionnement de l'espace Schengen dans son ensemble. Le 12 mai 2016, le Conseil a recommandé⁴, sur la base d'une proposition de la Commission⁵, que les cinq États membres les plus touchés par les flux secondaires provenant de Grèce réintroduisent les contrôles aux frontières sur certains tronçons de leurs frontières intérieures. Si la situation s'est progressivement améliorée, la pression exercée sur les cinq États membres concernés s'est maintenue et a justifié les prolongations ultérieures des contrôles aux frontières intérieures⁶. Le 11 mai 2017, le Conseil a autorisé⁷ ces cinq États membres, pour la troisième et dernière fois au titre de la procédure en question, à prolonger ces contrôles jusqu'au 11 novembre 2017.

Ces contrôles aux frontières intérieures s'accompagnaient de conditions strictes: les contrôles aux frontières n'ont été réintroduits que sur certains tronçons des frontières intérieures touchées par les flux secondaires de migrants en provenance de Grèce. Deuxièmement, les cinq États de l'espace Schengen concernés étaient tenus de fournir à la Commission des rapports mensuels sur les contrôles aux frontières effectués et leurs résultats. Ces rapports ont permis à la Commission de suivre la situation de près pour s'assurer que ces contrôles restaient dans les limites fixées par le Conseil. À chaque prolongation de la recommandation initiale du 12 mai 2016, le Conseil a rappelé la règle selon laquelle les contrôles aux frontières ne peuvent être utilisés qu'en dernier recours et que les États membres doivent plutôt privilégier d'autres mesures telles que les contrôles de police renforcés dans la région frontalière pour répondre aux menaces graves pesant sur l'ordre public et la sécurité intérieure.

Les derniers rapports des États Schengen au titre de la troisième et dernière prolongation confirment que la situation générale s'est considérablement améliorée depuis le début de la crise migratoire. À l'heure actuelle, le nombre d'arrivées quotidiennes dans les îles grecques a fortement diminué⁸, et les flux secondaires ultérieurs en provenance de Grèce vers d'autres États membres sont limités. Cette diminution se reflète notamment dans la tendance à la baisse observée du nombre de demandes d'asile reçues aux frontières intérieures des États membres concernés, ainsi que dans le faible nombre de refus d'entrée sur le territoire desdits États membres.

Ces chiffres sont le résultat des efforts conjugués de la Commission, des États membres, des agences et d'autres acteurs, tels que l'OIM ou le HCR, impliqués dans la gestion des défis.

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil intitulée «Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route», COM(2016) 120 final.

⁴ Décision d'exécution (UE) 2016/894 du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen (JO L 151 du 8.6.2016, p. 8).

⁵ Proposition de la Commission du 4 mai 2016 relative à une décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, COM(2016) 275 final.

⁶ Décisions d'exécution (UE) 2016/1989 du Conseil du 11 novembre 2016 et (UE) 2017/246 du 7 février 2017 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen.

⁷ Recommandation (UE) 2017/818 du 11 mai 2017 du Conseil relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen.

⁸ Le nombre de franchissements irréguliers quotidiens s'est élevé à 78 en moyenne entre le 21 mars 2016 et le 17 septembre 2017.

Recrudescence des menaces terroristes

Les attaques terroristes perpétrées dans sept États membres⁹ au cours des deux dernières années ont exercé une pression supplémentaire sur l'espace Schengen. La France, en particulier, a subi de multiples attentats terroristes sur son territoire depuis janvier 2015¹⁰. La menace accrue et les diverses attaques terroristes, associées à l'organisation de plusieurs événements internationaux, ont conduit la France à mettre en place et à effectuer des contrôles à toutes ses frontières intérieures depuis novembre 2015, conformément aux dispositions applicables du code frontières Schengen. Des mesures ont été prises pour remédier à ce problème tant au niveau national qu'à celui de l'Union, mais la menace terroriste persiste.

3. Mesures prises pour renforcer Schengen

Alors que l'espace Schengen était confronté à ces défis majeurs et sans précédent, l'Union et ses États membres ont collaboré pour prendre des mesures destinées à renforcer les frontières extérieures et à assurer la sécurité et l'ordre public, pour défendre l'espace Schengen de libre circulation. L'objectif final reste le retour au fonctionnement normal de l'espace Schengen sans contrôle aux frontières intérieures. Dans le cadre de l'union de la sécurité, une série de mesures contribuant à la sécurité au sein de l'espace Schengen sont également mises en œuvre. Cette approche globale est essentielle pour lutter contre les menaces et défis actuels et à venir, sous toutes leurs formes, qui pourraient compromettre le fonctionnement de l'espace Schengen.

