



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

2010/0820(NLE)

5.4.2011

PROJET DE RAPPORT

sur le projet de décision du Conseil relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie
(14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Carlos Coelho

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
- *** Procédure d'approbation
- ***I Procédure législative ordinaire (première lecture)
- ***II Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
- ***III Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

Amendements à un projet d'acte

Dans les amendements du Parlement, les modifications apportées au projet d'acte sont marquées en ***italique gras***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du projet d'acte pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

L'en-tête de tout amendement relatif à un acte existant, que le projet d'acte entend modifier, comporte une troisième et une quatrième lignes qui identifient respectivement l'acte existant et la disposition de celui-ci qui est concernée. Les parties reprises d'une disposition d'un acte existant que le Parlement souhaite amender, alors que le projet d'acte ne l'a pas modifiée, sont marquées en **gras**. D'éventuelles suppressions concernant de tels passages sont signalées comme suit: [...].

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	7

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le projet de décision du Conseil relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))

(Consultation)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de décision du Conseil (14142/2010),
 - vu l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2005, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C7-0369/2010),
 - vu l'article 55 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A7-0000/2011),
1. approuve le projet du Conseil tel qu'amendé;
 2. invite le Conseil, s'il entend s'écarter du texte approuvé par le Parlement, à en informer celui-ci;
 3. demande au Conseil de le consulter à nouveau, s'il entend modifier de manière substantielle son projet;
 4. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Amendement 1

Projet de décision

Considérant 4

Projet du Conseil

(4) Le X XXXXXX 20XX, [date d'adoption des conclusions pertinentes du Conseil], le Conseil a conclu que les conditions étaient désormais remplies par la Bulgarie et la Roumanie pour chacun des domaines mentionnés.

Amendement

(4) Le X XXXXXX 20XX, [date d'adoption des conclusions pertinentes du Conseil], le Conseil a conclu que les conditions étaient désormais remplies par la Bulgarie et la Roumanie pour chacun des domaines mentionnés. ***Chaque État membre concerné doit informer par écrit le Parlement européen et le Conseil, dans un délai de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente décision, du suivi qu'il décide de donner aux recommandations contenues dans les***

*rapports d'évaluation et mentionnées dans
les rapports de suivi qui sont encore en
cours de mise en œuvre.*

Or. en

EXPOSÉ DES MOTIFS

Historique Schengen

La coopération au titre de Schengen a débuté le 14 juin 1985 par la signature de l'accord de Schengen autorisant la suppression des contrôles systématiques aux frontières intérieures entre les pays signataires et la création d'un espace commun, où les personnes circulent librement, et d'une frontière extérieure unique (avec des règles communes pour les contrôles le long de la frontière extérieure, une politique commune en matière de visas, une coopération policière et judiciaire, et la mise en place du système d'information Schengen (SIS)).

Le cercle des cinq États membres de départ (Belgique, Allemagne, France, Luxembourg et Pays-Bas) s'est progressivement élargi. Aujourd'hui, l'espace Schengen réunit vingt-cinq pays: les États membres de l'Union européenne, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et la République tchèque, ainsi que les trois pays tiers associés que sont l'Islande, la Norvège et la Suisse (le Liechtenstein devrait devenir le quatrième pays associé, le protocole y afférent devant entrer en vigueur le 7 avril 2011 et être suivi des visites d'évaluation de rigueur). La Bulgarie, la Roumanie et Chypre n'appliquent que partiellement l'acquis de Schengen, de sorte que des contrôles existent toujours aux frontières avec ces trois États membres.

À l'heure actuelle, la libre circulation est garantie sur un territoire comprenant 42 673 kilomètres de frontières maritimes et 7 721 kilomètres de frontières terrestres extérieures et englobant vingt-cinq pays et quatre cent millions de citoyens.

Critères d'évaluation Schengen

La Roumanie et la Bulgarie ont adopté l'acquis de Schengen lors de leur adhésion à l'Union européenne en 2007. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion, la vérification au moyen de procédures d'évaluation visant à contrôler que les conditions nécessaires à l'application de toutes les parties concernées de l'acquis de Schengen (protection des données, SIS, frontières aériennes, frontières terrestres, frontières maritimes, coopération policière et visas) sont remplies dans ces nouveaux États membres est une condition préalable à la décision du Conseil de supprimer les contrôles aux frontières intérieures avec ces États membres.

