

COM(2016) 45 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 18 février 2016

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 18 février 2016

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Projet de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux graves manquements constatés dans l'évaluation pour 2015 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

E 10917

Bruxelles, le 10 février 2016
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2016/0035 (NLE)**

**5876/1/16
REV 1**

LIMITE

**SCH-EVAL 21
FRONT 54
COMIX 89**

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Conseil
N° doc. Cion:	COM(2016) 45 final; 5615/16 RESTREINT
Objet:	Projet de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux graves manquements constatés dans l'évaluation pour 2015 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

Les délégations trouveront en annexe le projet de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux graves manquements constatés dans l'évaluation pour 2015 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, dont le texte, approuvé par le Coreper le 10 février 2016, est soumis pour approbation et transmission au Parlement européen et aux parlements nationaux, conformément à l'article 15, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil.

Décision d'exécution du Conseil arrêtant une

RECOMMANDATION

**pour remédier aux graves manquements constatés dans l'évaluation pour 2015
de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion
des frontières extérieures**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen¹, et notamment son article 15,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1 *bis*) L'UE est actuellement confrontée à une crise des migrants et des réfugiés sans précédent, consécutive à une forte augmentation des flux migratoires mixtes en 2015. Dans de nombreux États membres, cette crise a entraîné de graves difficultés pour assurer des contrôles efficaces aux frontières extérieures, conformément à l'acquis de Schengen, et pour accueillir et prendre en charge les migrants qui arrivent dans l'Union.

Du fait de sa situation géographique, la Grèce est particulièrement touchée par cette crise, qui résulte d'un déplacement des flux migratoires et d'une augmentation du nombre de migrants arrivant en Grèce. L'afflux est d'une telle ampleur qu'il ferait peser une pression considérable sur le contrôle aux frontières extérieures de n'importe quel État membre.

¹ JO L 295 du 6.11.2013, p. 27.

78,5 pour cent des franchissements illégaux des frontières extérieures grecques comptabilisés entre janvier et octobre 2015 ont eu lieu au cours des trois derniers mois de cette période. À ce jour, plus de 2500 interventions ont permis de sauver plus de 90 000 personnes. Cette situation pose d'importants défis pour la gestion de la crise humanitaire et migratoire (de nombreux migrants qui arrivent dans l'Union nécessitent une protection internationale, même s'ils ne demandent pas l'asile).

La Grèce a pris un certain nombre de mesures pour faire face à la situation, mais, compte tenu du caractère particulièrement exceptionnel de cette crise, des efforts supplémentaires sont encore nécessaires.

Le fonctionnement global de l'espace Schengen est gravement menacé, et il est urgent de prendre des mesures. Les difficultés que rencontre la Grèce pour protéger ses frontières extérieures posent une question qui concerne l'ensemble de l'UE et qui doit être résolue dans l'intérêt de l'ensemble de l'UE. Il est primordial que la Grèce traite en priorité et de toute urgence les problèmes recensés dans le rapport adopté par la Commission. Il est nécessaire que tous les États membres se montrent solidaires et prennent collectivement la responsabilité de gérer la situation et de garantir le fonctionnement continu de l'espace Schengen. Outre une gestion efficace des frontières, la mise en œuvre efficace de l'approche des "hotspots", avec l'aide des agences compétentes, et du mécanisme de relocalisation, revêt une importance particulière dans ce contexte.

- (1) Une inspection inopinée d'évaluation sur place de sites aux frontières maritimes (îles de Chios et Samos) et terrestres (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) de la Grèce, a été réalisée du 10 au 13 novembre 2015. À la suite de cette inspection, un rapport faisant état des constatations et évaluations et dressant la liste des meilleures pratiques et manquements constatés lors de l'évaluation a été adopté le 2 février 2016 par une décision d'exécution de la Commission [C(2016) 450]. Le présent acte a pour objet de recommander à la Grèce des mesures correctives pour remédier aux graves manquements constatés lors de l'évaluation de Schengen effectuée en 2015 dans le domaine de la gestion des frontières extérieures.