a) Mesures prises aux frontières extérieures

Renforcement de la gestion des frontières extérieures avec les outils prévus par le nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes

Le nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹¹ a renforcé les capacités sur le plan de la surveillance des flux migratoires à destination et à l'intérieur l'Union européenne, ainsi que sur le plan de l'analyse des risques. Le nouveau cadre juridique a apporté de nouvelles ressources et de nouveaux outils qui permettent à la gestion des frontières extérieures de l'Union d'être plus résiliente face aux nouveaux défis. C'est notamment le cas avec les **évaluations obligatoires de la vulnérabilité** et leurs recommandations de suivi. Ces évaluations de la vulnérabilité fondées sur des preuves concrètes sont axées sur les résultats puisqu'elles peuvent aboutir à des recommandations opérationnelles adressées aux États membres concernés, définissant des mesures concrètes pour éliminer les vulnérabilités constatées au cours d'une période définie. Elles aident également les États membres et la Commission à mieux cibler les fonds de l'Union concernés, notamment le Fonds pour la sécurité intérieure, et toute autre demande de fonds d'urgence supplémentaires. La mise en œuvre intégrale de ces recommandations par les États membres

⁹ Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Suède et Royaume-Uni.

¹⁰ En janvier et novembre 2015 à Paris, en juin 2015 à Saint-Quentin-Fallavier, en août 2015 à bord du Thalys, en janvier 2016 à Valence, en juin 2016 à Magnanville, en juillet 2016 à Nice, en juillet 2016 à Saint-Étienne-du-Rouvray, en février 2017 à Paris (attaque à la machette devant le Louvre) et en avril 2017 à Paris de nouveau (attaque sur les Champs-Élysées).

¹¹ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, JO L 251, du 16.9.2016, p. 1.

concernés est par conséquent essentielle pour assurer le bon fonctionnement de l'espace Schengen.

La création de la **réserve de réaction rapide et du parc d'équipements de réaction rapide** garantit la mise à disposition dans les 10 jours ouvrables de ressources humaines et d'équipements pour le soutien opérationnel, à la demande de tout État membre confronté à une situation aux frontières extérieures nécessitant des mesures urgentes. Le mandat renforcé de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes permet également d'intervenir dans les situations d'urgence, soit à la demande d'un État membre soit sur la base d'une décision du Conseil lorsqu'un État membre ne peut ou ne souhaite pas agir.

Le mandat de l'Agence a également été renforcé en matière de soutien à la coopération opérationnelle entre les États membres dans le domaine des **retours**, et de développement de cette coopération. Les trois nouvelles réserves de contrôleurs des retours forcés, d'escortes pour les retours forcés et de spécialistes des questions de retour sont opérationnelles et peuvent à présent être mobilisées sous la forme d'équipes d'intervention européennes pour les retours, qui offrent un soutien opérationnel destiné à renforcer les capacités des États membres.

En ce qui concerne **le suivi de la situation et l'analyse des risques**, l'Agence peut à présent préparer des analyses des risques couvrant les aspects pertinents pour la gestion européenne intégrée des frontières, y compris les risques qui peuvent compromettre le fonctionnement ou la sécurité de l'espace Schengen de libre circulation ou ses frontières extérieures.

Tous ces nouveaux outils opérationnels permettent de réduire le risque d'arrivées massives de migrants en situation irrégulière, ainsi que les flux secondaires au sein de l'espace Schengen, confirmant ainsi progressivement la nécessité d'éliminer de façon graduelle les contrôles temporaires aux frontières intérieures actuellement en place.

Centres d'enregistrement et zones d'urgence migratoire (hotspots)

Dans le cadre des mesures immédiates destinées à aider les États membres en première ligne qui sont confrontés à des pressions migratoires disproportionnées aux frontières extérieures de l'Union, la Commission européenne a mis au point l'approche des *hotspots*.

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), l'Agence de coopération policière (Europol) et l'Agence de coopération judiciaire (Eurojust) collaborent sur le terrain avec les autorités de l'État membre en première ligne pour l'aider à remplir ses obligations au titre du droit de l'Union et lui permettre d'identifier rapidement les migrants en situation irrégulière, de les enregistrer et de prendre leurs empreintes digitales. L'approche des *hotspots* contribue également à la mise en œuvre des programmes temporaires de relocalisation. L'Italie et la Grèce sont les deux premiers États membres où cette approche est actuellement mise en œuvre. D'autres États membres peuvent également en bénéficier sur demande. Sur la base des enseignements tirés jusqu'à présent de la mise en œuvre de l'approche des *hotspots*, la Commission présentera plus tard cet automne des lignes directrices sur les préparatifs et la création des *hotspots* dans les États membres.