Les évaluations relatives à tout nouvel État membre débutent à la demande de celui-ci (déclaration de préparation). Elles sont menées sous la responsabilité du groupe de travail "Évaluation de Schengen" (SCH-EVAL). Un questionnaire est tout d'abord adressé à l'État membre au sujet des différentes parties de l'acquis de Schengen. Viennent ensuite des visites d'évaluation. Des équipes d'experts sont dépêchées auprès du SIS, des bureaux SIRENE, des consulats, aux frontières, etc., et élaborent des rapports détaillés comportant des descriptions factuelles, des analyses et des recommandations susceptibles d'appeler des mesures supplémentaires et des visites de suivi. Le rapport final doit permettre de déterminer si le

nouvel État membre concerné, au terme d'une procédure d'évaluation complète, remplit toutes les conditions préalables à la mise en œuvre pratique de l'acquis de Schengen.

La décision d'intégration est prise par le Conseil, par décision unanime de tous les gouvernements des États appartenant déjà à l'espace Schengen.

Conclusions concernant la Bulgarie

La Bulgarie a présenté sa déclaration de préparation le 25 janvier 2008.

L'évaluation relative à la protection des données a été positive. La décision a été adoptée par le Conseil sur avis favorable du Parlement européen et, le 5 novembre 2010, la connexion au SIS a été établie et celui-ci est devenu pleinement opérationnel.

La visite d'évaluation du SIS a permis de constater que les fonctions SIS et SIRENE étaient dûment mises en œuvre, conformément à l'acquis de Schengen pertinent. Parmi les points méritant d'être approfondis figurent la mise en œuvre d'un modèle de trois-huit pour le bureau SIRENE, le renforcement de la formation des utilisateurs finaux en ce qui concerne l'utilisation de l'alphabet latin, et la réduction au minimum des interventions manuelles au sein du bureau SIRENE.

La plupart des travaux préparatoires en vue de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière ont été menés en ce qui concerne les structures institutionnelles et opérationnelles. Des accords ont été conclus avec les pays voisins (Roumanie, Grèce, Serbie) dans le domaine de la coopération policière transfrontalière en matière pénale et des accords avec d'autres États membres sont en préparation.

Pour l'essentiel, l'évaluation de la procédure d'émission de visas a été positive et, sous certains aspects, faisait figure de meilleure pratique. À la lumière des résultats de certaines mesures de suivi, il a été considéré que la Bulgarie était en mesure de mettre en œuvre l'acquis de Schengen en temps voulu. Les recommandations formulées ont été appliquées dans l'intervalle. Toutefois, le personnel doit rester conscient du risque d'immigration clandestine et des autres formes d'utilisation frauduleuse des visas ainsi que des pressions auxquelles il pourrait être soumis lorsqu'il commencera à délivrer des visas Schengen.

Frontières aériennes: l'infrastructure de contrôle aux frontières est conforme aux exigences du code frontières Schengen et l'équipement en première et en deuxième ligne est, pour l'essentiel, suffisant et moderne. Des insuffisances ont néanmoins été relevées en matière d'équipement, de réalisation des contrôles aux frontières et de formation, de séparation matérielle complète à l'aéroport de Burgas et d'obligation de communiquer les données relatives aux passagers, de compétences linguistiques et de mise en œuvre de la responsabilité des transporteurs, lesquelles sont en voie de correction.

Frontières maritimes: l'analyse systématique des risques, les contrôles des navires de pêche et les contrôles à bord des bateaux de plaisance figurent parmi des exemples de meilleures pratiques. D'une manière générale, le système de surveillance des frontières satisfait aux exigences du code frontières Schengen. Le suivi a révélé que le système intégré de surveillance côtière a été amélioré et que les insuffisances relevées (dans le domaine des

contrôles aux frontières, de la surveillance des frontières, de l'émission de visas, des infrastructures, du personnel et des compétences linguistiques) ont été corrigées.

Frontières terrestres: niveau de coopération professionnel aux frontières tant du point de vue des contrôles que de la surveillance des frontières. Le volume des équipements disponibles en première et en deuxième lignes a également été jugé favorablement, bien que la fourniture d'équipement et les formations y afférentes soient encore en cours. Des insuffisances subsistaient en termes de contrôles aux frontières, de surveillance aux frontières, notamment en matière d'amélioration de la connaissance de la situation, de coopération entre agences, de surveillance aérienne et d'approche tactique retenue. Les résultats de la nouvelle visite de décembre 2010 restaient insuffisants et une visite de suivi aux frontières terrestres a eu lieu du 21 au 23 mars 2011. La commission d'évaluation a conclu que la Bulgarie avait marqué de grands progrès et que, s'agissant des contrôles aux frontières terrestres extérieures, elle satisfaisait à présent aux exigences Schengen.

Toutefois, afin de renforcer encore davantage les mesures déjà prises et de se préparer convenablement à une pression migratoire qui pourrait augmenter après l'adhésion pleine et entière, la commission d'évaluation invite la Bulgarie à élaborer un "ensemble spécial" de mesures d'accompagnement.