- (2) Les sites frontaliers maritimes inspectés sur les îles de Chios et de Samos sont d'une importance primordiale pour le fonctionnement de l'ensemble de l'espace Schengen, étant donné que la mer Égée est actuellement la zone la plus exposée aux migrations irrégulières, avec plus de 572 000 arrivées entre janvier et octobre 2015. Sur l'ensemble de l'année 2015, plus de 868 000 migrants en situation irrégulière sont arrivés à ce tronçon de la frontière extérieure.
- (3) L'inspection sur place effectuée du 10 au 13 novembre 2015 a mis en évidence de graves manquements dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures par la Grèce, faute notamment d'identification et d'enregistrement appropriés des migrants en situation irrégulière dans les îles, de personnel nécessaire, et d'équipement suffisant pour vérifier les documents d'identité. Dans les circonstances actuelles, la connaissance de la situation et la capacité de réaction sont insuffisantes aux fins d'une surveillance effective des frontières. Ces manquements graves liés au contrôle aux frontières extérieures constituent une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure et mettent en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.
- (4) Dans la mesure où ils concernent des contrôles aux frontières extérieures, les graves manquements dont il s'agit correspondent à une situation de non-respect des obligations visées à l'article 16, paragraphes 1 et 4 du règlement (UE) n° 1053/2013.
- (5) S'il est reconnu que la Grèce subit une pression sans précédent du fait du nombre important de personnes arrivant sur son territoire, un fonctionnement correct des procédures d'identification, d'enregistrement et d'accueil est indispensable, étant donné les mouvements secondaires ultérieurs vers d'autres États membres qui poussent plusieurs d'entre eux à réintroduire temporairement des contrôles frontaliers à leurs frontières intérieures et qui mettent en péril le fonctionnement de l'ensemble de l'espace Schengen.

- (6) Il importe, dès lors, de remédier dans les plus brefs délais à chacun des manquements constatés. Eu égard à l'importance que revêt le respect de l'acquis de Schengen, priorité devrait être accordée à la mise en œuvre des recommandations portant sur les domaines suivants: la procédure d'enregistrement: 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 40, 41 et 42; la surveillance de la frontière maritime: 12, 13 et 14; l'analyses des risques: 15, 16 et 17; la coopération internationale: 18; les procédures de vérification aux frontières: 22, 23, 25, 26, 27 et 28; les ressources humaines et les formations: 19 et 43, et les infrastructures et les équipements: 34, 47 et 48.
- (7) Compte tenu des pressions migratoires sans précédent exercées sur l'ensemble de la frontière extérieure de la Grèce, il conviendrait de mettre les présentes recommandations également en œuvre sur tout autre tronçon frontalier de la Grèce, pour lequel elles seraient nécessaires, afin de ne pas compromettre le fonctionnement de l'espace Schengen.
- (8) Il conviendrait de transmettre la présente recommandation au Parlement européen et aux parlements des États membres. Conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1053/2013, dans un délai d'un mois à compter de la date d'adoption de la présente recommandation, l'État membre évalué élabore un plan d'action destiné à remédier aux manquements constatés dans le rapport d'évaluation et le soumet à la Commission et au Conseil. Dans un délai de trois mois à compter de cette même date, il rend compte de sa mise en œuvre, conformément à l'article 16, paragraphe 4 du règlement (UE) n° 1053/2013.