Contrôles renforcés aux frontières extérieures en réponse aux menaces terroristes

Pour renforcer les frontières extérieures à la suite d'une demande explicite du Conseil¹², dans le but notamment de mieux identifier et d'appréhender les «combattants terroristes étrangers», la Commission a proposé une modification du code frontières Schengen instaurant des **vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures** pour *toutes* les personnes franchissant les frontières extérieures¹³. Depuis l'entrée en vigueur de cette nouvelle législation le 7 avril 2017, les mêmes règles de consultation des bases de données pertinentes s'appliquent à tous les voyageurs, y compris les citoyens de l'Union et les personnes jouissant du droit de libre circulation au titre de la législation de l'Union, sous réserve de certaines dérogations possibles dans des cas dûment justifiés¹⁴. Les nouvelles règles renforcent l'utilisation de bases de données telles que le système d'information Schengen ou les bases de données d'Interpol¹⁵.

En conséquence de l'introduction des vérifications systématiques, le nombre global de réponses positives obtenues dans le système d'information Schengen a, selon les informations fournies par les États membres, augmenté, et les voyages vers ou depuis les zones de conflit sont de toute évidence devenus plus difficiles.

Grâce à toutes les actions, mesures et initiatives susmentionnées prises aux frontières extérieures, l'Union est à présent mieux équipée pour prévenir et gérer les éventuelles situations de crise et pour ainsi garantir à ses citoyens un niveau de sécurité accru.

Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité

Le système d'information Schengen (SIS) est le plus vaste système d'échange d'informations sur lequel reposent le contrôle aux frontières extérieures et la coopération entre services répressifs dans l'espace Schengen. En décembre 2016, la Commission a présenté trois propositions pour renforcer davantage l'efficacité et l'efficience opérationnelles du SIS et améliorer la sécurité globale en Europe. Les propositions apportent des améliorations techniques et opérationnelles au SIS pour assurer le partage continu et effectif d'informations entre les agents des services répressifs et les gardes-frontières en Europe. Les mesures se concentrent en particulier sur la mise à disposition de meilleurs outils pour lutter contre le terrorisme et sur l'amélioration de l'efficacité des retours des ressortissants des pays tiers qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'espace Schengen.

Une autre amélioration importante concerne le déploiement du système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS) dans le SIS, qui permettra d'identifier de

¹² En particulier, la demande du Conseil du 20 novembre 2015 visant à modifier le code frontières Schengen à la suite des attaques terroristes perpétrées le 13 novembre 2015 à Paris.

¹³ 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.

¹⁴ La possibilité de déroger aux vérifications systématiques aux frontières terrestres et maritimes s'applique aux citoyens de l'Union lorsque ces vérifications systématiques ont un effet disproportionné sur la fluidité du trafic et à la suite d'une évaluation des risques permettant de garantir que la sécurité ne sera pas affectée par une consultation non systématique et ciblée des bases de données pertinentes. Dans les aéroports, cette dérogation est en principe possible pendant une période de six mois (jusqu'au 7 octobre 2017). Après cette date, la Commission peut autoriser des dérogations d'une durée supplémentaire de 18 mois pour les aéroports confrontés à des problèmes d'infrastructures.

¹⁵ Avec la consultation obligatoire de la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus.

manière plus fiable les personnes entrant dans l'espace Schengen. Le projet est actuellement en cours de réalisation (aucune modification législative n'est nécessaire pour sa mise en œuvre) et l'AFIS démarrera en février 2018.

D'autres propositions d'amélioration de la gestion de la sécurité et des frontières ont également été avancées par la Commission en 2016, notamment les propositions concernant la création de deux nouveaux systèmes informatiques à grande échelle, le système d'entrée/sortie et le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS).

Le système d'entrée/sortie vise à moderniser la gestion des frontières extérieures en améliorant la qualité et l'efficacité des contrôles, ainsi que la détection des faux documents et des fraudes à l'identité. Il s'appliquera à tous les ressortissants de pays tiers admis pour un court séjour dans l'espace Schengen lorsqu'ils franchissent les frontières extérieures de l'Europe. Il facilitera le franchissement des frontières pour les voyageurs de bonne foi, la détection des personnes dépassant la durée de séjour maximale autorisée et l'identification des personnes voyageant sans papiers dans l'espace Schengen. L'objectif secondaire du système d'entrée/sortie consiste à renforcer la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité. Un accord politique sur la mise en place du système d'entrée/sortie a été conclu entre le Conseil et le Parlement européen en juillet 2017.