Conclusions concernant la Roumanie

La Roumanie a présenté ses déclarations de préparation en 2007 et 2008.

L'évaluation relative à la protection des données a été positive. La décision a été adoptée par le Conseil sur avis favorable du Parlement européen et, le 5 novembre 2010, la connexion au SIS a été établie et celui-ci est devenu pleinement opérationnel.

La visite d'évaluation du SIS a permis de constater que les fonctions SIS et SIRENE étaient dûment mises en œuvre, conformément à l'acquis de Schengen pertinent. Les équipements et installations utilisés pour les fonctions N.SIS et SIRENE ont été jugés à la pointe de la technique. Toutefois, certains points nécessitaient d'être approfondis, à savoir l'absence de formulaires A et M pour les alertes au titre de l'article 95 de la CAAS (mandat d'arrêt européen), mais il a été conclu que les autorités roumaines semblaient avoir remédié à ce problème de manière satisfaisante. Des recommandations ont été formulées et un suivi a été assuré pour plusieurs autres questions (perfectionnement, réduction des interventions manuelles au minimum, amélioration des terminaux mobiles PDA).

Les accords bilatéraux de coopération policière avec la Hongrie et la Bulgarie ont été ratifiés. Tous les travaux préparatoires en vue de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen en matière de coopération policière peuvent à présent être considérés comme achevés après quelques mesures de suivi.

Les vérifications menées auprès du bureau des visas de l'ambassade de Roumanie à Chisinau et de son consulat général à Istanbul, de même que les mesures de suivi prises montrent que la Roumanie est dorénavant en mesure de mettre en œuvre pleinement l'acquis de Schengen, tous les points méritant attention ou réexamen ayant été corrigés (amélioration de l'évaluation des risques, de la sécurité des bâtiments, de la procédure d'introduction et de traitement des

demandes de visa, etc.) et certains aspects pouvaient être considérés comme des exemples de meilleures pratiques.

Frontières aériennes: d'une manière générale, la gestion des frontières est assurée par une autorité publique bien structurée, les officiers et agents de police des frontières font preuve d'une bonne compétence professionnelle et d'une connaissance satisfaisante des exigences du code frontières Schengen. Une nouvelle visite a permis d'évaluer que les insuffisances relevées avaient été corrigées (responsabilité des transporteurs, existence d'une infrastructure pour séparer les passagers "Schengen" des passagers "non Schengen", insuffisances mineures des équipements en première et deuxième lignes).

Frontières maritimes: le degré de coopération et de communication, la connaissance de la situation et la capacité de réaction ainsi que le niveau d'analyse des risques sont bons. Les insuffisances relevées quant à la responsabilité des transporteurs, la réalisation des contrôles aux frontières et la formation ont été corrigées.

Frontières terrestres: bon niveau de contrôle aux frontières, approche professionnelle essentiellement tactique et opérationnelle en matière de surveillance des frontières. L'infrastructure disponible et la dotation en personnel sur le terrain ont été jugées suffisantes. Les insuffisances mineures relevées ont été dûment corrigées dans le cadre du processus de suivi et la plupart des recommandations ont été mises en œuvre (réalisation de contrôles aux frontières, disponibilité des équipements en première et deuxième lignes, augmentation du nombre de contrôles inopinés en tant que moyen de lutter contre la corruption). Les deux postes de contrôle aux frontières qui ont dû faire l'objet d'une nouvelle visite sont à présent pleinement opérationnels et équipés selon les recommandations pertinentes; les insuffisances concernant l'équipement de surveillance des frontières ont également été dûment corrigées.

Selon les rapports d'évaluation, dans l'ensemble, la Roumanie a démontré qu'elle était prête à appliquer de manière satisfaisante les dispositions de l'acquis de Schengen non liées au SIS ainsi que ses dispositions relatives au SIS. Les conditions préalables sont réunies pour que le Conseil prenne la décision visée à l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2005 permettant la levée des contrôles internes aux frontières aériennes, terrestres et maritimes.

Accès du Parlement européen aux résultats de la procédure d'évaluation

Par lettre du 12 novembre 2010, le Conseil a transmis son projet de décision relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie au Parlement pour avis.

Selon la jurisprudence consolidée de la Cour de justice en ce qui concerne le principe de coopération loyale entre les institutions, consacré par l'article 13, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, le Parlement doit disposer de toutes les informations nécessaires pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la procédure.