RECOMMANDE:

que la Grèce prenne les mesures suivantes:

A) pour les sites inspectés à la frontière maritime

Procédure d'enregistrement

1. indiquer clairement dans les titres de "suspension d'éloignement" qui sont délivrés aux migrants en situation irrégulière au cours de la procédure d'enregistrement, que ces documents ne donnent pas à leur titulaire le droit d'entrer et de séjourner dans d'autres États membres, et y inclure, si nécessaire, certaines obligations visant à éviter le risque de fuite (conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive "retour");

2. améliorer la qualité des titres de "séjour temporaire" en y ajoutant certaines caractéristiques de sécurité qui en compliquent la falsification;
3. renforcer les effectifs de la police hellénique affectés à la procédure d'enregistrement;
4. fournir, compte tenu du nombre estimé de migrants, calculé sur la base d'une approche fondée sur une évaluation du risque, les infrastructures d'hébergement nécessaires pendant la procédure d'enregistrement (y compris aux personnes vulnérables);
5. procéder à une vérification systématique des documents de voyage des migrants en situation irrégulière afin de repérer d'éventuels signes de falsification ou de contrefaçon et vérifier l'identité des migrants et leurs documents de voyage en effectuant, pendant la procédure d'enregistrement, des comparaisons dans le SIS, une base de données Interpol et des bases de données nationales. Pour ce faire, les scanners de passeports devraient être utilisés pendant la procédure d'enregistrement;
6. procéder à l'enregistrement conformément à l'article 14 du règlement Eurodac en assurant le relevé et la transmission en temps utile des empreintes digitales des migrants;
7. équiper un nombre adéquat de scanners d'empreintes digitales opérationnels et de terminaux Eurodac d'un accès direct au système du même nom afin de garantir l'enregistrement de tous les migrants qui arrivent sur le territoire de l'Union et veiller à disposer des moyens informatiques appropriés et suffisants (connexion Internet sans interruption, haut débit) pour ces terminaux;
8. améliorer la qualité des empreintes relevées manuellement lors de la procédure d'enregistrement de sorte qu'elles répondent aux normes requises pour être enregistrées dans le système Eurodac;
9. prendre des mesures appropriées pour veiller à ce que tous les migrants irréguliers soient complètement identifiés, donnent leurs empreintes digitales et soient enregistrés dans Eurodac, dans le plein respect des droits de l'homme et de la dignité humaine;

10. lancer immédiatement les procédures de retour pour les migrants en situation irrégulière qui ne sont pas demandeurs d'asile et qui n'ont pas besoin d'une protection internationale, conformément à la directive "Retour" (2008/115) et prévoir le transfert rapide des ressortissants de pays tiers qui réunissent les conditions de retour et de réadmission en Turquie conformément au protocole bilatéral entre la Grèce et la Turquie, afin d'assurer leur transfert physique, tout en prenant les mesures indiquées pour éviter leur fuite;

Surveillance des frontières

12. prendre des mesures pour améliorer la surveillance de la frontière maritime en mettant en place un système de surveillance côtière complet et efficace couvrant l'ensemble de la frontière maritime entre la Grèce et la Turquie; ce système devrait permettre de détecter tous les navires, y compris les petites embarcations qui franchissent cette frontière à destination de la Grèce depuis la Turquie; afin d'identifier, de détecter et d'appréhender les personnes qui franchissent illégalement cette frontière, le système devrait être appuyé par un élément offshore; des patrouilleurs et des navires hauturiers, des hélicoptères, des aéronefs à voilure fixe et d'autres moyens, ainsi que par un nombre suffisant de patrouilles terrestres sur les îles;

13. assurer, à court terme, des activités de patrouille suffisantes, en particulier entre les îles, et un nombre suffisant de navires patrouilleurs prêts à être mobilisés dans le cadre d'une opération de réaction rapide;

14. envisager, afin d'acquérir une parfaite connaissance de la situation le partage d'informations entre les autorités compétentes concernées et les garde-côtes;

Analyses de risques

15. créer et mettre en œuvre à l'échelle locale, dès que possible, un système d'analyse de risques;

16. nommer et former, à l'échelle locale, le personnel nécessaire afin qu'il soit à même de procéder à ces analyses de risques;