Le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages exigera que les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa obtiennent une autorisation de voyager avant leur arrivée dans l'espace Schengen. Il serait ainsi possible d'identifier les personnes susceptibles de présenter un risque d'immigration irrégulière ou pour la sécurité avant qu'elles n'arrivent à la frontière et d'accroître considérablement la sécurité aux frontières extérieures. Les voyageurs sauraient à l'avance et avec certitude s'ils peuvent entrer dans l'espace Schengen, ce qui réduira considérablement le nombre de refus d'entrée.

La Commission envisage de présenter dès que possible une proposition pour renforcer davantage l'interopérabilité entre les systèmes susmentionnés, ainsi qu'avec Eurodac, le système d'information sur les visas, le système européen d'information sur les casiers judiciaires et les données Europol. Cette proposition aura pour objectif de garantir que les utilisateurs finaux aient un accès rapide et fluide à toutes les informations nécessaires à l'exécution de leurs tâches, avec une attention particulière pour l'accès des services répressifs aux systèmes d'information à finalité non répressive, ainsi que de fournir une solution permettant de détecter et de combattre les fraudes à l'identité.

b) Mesures prises au sein de l'espace Schengen

Recours à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière transfrontière pour accroître la sécurité au sein de l'espace Schengen

Comme le souligne l'article 25 du code frontières Schengen, la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures pour parer aux menaces graves pour la sécurité intérieure ou l'ordre public ne devrait pas être envisagée comme solution de première intention, à plus forte raison maintenant que des mesures clés ont été prises pour renforcer les frontières extérieures. Dans sa recommandation du 12 mai 2017¹⁶, la Commission s'est prononcée sur la manière dont les

¹⁶ Recommandation 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 final.

États membres peuvent exercer les compétences de police en vertu du droit national et effectuer des **contrôles de police** sur l'ensemble du territoire, lorsque cela est nécessaire et justifié, y compris dans les **zones frontalières**.

La recommandation encourage les États membres à exercer plus efficacement les compétences concernant les contrôles de police sur le territoire et la coopération policière transfrontière. Les États membres ont par ailleurs été encouragés à évaluer si des contrôles de police renforcés ne permettraient pas d'atteindre les mêmes résultats que des contrôles temporaires aux frontières intérieures avant de mettre en place ou de prolonger ces derniers. À cet égard, la recommandation se fonde sur les recommandations au titre de l'article 29 du code frontières Schengen¹⁷, dans lesquelles les États membres ont été explicitement invités à commencer par examiner les possibilités offertes par les contrôles de police avant de décider de la prolongation des contrôles aux frontières intérieures.

Les États membres ont accueilli favorablement la recommandation, en soulignant toutefois l'ampleur et l'intensité des défis actuels. Un certain nombre d'entre eux ont indiqué que le recours aux contrôles de police et à la coopération opérationnelle transfrontière ne pouvait remplacer la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures à court terme, mais seulement la compléter. Afin de répondre à ces préoccupations et d'aider les États membres à mettre en œuvre la recommandation dans le délai imparti, la Commission travaille en étroite collaboration avec les autorités des États membres¹⁸ pour examiner les difficultés liées à cette mise en œuvre dans la pratique, y compris en apportant un soutien financier et en échangeant les bonnes pratiques.

La Commission, en collaboration avec le Conseil, continuera d'œuvrer à l'amélioration de la coopération entre les États membres dans ce domaine, en vue de créer un environnement dans lequel des contrôles de police efficaces seraient mis en œuvre avant tout, plutôt que des contrôles aux frontières intérieures, lorsque cela est nécessaire pour répondre à des menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

Autres mesures destinées à renforcer la coopération transfrontière des services de police et répressifs

La Commission a également pris des mesures pour renforcer davantage la coopération policière en tant qu'outil essentiel pour apporter une réponse commune aux menaces transfrontières pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace Schengen, en vue de parvenir à une union de la sécurité réelle et effective.

Le partage effectif d'informations est un élément clé dans la lutte contre les menaces criminelles. L'échange d'informations a progressé de manière significative, et les États membres utilisent bien plus qu'auparavant des bases de données telles que le système d'information Schengen. La directive de l'Union relative aux données des dossiers passagers (données PNR) a été adoptée en 2016; elle est essentielle pour identifier les voyageurs à haut

¹⁷ Proposition de la Commission du 25 octobre 2016 relative à une décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, COM(2016) 711 final.