Par lettre du 16 décembre 2010 du président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (Juan Fernando López Aguilar) à la ministre des affaires intérieures de la Présidence belge du Conseil (Annemie Turtelboom), le Parlement a demandé accès aux rapports d'évaluation concernant la Bulgarie et la Roumanie, à l'ensemble des

rapports établis à la suite de nouvelles visites, ainsi qu'aux recommandations adressées à chacun des deux pays et aux informations sur la situation concernant la mise en œuvre de ces recommandations par l'État membre concerné.

Le 25 janvier, le Parlement a reçu la réponse du Conseil indiquant que les documents demandés pouvaient être mis à la disposition du président de la commission LIBE, des coordinateurs des groupes politiques et des rapporteurs. Les documents pouvaient être consultés dans une salle sécurisée du bâtiment du Conseil. Conformément au règlement de sécurité du Conseil relatif à la protection des informations classifiées de l'Union, les documents resteront propriété du Conseil et aucune référence directe au contenu des documents ne pourra être faite ultérieurement lors d'une réunion publique.

Il importe de souligner que, dans sa réponse, le Conseil est largement revenu sur sa position de 2007, lorsqu'il avait invité le Parlement à donner son avis sur l'adhésion à l'espace Schengen de 9 pays (République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie et Slovénie), ce qui est inacceptable.

Parallèlement, les ambassadeurs roumain et bulgare ont adressé au Conseil une lettre demandant que la diffusion de ces documents soit autorisée et qu'ils soient transmis à tous les députés au Parlement européen. Le Coreper a approuvé cette demande à la majorité de ses membres et les documents ont finalement été transmis au Parlement le 15 février 2011, ce qui a permis à tous les députés d'avoir accès au contenu des évaluations, recommandations et conclusions finales.

Toutefois, le Parlement a décidé de traiter ces documents comme "confidentiels" étant donné leur caractère sensible lié à la sécurité des frontières extérieures de ces deux États membres. Ils ont pu être consultés par les députés dans une "salle sécurisée" et selon les règles du Parlement en matière de traitement de documents confidentiels.

Il est indispensable d'avoir accès à l'intégralité des rapports d'évaluation des experts concernant l'état d'avancement des préparatifs de ces deux pays afin de disposer d'une vision claire de tous les éléments nécessaires au Parlement pour rendre son avis sur la question de savoir si ces deux pays sont prêts à intégrer l'espace Schengen.

Conclusions du rapporteur

Compte tenu des résultats des évaluations et des visites complémentaires nécessaires réalisées par les équipes d'experts, le rapporteur constate que, si certains problèmes restent à régler et nécessiteront des rapports réguliers et un suivi ultérieur, ils ne constituent pas un obstacle à la participation pleine et entière de ces deux États membres à l'espace Schengen.

Les conclusions des experts ont déjà été approuvées par le Conseil et transmises au Parlement européen, à l'exception du dernier rapport de suivi relatif à la nouvelle visite aux frontières terrestres de la Bulgarie qui doit encore être approuvé et transmis officiellement au Parlement (même si le rapporteur a déjà pu y accéder "de manière informelle").

Le rapporteur, ainsi que certains rapporteurs fictifs, ont également eu la possibilité de se rendre dans ces deux pays (du 22 au 25 mars) et de constater sur place l'état actuel de la

situation et toutes les améliorations apportées. Par conséquent, le rapporteur se dit favorable à la décision d'ouvrir les frontières avec ces États membres.

À ce stade, la Roumanie et la Bulgarie ont démontré qu'elles étaient suffisamment préparées pour appliquer l'ensemble des dispositions de l'acquis de Schengen d'une manière satisfaisante.

Toutefois, il convient de tenir compte du fait que la région Bulgarie-Turquie-Grèce est l'une des plus sensibles aux frontières extérieures de l'Union en termes d'immigration clandestine. Il est donc nécessaire que la Bulgarie adopte des mesures supplémentaires, à savoir un plan spécial comportant des mesures à mettre en œuvre au moment de l'entrée dans Schengen ainsi qu'une approche commune (entre la Grèce, la Turquie et la Bulgarie) afin de pouvoir faire face à l'éventualité d'une forte augmentation de la pression migratoire.

Dans ce contexte, le rapporteur propose un amendement exigeant que les États membres concernés informent par écrit le Parlement européen et le Conseil, dans un délai de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision à l'examen, de la mise en œuvre de ces mesures supplémentaires et des solutions apportées aux insuffisances constatées.

Il est essentiel de garder à l'esprit que la suppression des contrôles aux frontières intérieures suppose une confiance mutuelle, entre les États membres, quant à l'existence de contrôles efficaces aux frontières extérieures, car la sécurité de l'espace Schengen dépend de la rigueur et de l'efficacité avec lesquelles chaque État membre assure ses contrôles à ses frontières extérieures.