17. veiller à ce que les garde-frontières de première ligne se familiarisent avec les indicateurs de risques communs concernant les combattants terroristes étrangers;

Coopération internationale

18. envisager d'établir, à l'échelle locale, avec les autorités turques chargées des contrôles aux frontières une coopération telle que celle existant à la frontière terrestre avec la Turquie;

Ressources humaines et formations

19. multiplier les formations à l'échelle locale, en particulier les formations à la détection des documents faux ou falsifiés, à l'analyse de risques et à la législation actualisée; ces formations pourraient également être assurées par l'échange d'agents entre points de passage frontaliers, ainsi que par une meilleure utilisation des instruments de Frontex existants pour la détection des documents faux ou falsifiés;

20. dispenser des formations linguistiques aux garde-frontières, axées particulièrement sur le turc et l'anglais;

21. former davantage de garde-frontières à effectuer les vérifications de deuxième ligne en utilisant des dispositifs de vérification avancée des documents de voyage;

Procédures de vérification aux frontières

22. mettre les vérifications aux frontières portant sur les citoyens de l'Union en conformité avec la recommandation de la Commission du 15 juin 2015 relative aux citoyens de l'Union en provenance de zones à risques;

23. intensifier l'utilisation d'outils d'analyse documentaire adaptés permettant une détection efficace de la fraude documentaire;

24. informer par écrit les ressortissants de pays tiers qui sont soumis à une vérification approfondie de deuxième ligne de l'objet de cette vérification et de la procédure y applicable, conformément à l'article 7, paragraphe 5 du code frontières Schengen;

25. délivrer les visas dans le strict respect du code des visas, en intégrant la photo du demandeur dans la vignette-visa;

26. effectuer des vérifications sur les navires de croisière sur la base de la liste des membres de l'équipage et des passagers, conformément à l'annexe VI, 3.2.3, point b), du code frontières Schengen;
27. aux points de passage frontaliers, effectuer des vérifications à bord des navires de plaisance en provenance de pays tiers;
28. soumettre les ressortissants de pays tiers aux vérifications aux frontières conformément à l'article 7 du code frontières Schengen, en particulier en menant des entretiens sur les conditions d'entrée, à savoir l'objet du séjour et les moyens de subsistance (point de passage frontalier de Chios);
29. mettre la procédure d'annulation ou d'abrogation d'un visa à la frontière en conformité avec l'article 34 du code des visas (point de passage frontalier de Chios);
30. Prendre les mesures appropriées pour garantir l'accès des garde-frontières affectés au point de passage frontalier (Samos) à l'intranet du FADO (iFado);

Infrastructures et équipements

31. prendre les mesures appropriées pour équiper les postes de contrôle de première ligne de dispositifs de grossissement permettant d'améliorer la vérification des documents;
32. améliorer l'aménagement du poste de contrôle de manière à empêcher que l'écran d'ordinateur soit visible par les personnes non autorisées;
33. veiller à ce que tous les garde-frontières qui interviennent dans les vérifications aux frontières puissent avoir accès aux versions mises à jour du code frontières Schengen, du manuel Schengen et de leurs annexes respectives et à ce qu'ils puissent les utiliser;
34. veiller au bon fonctionnement des scanners d'empreintes digitales pour les visas aux postes de contrôle afin d'effectuer, conformément à l'article 7, paragraphe 3, point a bis), du code frontières Schengen, les vérifications portant sur les ressortissants de pays tiers qui sont en possession d'un visa (point de passage frontalier de Chios);
35. permettre aux garde-frontières du port de Chios d'observer les flux de passagers, par exemple en installant un système de vidéosurveillance (CCTV);
36. veiller à ce que les recommandations 31 à 35 relatives aux infrastructures et aux équipements soient prises en compte lors de la construction du nouveau terminal de passagers à Samos.