¹⁸ Au Conseil, le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) a tenu un débat d'orientation le 20 juin 2017 et une discussion de suivi le 10 juillet 2017.

risque jusque-là inconnus des services répressifs. Grâce à la collecte, au partage et à l'analyse des données relatives aux passagers, ces services pourront mieux lutter contre la criminalité transfrontière. Le règlement Europol renforçant le mandat d'Europol est entré en vigueur en mai 2017; il donne à l'Agence les outils nécessaires pour devenir plus efficace, plus efficiente et plus responsable. L'Agence a également vu ses moyens renforcés par l'octroi de ressources supplémentaires.

Sur cette base, la coopération opérationnelle a également été davantage renforcée. Ce que l'on appelle le cycle politique de l'UE vise à assurer une coopération efficace entre les agences répressives des États membres, les institutions de l'Union et les agences de celle-ci, qui devrait conduire à une action opérationnelle cohérente et solide ciblant les menaces criminelles les plus urgentes auxquelles l'Union est confrontée. Les nouvelles priorités pour les années 2018 à 2021 ont été adoptées récemment. Elles seront mises en œuvre à partir de 2018 au moyen de plans d'action opérationnels annuels.

Pour contribuer à l'amélioration de la coopération transfrontière des services répressifs, la Commission a organisé cette année deux ateliers consacrés à la pratique des «poursuites transfrontalières»¹⁹ et à l'utilisation des outils de coopération transfrontière dans les pays où le contrôle aux frontières intérieures a été réintroduit. La Commission a l'intention de donner suite à certaines conclusions de ces deux ateliers au moyen de diverses nouvelles mesures de soutien spécifiques.

Contrôle strict de la qualité de l'espace Schengen au moyen du nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen

Si des mesures et initiatives supplémentaires ont été mises en œuvre pour mieux protéger et préserver notre espace de libre circulation, le contrôle étroit des responsabilités et des obligations des États membres découlant des règles de Schengen se poursuit. Ce contrôle est assuré au moyen du mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, tel que révisé par le règlement (UE) n° 1053/2013. Chaque année, cinq à six États membres font l'objet d'une évaluation concernant leur application de l'acquis de Schengen dans les domaines de la gestion des frontières extérieures, de la politique en matière de visas, du système d'information Schengen, de la protection des données, de la coopération policière et de la politique des retours. Ces évaluations sur place ont lieu sur la base d'un programme pluriannuel pour la période 2014-2019, de sorte que tous les États Schengen auront pu être évalués d'ici à la fin du cycle.

Le mécanisme d'évaluation de Schengen, en vigueur depuis novembre 2014, fixe des règles de procédure plus claires en ce qui concerne les rapports, les recommandations et le suivi des manquements constatés (y compris une surveillance et un suivi étroits de la mise en œuvre des recommandations), ainsi que les inspections inopinées. Les inspections sur place, menées par des équipes d'évaluation composées d'experts de la Commission et des États membres ainsi que d'un observateur des agences concernées, donnent lieu à des rapports d'évaluation concis, dont les constatations quant à la conformité avec les dispositions de l'acquis de Schengen sont classées dans les catégories «conforme», «conforme, mais améliorations nécessaires» ou «non conforme»; ces inspections se traduisent également par des recommandations destinées à

¹⁹ Il s'agit de poursuites (généralement en voiture) de suspects, que des agents des services répressifs d'un État membre engagent dans les zones frontalières intérieures et qu'ils continuent en entrant sur le territoire d'un État membre voisin.

remédier aux manquements constatés. La présentation, par l'État membre évalué, d'un plan d'action visant à remédier aux manquements constatés dans un rapport d'évaluation, ainsi que de rapports de suivi, assure une surveillance étroite de la mise en œuvre des recommandations. En outre, en fonction de la gravité des manquements constatés, de nouvelles inspections peuvent être organisées.

Depuis la réforme du mécanisme d'évaluation de Schengen, les équipes chargées des inspections sur place ont constaté, dans la plupart des cas, une conformité globale avec les dispositions essentielles du cadre juridique de Schengen. Néanmoins, plusieurs lacunes spécifiques et certaines lacunes transversales ont été constatées dans tous les domaines d'action, auxquelles il convient de remédier afin de garantir des normes élevées et uniformes pour l'application de l'acquis de Schengen dans la pratique et de maintenir un haut niveau de confiance mutuelle entre les États membres qui font partie de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

Le mécanisme a permis des progrès significatifs dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen dans les États membres, et il a déjà prouvé sa valeur ajoutée pour assurer le fonctionnement efficace de l'espace Schengen: l'introduction coordonnée de contrôles aux frontières sur certains tronçons des frontières intérieures conformément à l'article 29 du code frontières Schengen a été le résultat de la visite d'évaluation Schengen inopinée réalisée en Grèce à la fin de 2015. Ce mécanisme a permis de déceler et de corriger rapidement des manquements graves dans la gestion des frontières extérieures en Grèce, le plan d'action et les rapports de suivi mensuels transmis ultérieurement par la Grèce ayant montré les mesures prises par ce pays pour accroître la sécurité des frontières extérieures de l'Europe. L'évaluation «normale» de la gestion des frontières extérieures par la Grèce réalisée en 2016 a confirmé les progrès accomplis par les autorités grecques.

L'évaluation Schengen a également permis des améliorations concrètes de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen dans les États membres évalués. On citera notamment des améliorations de la mise en œuvre du système d'information Schengen, la mise en place de stratégies nationales de gestion intégrée des frontières par les États membres ou l'augmentation des effectifs à certains points de passage frontaliers spécifiques pour améliorer la gestion des frontières extérieures.

Toutes les expériences précitées mettent en évidence l'importance d'assurer la mise en œuvre intégrale du mécanisme d'évaluation de Schengen dans l'ensemble de l'espace Schengen. Tous les États membres devraient suivre de près les enseignements tirés des évaluations Schengen et prendre les mesures appropriées pour assurer l'application effective et efficace de l'acquis de Schengen sur leur propre territoire.

Le mécanisme de contrôle de la qualité de Schengen est un système en évolution constante. Les évaluations de la vulnérabilité réalisées chaque année par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes complètent désormais le mécanisme d'évaluation de Schengen, ces deux éléments constituant ensemble un véritable système de contrôle de la qualité de Schengen. Le renforcement des synergies et une coordination étroite entre les évaluations de la vulnérabilité et les évaluations Schengen apporteront des améliorations importantes, étant donné que les évaluations Schengen pourront également à l'avenir tirer parti des principales conclusions des évaluations de la vulnérabilité et intégrer ces conclusions, de sorte que les recommandations résultant de ces deux mécanismes se renforceront mutuellement. À cet égard, la Commission et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes restent en contact étroit afin d'assurer un degré de sécurité maximal aux frontières extérieures.

Enfin, un lien plus fort entre le système de contrôle de la qualité de Schengen et l'utilisation des fonds de l'Union est essentiel. Conformément à l'article 12 du règlement (UE) n° 514/2014, l'État membre concerné est déjà tenu d'examiner, avec la Commission et l'Agence européenne de garde-frontières et garde-côtes, comment donner suite, dans le cadre de son programme national au titre du Fonds pour la sécurité intérieure, aux constatations, y compris tout manquement éventuel, effectuées dans le cadre des évaluations Schengen.

Un cadre solide et résilient pour Schengen

Les règles de Schengen prévoient un certain degré de flexibilité et ont ainsi permis de répondre tant aux situations de crise graves qu'aux moins graves; le cadre régissant Schengen a été utilisé avec succès pour préserver le fonctionnement global du système Schengen. Les dix dernières années ont montré que, dans la grande majorité des cas, les dispositions actuelles du code frontières Schengen sur la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, y compris les durées maximales fixées, suffisent pour lutter contre les menaces graves identifiées. Entre 2006 (date de l'adoption du code frontières Schengen) et 2015, les contrôles aux frontières n'ont été réintroduits temporairement qu'à 36 reprises, en général pour quelques jours ou semaines seulement, et ils n'ont pratiquement jamais été prolongés. En outre, la procédure exceptionnelle établie à l'article 29 du code frontières Schengen, qui a été utilisée pour la première fois à la suite de la crise migratoire, a montré que le cadre juridique de Schengen contient les outils nécessaires pour faire face à ce défi.

Si les États membres concernés ont suivi l'approche coordonnée pour réintroduire les contrôles aux frontières intérieures en vertu de l'article 29, cela n'a pas affecté la possibilité dont ils disposent de réintroduire temporairement ces contrôles en cas d'autre menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

Les dispositions actuelles du code frontières Schengen interdisent la prolongation des contrôles réintroduits aux frontières intérieures au-delà de deux mois (article 28 – en cas d'événements nécessitant une action immédiate) et de six mois (article 25 – en cas d'événements prévisibles).

Il convient également de rappeler que les règles de Schengen exigent que le contrôle aux frontières intérieures ne soit utilisé qu'en dernier recours. Les États membres doivent d'abord envisager d'appliquer d'autres mesures que le contrôle aux frontières, comme les contrôles de police, pour faire face à la menace concernée. Ils sont libres de décider comment réaliser les contrôles de police dans les zones frontalières intérieures, pour autant que ces contrôles n'aient pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. Ce n'est que si les autres mesures, telles que les contrôles de police, ne suffisent pas pour parer à la menace que les États membres peuvent décider de recourir aux contrôles temporaires aux frontières intérieures.