B) pour les sites inspectés à la frontière terrestre

Direction de la police d'Orestiada

37. développer une conscience de la situation plus exhaustive et renforcer le rôle du centre de coordination régional en y intégrant des fonctions relevant actuellement du centre de contrôle régional et du centre de Nea Vyssa; à cet effet, on pourrait, par exemple, déplacer le centre de surveillance de Nea Vyssa dans les locaux du centre régional de gestion intégrée des frontières et de surveillance de la direction de la police d'Orestiada, de manière à disposer d'un meilleur tableau de la situation et à permettre à ce centre d'améliorer sa mission de surveillance et son fonctionnement en un seul et même lieu; cette évolution permettrait également de réaliser des économies de personnel;

38. achever d'équiper les véhicules ou les unités de patrouille de transmetteurs GPS pour permettre au centre de surveillance de les localiser;

39. poursuivre ses efforts en vue de renforcer la coopération avec la Bulgarie et la Turquie, et participer activement aux futures activités du "centre commun de contact trilatéral pour la coopération policière et douanière";

Centre d'accueil de Fylakio

Procédure d'enregistrement

40. prendre les mesures appropriées pour mettre à disposition un nombre adéquat de terminaux Eurodac, compte tenu du nombre estimé de migrants, calculé sur la base d'une approche fondée sur une évaluation du risque, afin de garantir l'enregistrement de tous les migrants arrivés dans le système Eurodac;

41. assurer la disponibilité d'un nombre suffisant d'experts en filtrage et s'efforcer de fournir un nombre suffisant d'interprètes dans les langues requises afin de faire face à un éventuel afflux massif de migrants en situation irrégulière;

42. vérifier systématiquement l'identité des migrants en situation irrégulière et leurs documents de voyage en effectuant des comparaisons avec le SIS, la base de données Interpol sur les documents de voyage volés et perdus (SLDT) et des bases de données nationales au cours de la procédure d'enregistrement; fournir et développer la capacité nécessaire (expertise et équipements) pour vérifier l'authenticité des documents de voyage, conformément à l'article 12 du code frontières Schengen en liaison avec son article 7;

Point de passage frontalier de Kastanies

Ressources humaines et formations

43. accroître les effectifs par équipe au point de passage frontalier de Kastanies et assurer le déploiement d'au moins un agent de deuxième ligne afin de garantir la fluidité du passage de la frontière tout en évitant les franchissements irréguliers et la formation de queues trop longues, conformément aux articles 14 et 15 du code frontières Schengen;

Infrastructures et équipements

44. étendre l'application de vérification du système VIS (CVIS) afin de fournir aux agents de première ligne l'ensemble des informations qui y sont conservées pour faciliter l'examen des conditions d'entrée;

45. prendre des mesures appropriées pour s'assurer que toutes les ressources électroniques sont régulièrement mises à jour;

46. puisque le trafic de marchandises n'est pas autorisé au point de passage frontalier de Kastanies, réaffecter le détecteur de battements cardiaques qui s'y trouve à un autre point de passage frontalier terrestre ou maritime grec où il pourra être utilisé pour les vérifications aux frontières sur les poids lourds;

47. mettre les infrastructures actuelles en conformité avec les exigences de Schengen en élaborant un plan de développement global tenant compte de toutes ces exigences, dont la gestion du trafic, les cabines de contrôle, les couloirs, le système de surveillance et les barrières;

48. améliorer la gestion du trafic et la surveillance au point de passage frontalier afin de garantir que les vérifications aux frontières soient menées de manière systématique.

Procédures de vérification aux frontières

49. veiller à ce que les personnes soumises à une vérification approfondie de deuxième ligne soient préalablement informées de l'objet de cette vérification;

C) Recommandation générale

50. prendre les mesures nécessaires pour que, à toutes les frontières extérieures de la Grèce, le contrôle y soit exercé et mis en conformité avec l'acquis de Schengen, afin de ne pas compromettre le fonctionnement de l'espace Schengen.

Fait à Bruxelles,

Par le Conseil

Le Président