4. Adapter Schengen aux défis actuels et à venir

La solidité des outils prévus par le cadre juridique de Schengen, exposés ci-dessus, a permis d'endiguer les flux de migration irrégulière vers l'Union, ainsi que les mouvements secondaires, qui étaient source de grande préoccupation pour les États membres et les citoyens.

Les menaces pesant sur l'espace Schengen sont également en évolution constante. Les attaques terroristes perpétrées récemment dans plusieurs États membres montrent que, sur la base des progrès accomplis, l'Union européenne doit également être plus forte et mieux équipée pour lutter contre le terrorisme.

Pour garantir l'efficacité de l'action de l'Union visant à accroître la sécurité et à renforcer l'espace Schengen, il est essentiel de veiller à ce que les règles de Schengen soient et restent adaptées à leur objectif eu égard à ces nouvelles réalités, et à ce qu'elles soient suivies par tous les États membres concernés.

Proposition de modification du code frontières Schengen

Les règles régissant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures se sont révélées suffisantes dans la grande majorité des cas. Toutefois, au cours des dernières années, des défis nouveaux et en évolution constante sont apparus, comme le montrent les attaques terroristes à répétition. La Commission est arrivée à la conclusion qu'il est nécessaire de moderniser ces règles.

Il appartient aux États membres de choisir les mesures les plus appropriées pour faire face aux menaces recensées et protéger l'ordre public et la sécurité intérieure sur leur territoire. À cette fin, lorsque la menace persiste en dépit de tous les efforts, il est justifié d'adapter les durées maximales applicables, tout en prévoyant de meilleures garanties procédurales pour limiter les contrôles aux frontières intérieures au strict nécessaire, de façon à préserver l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

C'est pourquoi la Commission présente aujourd'hui une proposition²⁰ de révision des règles actuelles régissant le cadre général pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre des articles 25 et 27 du code frontières Schengen.

La proposition modifie les durées générales applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas d'événements prévisibles. Toutefois, étant donné que l'étendue et la durée de cette réintroduction temporaire ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour contrer la menace grave, la Commission supervise la longueur effective de ces contrôles et peut émettre un avis à cet égard. En cas d'inquiétude quant à la nécessité ou à la proportionnalité des contrôles aux frontières réintroduits, ou lorsque ceux-ci sont rétablis pendant plus de six mois, la Commission émettra toujours un avis.

Toute réintroduction ou toute prolongation des contrôles aux frontières sera subordonnée à la réalisation d'une évaluation approfondie des risques, qui contiendra également un compte rendu détaillé de la coordination qui aura eu lieu avec les États membres concernés. La Commission partagera l'évaluation des risques en tant que de besoin avec les agences disposant de l'expertise nécessaire pour évaluer les informations présentées par les États membres, à savoir l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et Europol.

La proposition introduit également la possibilité de prolonger le contrôle aux frontières à titre exceptionnel si la même menace persiste au-delà d'un an, mais uniquement si cette menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure est suffisamment précise et si des mesures nationales exceptionnelles proportionnées ont été prises, telles que l'instauration d'un état d'urgence. Toute prolongation à ce titre est limitée à deux ans. Compte tenu de la nature

²⁰ COM(2017) 571.

exceptionnelle d'une prolongation de ce type, celle-ci exigerait un avis de la Commission suivi d'une recommandation du Conseil établissant, si nécessaire, les conditions de la coopération entre les États membres concernés, et qui constituerait une condition préalable à toute prolongation.

La proposition renforce le principe selon lequel la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures doit intervenir en dernier recours. L'obligation de présenter une évaluation des risques démontrant que la réintroduction ou la prolongation envisagée des contrôles aux frontières intervient en dernier recours devrait inciter les États membres à explorer d'autres mesures, telles que le renforcement des mesures de police.

Meilleure application des dispositions du code frontières Schengen concernant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

Dans l'attente de l'adoption des modifications ciblées du code frontières Schengen exposées ci-dessus, il ne saurait être exclu que certains États Schengen cherchent à invoquer les règles actuelles liées à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures prévues par le code frontières Schengen.

Sur la base des règles existantes et eu égard à l'esprit des modifications proposées, la Commission estime que des orientations supplémentaires sont nécessaires pour garantir que, si un État membre invoque lesdites règles, il le fasse d'une manière permettant de mieux préserver l'intérêt commun. En particulier, l'État membre concerné devrait envisager prioritairement le recours à d'autres mesures et, lorsque la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures se révèle nécessaire conformément à l'article 26 du code frontières Schengen, prendre des mesures limitant autant que possible l'incidence sur la libre circulation et coopérer étroitement avec ses voisins. Par exemple, cette coopération devrait comporter un réexamen permanent des contrôles aux frontières et leur adaptation en fonction de l'évolution des besoins et de leur incidence sur le terrain. À cette fin, la Commission a adopté aujourd'hui une recommandation sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen²¹.

Élargissement de Schengen aux pays qui sont prêts et déterminés

À l'heure où les États membres sont confrontés à des menaces accrues, ce n'est qu'en se montrant unis et solidaires que l'Union et ses États membres pourront garantir un espace Schengen plus fort.

À la suite des évaluations positives réalisées en 2009 et 2010 et qui ont montré que la Roumanie comme la Bulgarie remplissaient les conditions nécessaires pour intégrer l'espace Schengen, la Commission a défendu l'adhésion pleine et entière de ces deux États membres à l'espace Schengen.

Il est désormais plus que temps que la Bulgarie et la Roumanie deviennent des membres à part entière de l'espace Schengen. La Commission estime que le Conseil devrait à présent adopter une décision ouvrant la voie à la levée des contrôles aux frontières intérieures entre

²¹ C(2017) 6560.

ces deux États membres et leurs voisins membres de l'Union. L'admission de la Bulgarie et de la Roumanie au sein de l'espace Schengen contribuera à renforcer la confiance mutuelle entre tous les États membres. Comme le président Juncker l'a indiqué le 13 septembre 2017 dans son discours 2017 sur l'état de l'Union, nous «avons des frontières communes mais les États qui sont en première ligne du fait de leur situation géographique ne doivent pas être les seuls responsables de leur protection. Frontières communes et protection commune doivent aller ensemble». En outre, une décision rapide sur l'application intégrale de l'acquis de Schengen à la Roumanie et à la Bulgarie permettrait que ces deux États membres, grâce à leur inclusion, contribuent pleinement au système d'information Schengen.

En ce qui concerne l'adhésion de la Croatie, une évaluation Schengen visant à vérifier que les conditions nécessaires à l'application des volets pertinents de l'acquis de Schengen sont remplies a eu lieu tout au long de l'année 2016 pour la plupart des domaines couverts par les règles de Schengen. Pour certains de ces domaines, il a été conclu que la Croatie remplit les conditions nécessaires pour intégrer l'espace Schengen tandis que, pour d'autres, des améliorations restent nécessaires. L'évaluation du système d'information Schengen doit encore être finalisée d'ici le mois d'octobre 2017, et une nouvelle inspection concernant le domaine des frontières extérieures aura lieu en novembre 2017. Ensuite, si toutes les conditions sont remplies, l'adhésion de la Croatie à l'espace Schengen sera décidée par le Conseil sur proposition de la Commission. La Croatie devrait également devenir membre de Schengen à part entière une fois qu'elle remplira tous les critères applicables.

Pour ce qui est de Chypre, une évaluation Schengen aura lieu dans tous les domaines pertinents dès que cet État membre aura notifié qu'il est prêt.

5. Conclusions concernant les prochaines mesures à prendre pour renforcer l'espace Schengen.

La feuille de route «Revenir à l'esprit de Schengen» du 4 mars 2016 a défini les mesures nécessaires pour poser les bases d'un retour au fonctionnement normal de l'espace Schengen. Depuis lors, beaucoup a été fait pour remédier aux difficultés constatées et assurer une approche coordonnée, conformément aux règles du système Schengen.

L'espace Schengen reste confronté à des défis nouveaux et en évolution constante. Par conséquent, nous devons veiller à ce que les règles de Schengen actuelles soient appliquées et à ce que les outils existants soient pleinement utilisés, tout en améliorant les règles qui se sont révélées inadaptées.

Parallèlement, nous devons maintenant intégrer pleinement la Bulgarie et la Roumanie dans Schengen, car ce n'est que si nous sommes unis et solidaires que nous pourrions garantir un espace Schengen plus fort.

La Commission invite:

1. le Conseil à avaliser l'approche définie dans la recommandation de la Commission 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;
2. le Parlement européen et le Conseil à parvenir rapidement à un accord sur la mise à jour des dispositions du code frontières Schengen proposée par la Commission;
3. le Conseil à adopter dès à présent la décision permettant l'application intégrale de l'acquis de Schengen en Bulgarie et en Roumanie et la suppression des vérifications

effectuées sur les personnes aux frontières intérieures terrestres, maritimes et aériennes.